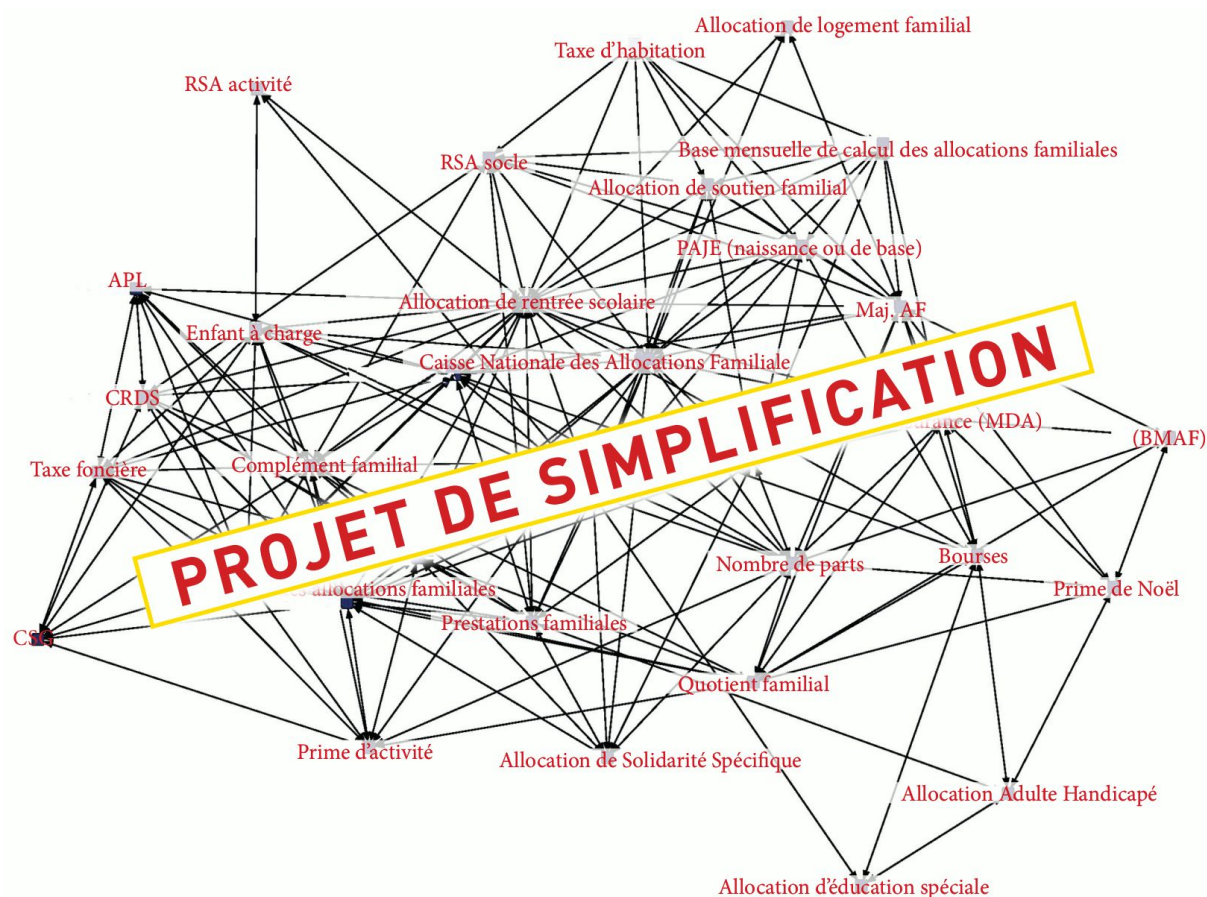


LÉON RÉGENT

La face cachée des prestations familiales



ÉDITIONS DE L'ONDE

À Isabelle, à Françoise.

*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.*

PRÉFACE

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.

Suite au 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 travaux¹.

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 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.

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.

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. 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 rapport est de nature technique. On pourrait le compléter par une lecture plus sociologique du sujet, ou analyser les conflits politiques 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 dans cette étude totalement agnostique au plan politique, dont la raison d'être est la conviction forte d'un ingénieur que ce système non optimisé induit de nombreux inconvénients qu'il convient de supprimer méthodiquement.

Ce rapport contribuera-t-il à initier des réformes dans ce sens ? C'est en tout cas l'espérance qui est la nôtre.

Le présent livre a été publié par les Éditions de l'Onde, ISBN : 978-2-37158-098-5

Il est téléchargeable à https://leonregent.fr/Prestations_Familiales.htm

Une version actualisée est prévue en mai 2020.

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 en 2017, 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 1997¹, 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 %. Depuis 2012, les taux tournent autour de 1 % par an de croissance et 0,5 % d'inflation. Sauf à creuser le déficit, toute mesure qui fait des gagnants fait autant de perdants.

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

¹ 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.

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 beaucoup 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 dépassent 1122 €, l'allocation d'une personne handicapée (AAH) est diminuée puis supprimée. Pour les protestataires, cette situation de dépendance est humiliante, inacceptable. On la retrouve dans bien d'autres cas.

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.

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 2^e enfant), allocation de salaire unique, allocations prénatales, allocation de maternité.

En 1978, la notion de sur-salaire est abandonnée, les prestations familiales deviennent universelles. Mais du côté de leur financement, une cotisation sociale patronale baptisée « allocations familiales » demeure encore en 2017.

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 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 XX^e 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 de 1979 jusqu'en 2015 où la loi a autorisé un second enfant par famille.

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.¹ 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...).

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.

¹ Voir le numéro 2010-2, « Politiques familiales et fécondité », de la revue Santé, Société et Solidarité de l'Office franco-québécois de la santé et de la solidarité (www.persee.fr/doc/oss_1634-8176_2010_num_9_2_1408).

Prestations familiales et redistribution

Le sur-salaire 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 47).

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 1^{er} février 1991. Elle augmente ensuite régulièrement, le nombre de contribuables payant effectivement l'IR diminuant parallèlement. Conséquence mécanique : le nombre de bénéficiaires du Quotient Familial diminue.

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. 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 13^e 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 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 1975, le divorce, aboli en 1816 puis réintroduit pour faute en 1884, est élargi à d'autres cas (consentement mutuel...).

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.

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 (3^{ème} enfant ou plus). En 1994, elle est étendue au 2^{ème} 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.

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 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.¹ La première conséquence est une économie pour l'État : les dépenses de la CAF sur le sujet passent de 1,96 M€ (milliards d'euros) en 2014 à 1,58 M€ en 2016, soit 20 % de moins.

¹ 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.

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.

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 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, au travers de la politique familiale, réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté (4) ? Nous prendrons le temps d'éclairer ces questions délicates. Contentons-nous ici d'indiquer une orientation essentielle pour aller vers un système compréhensible et transparent : un seul objectif par mesure, une seule mesure par objectif.

Nous consacrerons un chapitre (page 49) 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 probablement perfectible, mais c'est un sujet indépendant.

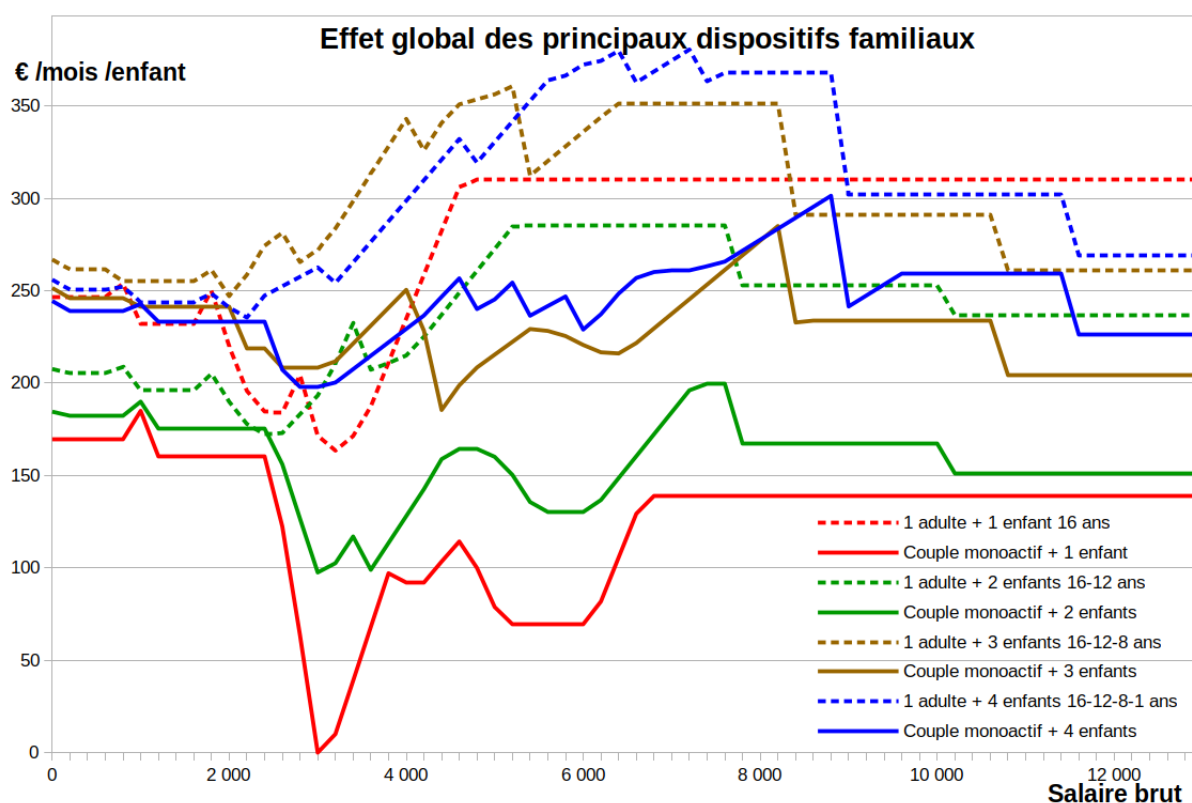
Nota : Ce que nous appelons « Prestations familiales » est la différence entre les prestations nettes (impôts déduits) reçues de l'État en présence d'enfants et les prestations nettes reçues en l'absence d'enfants, à revenu égal.

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 allé 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 des principaux dispositifs familiaux sociaux et fiscaux, selon le nombre d'enfants, le statut matrimonial des parents et leurs revenus mensuels.

Les montants, mensuels, sont divisés par le nombre d'enfants.



Graphique 1¹

L'impression première est la perplexité. Quelle diversité ! Les enfants de certaines familles n'ont droit à aucune aide de l'État alors que d'autres perçoivent jusqu'à 380 € par mois.

La complication mise en évidence sur ce graphique n'est qu'une illustration très partielle de la réalité : il ne décrit que huit configurations particulières. Les courbes

¹ Les salaires mensuels bruts du foyer sont souvent portés en abscisses des graphiques. Pour passer au net, les multiplier par 0,78 (bas salaires) ou 0,79 (salaires élevés).

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 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. Nous n'avons pas considéré le cas d'un « parent isolé » (ex-conjoint décédé ou financièrement défaillant), mais seulement celui d'une famille monoparentale touchant par ailleurs une pension alimentaire de l'ex-conjoint...

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 de un ou deux enfants sont peu aidés.
- Les familles monoparentales sont plus aidées que les couples.
- Les montants les plus dispersés, de 0 à 380 € par mois et par enfant, concernent les foyers à revenus moyens et significatifs (2800 € à 7000 € bruts).
- Pour les foyers à faibles revenus (moins de 2000 € bruts), les montants vont de 160 à 260 € par mois et par enfant. Nous avons choisi de construire ce graphique en intégrant le calcul du RSA pour les familles démunies. Il aurait été différent dans sa partie gauche si nous avions retenu 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 9000 € bruts), les écarts vont de 140 à 310 €. Les extrêmes (140 € et 310 €) concernent l'un et l'autre des foyers avec un seul enfant, la différence venant du statut matrimonial : couple marié ou famille monoparentale.

Prenons l'exemple d'un foyer ayant un salaire brut de 4000 € (net de 3125 €). À ce niveau, l'arrivée d'un troisième enfant chez un couple se traduit par une forte majoration des prestations reçues : 500 € par mois. Mais celle-ci disparaîtra tout aussi soudainement quand le nombre d'enfants à charge repassera à deux. S'il s'agissait d'un foyer monoparental, le montant en cause atteindrait 600 €.

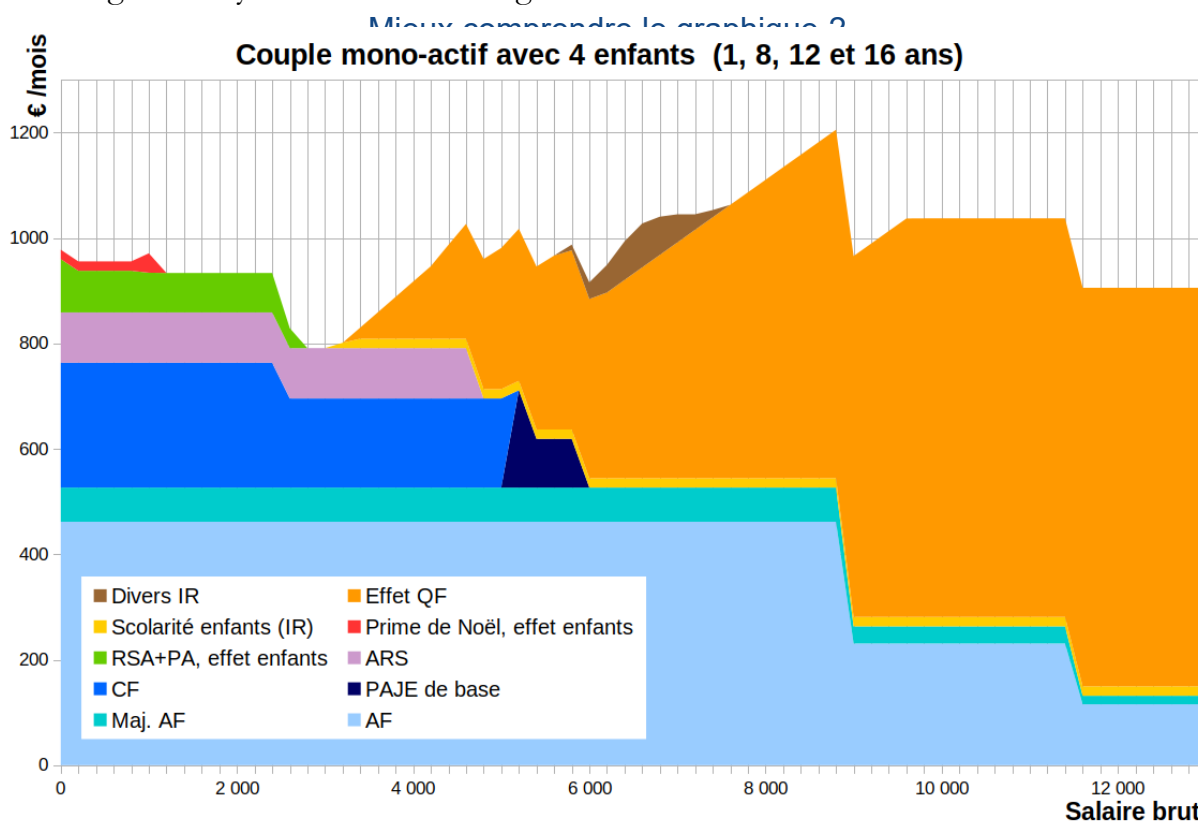
Les familles qui jouissent d'une situation stable peuvent supporter de ne pas comprendre, car l'effet de ces mécanismes reste pour eux relativement constant. Mais des changements imprévus et brutaux¹ peuvent devenir un facteur de fragilité pour ceux dont la situation matrimoniale ou les ressources évoluent. 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 ;
- Les bourses ;

¹ 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. Nous ne l'avons pas pris en compte dans nos calculs.

- La diversité de l'effet « enfant » sur l'impôt sur le Revenu quand se superpose sur celui-ci l'effet « niches fiscales » ;
- Les abattements par enfant sur la taxe d'habitation ;
- Les dégrèvements de taxe d'habitation pour les très faibles revenus (en 2018, 80 % des foyers seront concernés) ;
- 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 statistiquement marginal, il a l'avantage de moyenniser l'effet du rang des enfants dans la fratrie.



Graphique 2

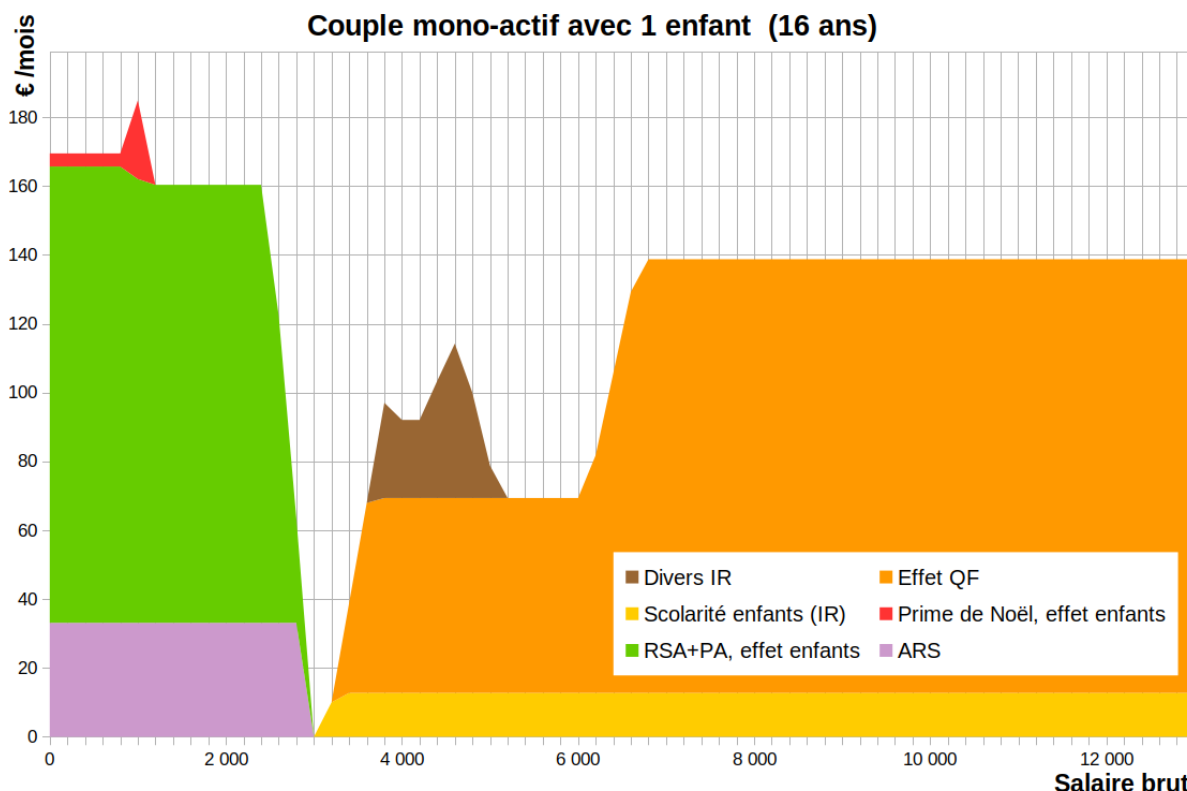
L'effet global, obtenu de manière compliquée, est assez proche d'une droite. On observe des variations (entre 800 et 1200 € par mois), mais de manière évidente, elles sont les conséquences indésirables des conditions et des seuils réglementant chaque mesure. Pourquoi ne pas remplacer tout cela par un montant par enfant indépendant de son rang et des revenus du foyer ?²

¹ On peut aussi remarquer que l'impôt sur le revenu est ici nul jusqu'à un salaire brut de 6900 €. En-dessous, le total de diverses causes de réductions d'impôts, dont les avantages familiaux (qui ne sont pas des crédits d'impôt), se trouve plafonné. Plusieurs cadeaux fiscaux théoriques se traduisent par un cadeau total plus faible que leur somme, dont l'imputation à une cause (effet enfant ou autre) comprend une part d'arbitraire.

² 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.

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.



Graphique 3

Le graphique 3 met en évidence une France coupée en trois. 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 ? Cherchons une explication rationnelle en prenant l'exemple de l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) créée en 1990. Ses modalités, un versement annuel au moment des dépenses à engager pour la rentrée, conviennent bien à ceux qui ont des fins de mois difficiles, mais pourraient être peu pertinentes pour les riches. Ceux-ci, néanmoins, ne veulent pas y perdre. Ils bénéficient depuis 1997 d'une réduction d'impôt par enfant scolarisé. Entre les deux, les classes moyennes sont oubliées.

Voilà qui donne à réfléchir sur ce que nous souhaitons. Un État qui fixe un cadre simple et valable pour tous, à l'intérieur duquel les administrations locales pourront agir de manière personnalisée en toute connaissance de cause ? Ou un État provi-

dence, seul responsable, qui prétend traiter tous les détails grâce à des bases de données intrusives et des algorithmes de plus en plus sophistiqués ? C'est la seconde option qui se généralise. Notre plongée dans les détails de la politique familiale nous permettra de mesurer si ses résultats sont satisfaisants.

En fait, il faut tenir les deux. La première option, « tous dans le même bateau », pourrait générer plus de solidarité, moins de rivalités. La seconde permet des adaptations indispensables à des publics particuliers.

Nous venons de passer de la contemplation d'un graphique à des questions sur les « valeurs » sous-jacentes, aux choix de société qu'il reflète. Nous commençons par regarder le réel, et non pas par afficher des principes. Nous ne brandissons pas a priori le drapeau de la famille, de la réduction des inégalités, du droit des femmes, du chômage des jeunes, de la croissance... Nous analysons le concret avec notre logique d'ingénieur : quel sens y voyons-nous (ou pas) ? Pourquoi faire compliqué quand on peut faire plus simple ? La découverte de détails inattendus mais significatifs nous a conduit plusieurs fois à revoir notre rédaction.

Nous ne croyons pas que l'informatique permette d'éviter les coûts de la complexité. Les mécanismes soumis à de nombreuses conditions génèrent des formulaires inquisiteurs fastidieux à remplir et longs à valider, qu'ils soient sous forme papier ou dématérialisés. Les plus malins trouvent des manières légales d'optimiser, les fraudeurs trouvent des failles... jusqu'à ce que les services de l'État s'en rendent compte et ajoutent de nouvelles conditions et vérifications. Celles-ci produisent toujours plus d'incohérences et de lourdeurs, dans une spirale sans fin. Au final, les coûts s'emballent.¹

¹ 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.
- 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.

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 ;
- Les premier et deuxième enfants 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.

En comparaison internationale, la France est le seul pays dans l'UE à ne pas servir d'allocations familiales au premier enfant.¹

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 ?

¹ 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 (<http://eclairs.fr/politiques-familiales-et-allocations-familiales-traits-et-evolutions-revue-de-droit-sanitaire-et-social-n-6-2013-pp-987-997/>).

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 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. La persistance d'un discours pro-famille et la distribution par les municipalités de « médailles de la famille française » aux plus « méritants » a peut-être un effet incitatif tout aussi décisif.

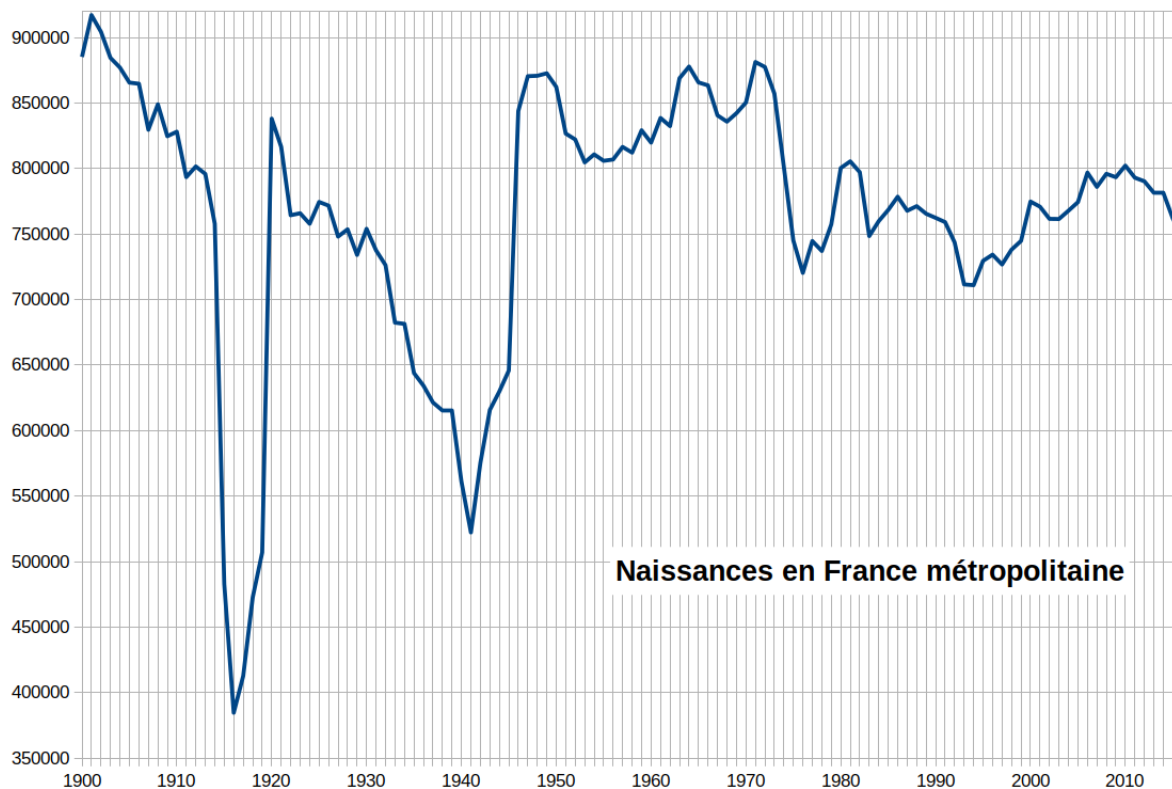
L'économiste Camille Landais a mené des recherches sur plusieurs pays¹ pour vérifier l'existence d'une corrélation entre niveau des allocations familiales et taux de natalité, montrant un impact extrêmement faible. Observons d'ailleurs que l'Allemagne consacre des montants supérieurs à la France pour ses allocations familiales², 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 le nombre de naissances vivantes a évolué depuis 1900 en France métropolitaine.

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. Cette baisse marque un

¹ Camille Landais, « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », Économie publique/Public economics URL : <http://economiepublique.revues.org/279>

² En 2012, les prestations du risque famille-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.



Graphique 4

changement durable : le niveau des naissances oscille entre 710 000 et 800 000 par an depuis lors. 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. 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.

Mais rien ne fait apparaître une éventuelle corrélation des naissances avec l'histoire des prestations familiales.

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.

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.

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 64) des données chiffrées issues d'une étude de l'INSEE. 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.¹ 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.

¹ Le gouvernement wallon a décidé ce changement en septembre 2017. Il sera effectif à partir du 1/1/2019, mais ne concernera que les nouvelles naissances. L'ancien système n'aura totalement 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 par enfant pour tous :

167 € jusqu'à 13 ans

204 € de 14 à 19 ans

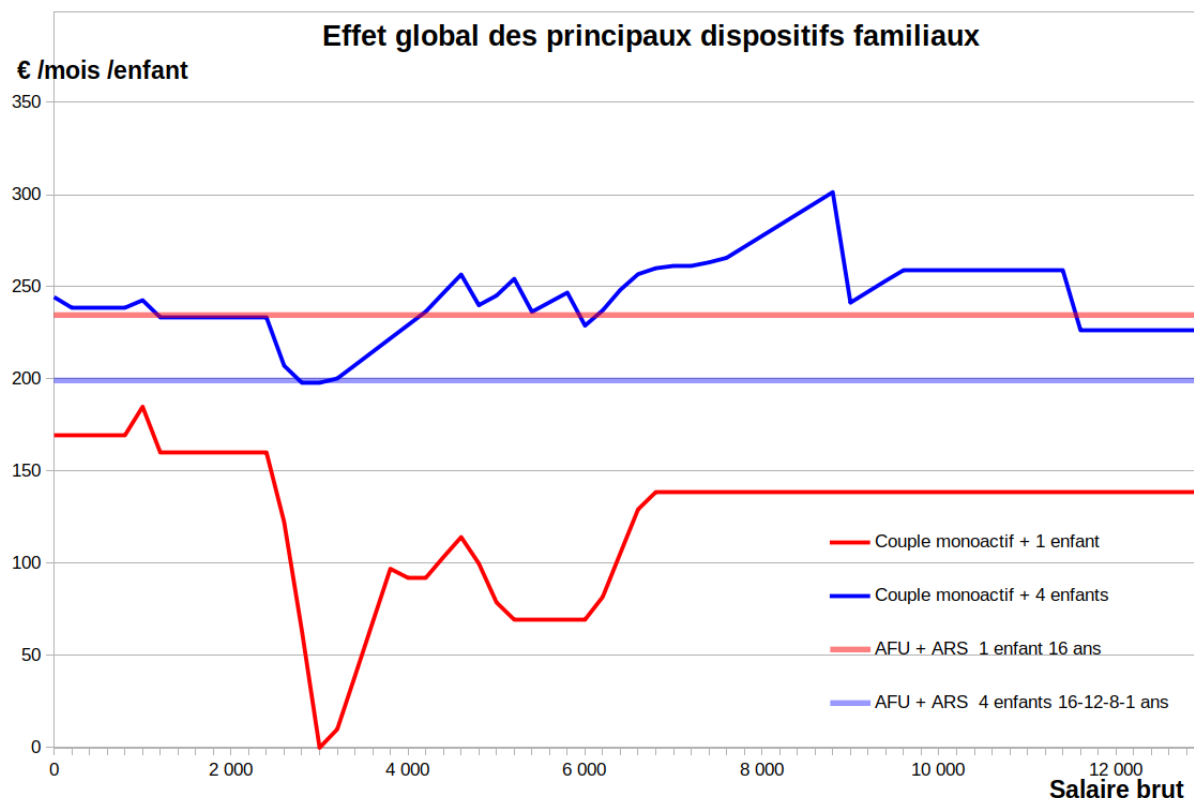
Ce calibrage fonction de l'âge est choisi pour produire un résultat moyen voisin des règles en vigueur, mais celui-ci relève d'un choix politique et pourra évoluer.¹ Notons que :

- de 0 à 5 ans, les aides aux gardes d'enfants, inchangées, s'ajoutent à l'AFU ;
- de 6 à 17 ans, l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) s'ajoute à l'AFU. Cette allocation est simplifiée (un seul taux de 367 €²) et accordée à tous, sans conditions de ressources ;
- l'AFU augmente à partir de 14 ans, c'est l'équivalent de l'actuelle majoration pour âge des Allocations Familiales ; elle n'est plus versée à partir du vingtième anniversaire.
- pour les jeunes faisant des études supérieures, les bourses sont inchangées.

Toutes les mesures personnalisées (décidées sur examen individuel) ou visant une population spécifique (handicap, parent isolé...) sont maintenues.

¹ Les montants, présentés arrondis, correspondent respectivement à 41 % et 50 % de la Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales (BMAF), fixée à 407,84 € en 2017.

² Soit 90 % de la BMAF.



Graphique 5

Le graphique 5 est un extrait du graphique 1 que nous avons déjà présenté page 17. L'AFU majorée de l'ARS mensualisée y est positionnée. Comme on pouvait s'y attendre, les familles de un ou deux enfants sont gagnantes, et les familles nombreuses sont perdantes les années où elles ont au moins trois enfants à charge. 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. L'effectif concerné est de 16,4 millions d'enfants et de jeunes, soit 820 000 par année d'âge. En multipliant par le montant annuel de l'AFU, nous calculons un budget de 1,65 à 2,31 milliards d'euros par année d'âge, soit un total de **38,7 milliards**, à comparer au coût des dispositifs qui seront remplacés.

Mais la complexité des barèmes ne permet pas d'évaluer aussi simplement les aides actuelles aux familles. Nous devons en passer par l'analyse du budget de l'État (Projet de Loi de Finances) et des données 2016 de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF).

MESURES	Coût budgétaire (milliards d'euros)
Allocations Familiales (AF) et majoration à partir de 14 ans	12,5
Complément Familial (CF)	2,0
Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) ¹	2,0
Supplément Familial de Traitement (SFT) ²	2,0
PAJE de base	3,9
Effet « enfants » du RSA socle, de la PA et de la prime de Noël (estimation de 2 milliards sur un total de 15,9)	2,0
Effet du Quotient Familial selon le PLF 2017 ³	12,0
Réduction d'impôt pour les enfants poursuivant leurs études	0,3
TOTAL	36,7 milliards

Tableau 1 : coût des aides aux familles actuelles

Le budget passerait de 36,7 à 38,7 milliards, soit une augmentation de l'ordre de 2 milliards d'euros, ce qui représente un effort budgétaire d'un peu plus de 5 %. Ce paramétrage est évidemment discutable et ajustable.

Le compromis que nous avons choisi tient en quatre arguments principaux :

1. Ce paramétrage induit un effort budgétaire de 4 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 moins généreux, calculé pour conserver strictement le budget actuel, ferait mécaniquement 50 % de familles « perdantes », y compris parmi les plus pauvres, ce qui ne nous paraît pas acceptable.
3. Nous considérons que la situation du budget de la France ne permet pas d'augmenter les dépenses. Mais sur un sujet aussi compliqué, chacun réagit nécessairement en fonction de ce que lui apportera le changement, à titre personnel, plutôt qu'en mesurant l'intérêt général. Une petite amélioration moyenne sera nécessaire pour faire accepter les inévitables cas défavorables.
4. La simplification que nous apportons se traduira à terme par quelques économies de gestion, qui faciliteront l'équilibrage budgétaire.

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. Nous avons choisi de renvoyer en annexe (page 67 et suivantes) une liste des dispositifs concernés, décrivant leurs principales caractéristiques et leur devenir par rapport à l'AFU.

¹ Voir commentaire sur l'ARS en annexe, page 70

² Le SFT concerne les fonctionnaires. Voir commentaire en annexe, page 83

³ La baisse du nombre de parts va diminuer l'effet de la décote et de la réduction d'IR pour les contribuables modestes (réduction « Hollande 2017 »). L'effet « QF » est ici supposé l'inclure.

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.
- 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.

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.

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 1^{er} 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 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 devient 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.

En cherchant le montant du RSA sur un site officiel¹, voici les chiffres qui apparaissent au premier abord :

	Personne seule	Parent isolé	Couple
Pas d'enfant	545,48 €	700 €	818 €
1 enfant	818 €	934 €	982 €
2 enfants	982 €	1 167 €	1 146 €
Au-delà, par enfant :	218 €	233 €	218 €

Tableau 2 : RSA nominal en septembre 2017

Le montant de 545,48 € est la valeur de référence, elle a été majorée de 2 % en 2017 (1 avril et 1 septembre). Les autres montants, ici arrondis, s'en déduisent via des coefficients stables (voir annexe page 77).

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 1^{er} janvier 2016, c'est le « RSA d'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. 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. Mais 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).

Parmi les revenus financiers à déduire figurent les intérêts des livrets d'épargne populaire, qui sont ainsi réduits à zéro... alors que ces livrets sont réservés aux foyers à faibles revenus. C'est un exemple d'incohérence inévitable lorsqu'un même dispositif

¹ Pour les chiffres, outre service-public.fr, nous utilisons le site de la CAF. Quand c'est nécessaire, nous nous référons aux textes officiels (site Legifrance).

poursuit de multiples objectifs (encourager l'épargne versus favoriser les foyers à faibles revenus).

L'objectif majeur du RSA est de faire face à la grande pauvreté. Mais il poursuit d'autres objectifs : non seulement la famille (avec des montants fonction de la configuration familiale) et 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 qu'il peut 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 65 € pour une personne au foyer, de 131 € pour deux personnes, de 162 € pour 3 personnes et plus. Seulement 8 % des personnes percevant le RSA évitent ce « forfait logement ». Les montants réels passent donc en pratique aux valeurs indiquées dans le tableau suivant :

Nombre d'enfants	Personne seule	Parent isolé	Couple
0	480 €	635 €	687 €
1	687 €	803 €	820 €
2	820 €	1005 €	984 €
Par enfant supplémentaire	218 €	233 €	218 €

Tableau 3 : RSA forfait logement déduit

Notons que les personnes bénéficiant du RSA ont l'avantage par ailleurs de ne payer qu'une taxe d'habitation nulle ou réduite, ce qui produit l'effet inverse du forfait logement. Mais la rationalisation des aides au logement dépasse le cadre de notre proposition. Nous esquissons en annexe (page 87) ce qui pourrait être envisagé dans une phase ultérieure.

Remarquons au passage la faiblesse du RSA d'un couple, par rapport à celui d'un célibataire. En nominal, le ratio est de 1,5. Le forfait logement à déduire est par contre le double de celui d'un célibataire. Si deux personnes au RSA se marient, leurs revenus, forfait logement déduit, passent de $2 \times 480 = 960$ € à 687 €, soit une baisse de 28 % 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 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)¹ qui dresse la liste limitative des 25 types de ressources cumulables.

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

¹ Saisir les mots-clés « article R.262-11 CASF » dans un moteur de recherche pour accéder à cet article (site Legifrance).. Cette manière de faire est valable pour tous les textes officiels cités.

versements suivants de la PAJE de base¹ 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 170 € la déduction relative au CF, et à 92 € celle relative à l'ASF. Cette subtilité est expliquée dans le chapitre sur la Prime d'Activité, page 37.

Nous sommes donc amenés à nous demander quelle « *finalité sociale particulière* » est reconnue dans certaines prestations familiales et pas dans les autres. L'[article L262-3](#) 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. Notons 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 prestations 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 déduire 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 déduits². Les chiffres proviennent de la dernière colonne du tableau 3.
- b. Un « RSA couple » (687 €) auquel on ajouterait simplement les prestations enfants AF et CF standards.

¹ 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.

² Le montant du taux majoré du CF, applicable notamment à ceux qui bénéficient du RSA, est de 237 €, dont 68 € 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	820	687	+ 133
Couple avec 2 enfants	984	687 + 130	+ 166
Couple avec 3 enfants	984 + 218 + 68	687 + 130 + 166 + 237	+ 49
Enfant supplémentaire	+ 218	+ 166	+ 52

Tableau 4 : Effet de la familialisation du RSA

Nous constatons que le barème du RSA familialisé est plus avantageux que le barème commun des prestations familiales, surtout pour les couples de 1 enfant (+ 133 €) et 2 enfants (+ 83 € par enfant).

Pour trois enfants, l'avantage est faible (+ 16 € par enfant). Pour chaque enfant supplémentaire, il augmente à nouveau (+ 52 €). 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.¹

¹ On pourrait poursuivre l'analyse des incohérences de la prise en compte de la structure familiale pour le RSA. Le fait de percevoir le RSA ouvre droit à certains avantages, par exemple la Prime de Noël dont bénéficie un foyer de 2 enfants ayant un salaire net mensuel de 800 € (RSA de 54 €). À la naissance d'un troisième enfant, les prestations familiales augmentent : ce foyer 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 nous empêche en pratique d'en vérifier, avec les décimales, la parfaite exactitude.

V. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET LA FAMILLE

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 38 % d'un revenu d'activité supplémentaire. 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 certains jeunes 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 demandes. Au final, la PA a été un succès, puisque les dépenses budgétaires ont été de 4,8 milliards, 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 79), et d'une partie principale qui ressemble à l'ex RSA d'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 25 prestations et aides sociales cumulables avec le RSA. On trouve maintenant (quasi) la même liste à l'[article R.844-5](#) du CSS. Elles sont ainsi susceptibles d'évoluer indépendamment.

Et 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 526,25 € (PA) en septembre 2017, soit un écart de 3,5 %. Le gouvernement s'est ainsi donné la possibilité d'agir plus finement, mais au prix d'une complexité plus grande.

Voyons-en les conséquences sur le cas simple d'un célibataire ayant un revenu mensuel net de 500 €, trop élevé pour donner droit au RSA et trop faible pour donner droit à la bonification. La Prime d'Activité ne sera pas de $545 - 65$ (forfait logement) $- 38 \% \times 500 = 290$ €, elle sera de $(526 - 63 - 38 \% \times 500) \times 0,995 = 271$ €¹, montant que le simulateur de la CAF confirme.

Nous voyons qu'un écart de 3,5 % sur le taux de base de la PA se traduit par un écart de 6,5 % sur une PA de 290 € : c'est l'écart en valeurs absolues sur le taux de base qui a un effet dominant, et non l'écart en pourcentage. Prenons un autre exemple, celui d'un couple ayant deux enfants et un revenu mensuel de 2500 €. Il a droit à une PA de 92 €². Si le taux de base de la PA augmentait de 1 % sans changement des autres paramètres, sa PA passerait à 104 € (+13 %).

¹ Le coefficient 0,995 correspond à la CRDS de 0,5 %, dont le RSA est dispensé mais pas la PA.

² Un couple locataire ayant ce revenu n'a pas droit à l'APL. Le forfait logement n'est donc pas déduit. Sa PA sera de 1105 (taux de base de la PA) $-(2500 \times 0,38) - 130$ (AF) $+ 67$ (bonification) = 92 €.

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 internet¹, 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 à titre indicatif.

Nous nous heurtons au même problème que le public qui s'interroge. La recherche de la cause d'un éventuel écart avec ce que nous avons calculé est ardue. Il peut s'agir d'une erreur de notre part, d'une erreur du simulateur (souvent corrigée quelques semaines plus tard) ou d'un retard de mise à jour.² Les services publics doivent donc consacrer beaucoup de moyens 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.³ 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.

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

	Fin 2013	Sept. 2017	Écart
AF à partir du 3 ^{ème} enfant	164,76 €	165,88 €	+ 0,7 %
CF taux normal	167,34 €	169,03 €	+ 1 %
CF taux majoré	167,34 €	236,71 €	+ 41,5 %
RSA	492,90 €	545,48 €	+ 10,7 %
PA, base de calcul	492,90 €	526,25 €	+ 6,8 %
ASS (par jour)	15,90 €	16,32 €	+ 2,6 %
ASF (parent isolé)	90,40 €	109,65 €	+ 21,3 %

Tableau 5 : Évolution de certaines prestations entre 2013 et 2017

Nous ne portons pas ici de jugement sur les priorités que ces différents taux semblent traduire. Nous attirons l'attention sur les incohérences techniques qui surgissent quand les uns se limitent à 1 %, et d'autres atteignent 20 %, voire 40 %.

¹ L'information complète reste accessible en allant voir les textes de lois.

² Le tableur que nous utilisons est téléchargeable sous le nom de ChiffrageRB.ods à https://leonregent.fr/Revenu_de_Base.htm. Marc de Basquiat, président de l'AIRe, a développé de son côté 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.

³ Voir un autre exemple en annexe page 87 : la baisse de 5 € des APL se traduit pour certains foyers par une hausse de 5 € de leur Prime d'Activité.

Le Complément Familial majoré pour les foyers très modestes a été mis en œuvre le 1^{er} avril 2014. Il se trouve que la population bénéficiaire est à peu près la même que celle qui a droit au RSA (incluant alors le RSA d'activité). Le CF étant déductible, sa majoration était aussitôt reprise sous la forme d'une baisse de ce RSA.

Le même phénomène se produisait pour l'Allocation de Soutien Familial (ASF). Elle n'est pas soumise à conditions de ressources, les foyers aisés profitaient donc pleinement de l'actualisation de 21,3 %. Mais pour les bénéficiaires du RSA, l'actualisation réelle n'était que celle de ce dernier.

Une correction a été décidée. Un décret du 27 mai 2014 a instauré la déductibilité partielle du CF et de l'ASF.

Prime d'Activité et Prestations Familiales

Recentrons-nous sur l'essentiel avec deux formules approchées :

$$\text{RSA} = C_{\text{RSA}} + F_{\text{RSA}} - \text{PF} - \text{Lgt} - R$$

$$\text{RSA} + \text{PA} = C_{\text{PA}} + F_{\text{PA}} - \text{PF} - \text{Lgt} - R + 0,62 \% \times \text{RA} + \text{Bonif.}^1$$

C est le montant nominal du RSA ou de la PA pour un **C**élibataire.

F est la majoration de ces montants nominaux fonction de la configuration **F**amiliale.

PF est la partie des prestations familiales à soustraire.

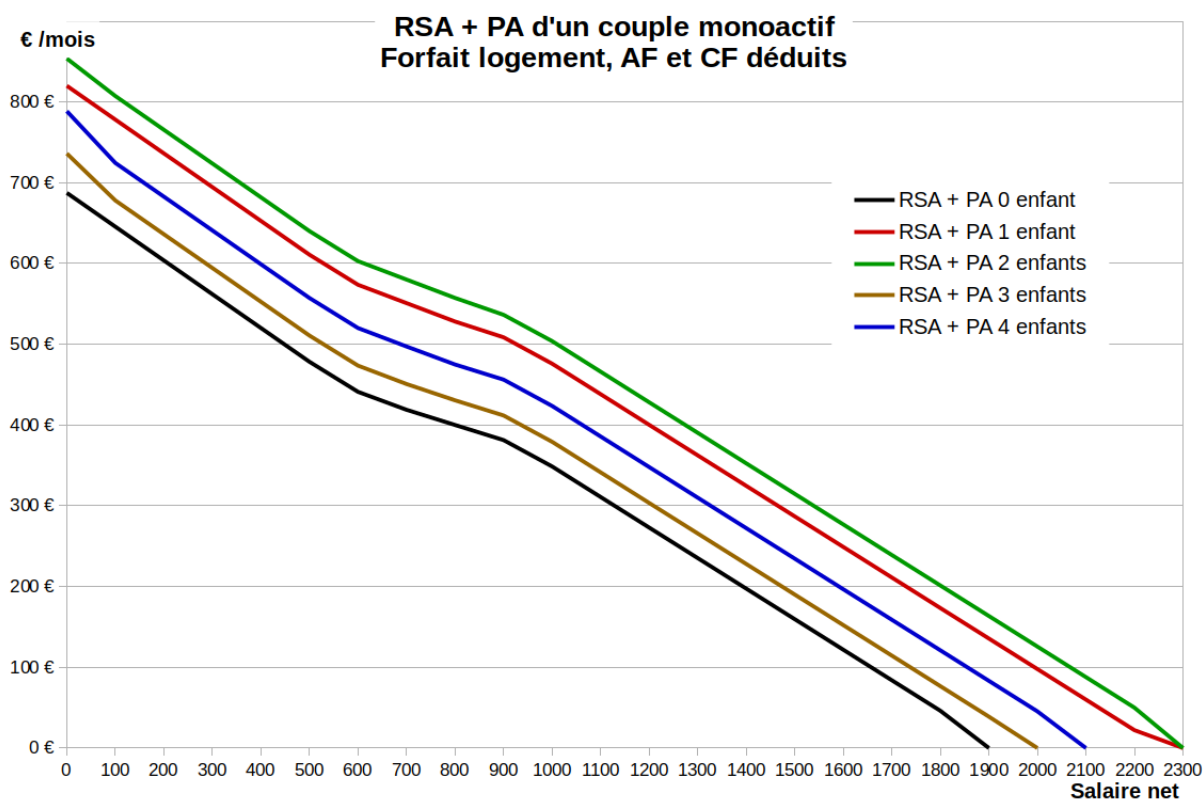
Lgt est l'aide au logement à soustraire, plafonnée à un « forfait logement ».

R est l'ensemble des autres revenus (financiers, d'activité...) non cumulables avec le RSA.

RA est le revenu d'activité.

Bonif. est la bonification individuelle.

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



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

L'écart entre la courbe noire (pas d'enfant) et les autres courbes représente la correction ($F - PF$) que les minima sociaux (RSA et PA) opèrent sur les prestations familiales communes. Nous voyons que cet écart est sensiblement indépendant du revenu.

L'arrivée d'un premier enfant donne droit à environ 130 € par mois de PA jusqu'à

¹ Si les formules donnent un résultat négatif, le résultat est bien sûr nul. Nous n'avons pas précisé le calcul de la CRDS.

un salaire de 1900 €. Cet avantage se réduit puis disparaît à partir de 2300 € net (soit 3000 € brut) : le couple se retrouve alors avec les AF et CF communs, c'est-à-dire rien.

L'arrivée d'un troisième enfant se traduit par une diminution d'environ 126 € de la PA (écart moyen entre les courbes verte et brune du graphique 6). Son objectif principal, encourager l'activité, est brouillé par sa familialisation.

La PA diminue moins vite entre 0,5 et 0,8 SMIC : Ces seuils marquent respectivement le début de la bonification individuelle, et l'atteinte de son niveau maximal.

Nous avons considéré le cas le plus courant en déduisant le « forfait logement ». Mais 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 ;
- que notre graphique n'est exact que dans le cas d'un foyer propriétaire ou logé gratuitement.

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.

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.¹

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). Entre RSA et ASS, les intéressés ne peuvent pas choisir. Ils ne peuvent déposer un dossier de demande de RSA auprès de la CAF qu'avec une attestation de non-droit à l'ASS, établie par Pôle emploi.

Si près de deux millions de personnes perçoivent le RSA géré par la CAF, un demi-million d'autres perçoivent l'ASS géré par Pôle emploi. Le montant de l'ASS est de 16,32 € par jour, soit 497 € par mois moyen. Depuis plusieurs années, elle est actualisée sur une base minimaliste alors que le RSA progresse plus rapidement : son montant, même amputé du « forfait logement », pourrait bientôt devenir plus avantageux.

Alors que le RSA est familialisé, l'ASS est individuelle. 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 653 € par mois d'autres ressources (1306 € pour un couple). Au-delà, elle est réduite, pour s'annuler au niveau de 1142 € (1795 € pour un couple).

Cela signifie qu'alors qu'un couple au RSA perçoit, forfait logement déduit, 687 € par mois, il percevrait $2 \times 497 = 994$ € 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

¹ 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].

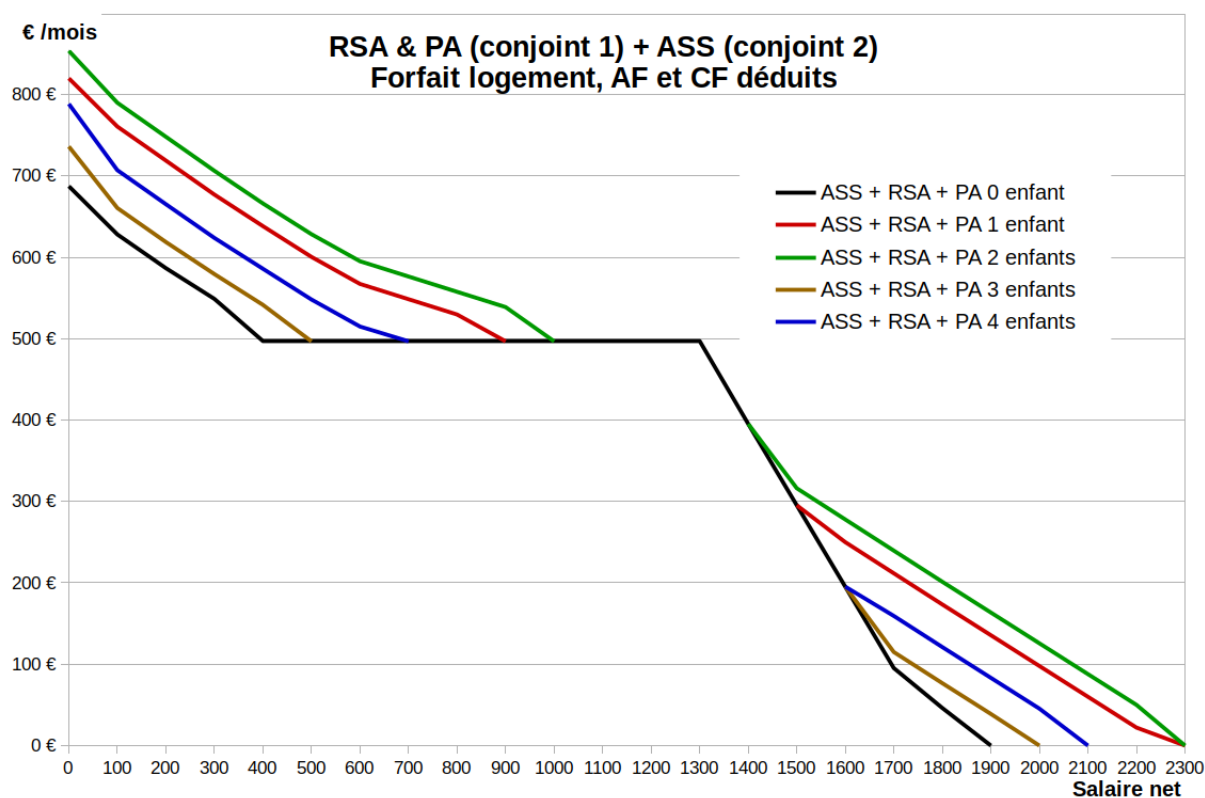
Le montant de la couverture socle, versé sous condition de ressources, serait fixe et ne varierait pas en fonction du nombre d'enfants. En sens inverse, la base ressource retenue exclurait l'ensemble des prestations familiales aujourd'hui, de même que les éléments relatifs au logement (pas d'application 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.

complexe, 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 1^{er} 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 nous avons eu bien du mal à répondre.

Limitons-nous au cas simple d'un couple. Le premier conjoint perçoit l'ASS (497 €) et n'a aucun autre revenu. Le second a un petit salaire, susceptible de lui ouvrir droit au RSA et/ou à la PA. Le graphique 7 montre l'effet de ces minima sociaux selon ce salaire et le nombre d'enfants.



Graphique 7

La forme de ce graphique est surprenante, analysons-le en partant de la gauche (salaire nul) pour aller vers la droite.

Avec un salaire nul, l'ASS est complétée par un RSA de 191 €, majoré s'il y a des enfants. C'est avec deux enfants que l'aide globale est maximale (854 €).

Avec un salaire net de 400 €, l'ASS est complétée par une PA de 14 €, majorée s'il y a des enfants.

Avec un salaire autour du SMIC (1150 € net), la PA est nulle, seule l'ASS demeure.

À partir de 1305 €, l'ASS diminue rapidement pour s'annuler au niveau de 1795 €.

Avec un salaire net de 1800 €, le couple perçoit une PA de 46 €, majorée s'il y a des enfants. Ici aussi, c'est avec deux enfants que le maximum (201 €, courbe verte) est atteint.

On peut remarquer une légère augmentation de la pente des courbes au niveau de 600 € de salaire net, soit 0,5 SMIC. C'est l'effet de la bonification individuelle (seconde composante de la PA), qui commence à ce niveau de salaire et atteint son maximum (67 € par mois) à partir d'un salaire de 927 €. Mais dans le cas que nous décrivons, la bonification est inopérante autour de 927 € de salaire, puisque la PA est nulle ou quasi nulle du fait de l'ASS. L'objectif d'inciter à travailler plus grâce à cette bonification se perd dans la complexité.

Après cette explication sur l'interaction de l'ASS et de la PA dans le cas d'un couple, qui peut répondre aux questions suivantes ?

1. Existe-t-il des cas de figure où un célibataire sans enfant à l'ASS (plein taux, soit 497 €) peut percevoir une Prime d'Activité ?
2. Même question pour une famille monoparentale ;
3. Même question pour un parent isolé.¹

Si vous avez des difficultés, la conclusion est claire : non seulement le public visé est dans l'incapacité de prévoir le montant de la Prime d'Activité dont il est susceptible de bénéficier, mais il ne peut même pas savoir dans quels cas il doit la 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 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 récentes : 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.²

¹ La réponse est oui dans les cas 2 et 3, avec un salaire très faible mais non nul (la PA ne peut pas dépasser 62 % des revenus d'activité). Dans le cas 1, il faut de plus que l'ASS (497 €) ne dépasse pas le montant de référence de la PA, ce qui n'est vrai que si le forfait logement n'est pas déduit.

² 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. Nous les décrivons sommairement 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 du revenu catégoriel net de l'année n-2, incluant tous les types de ressources. Les montants, arrondis, sont ceux en vigueur en septembre 2017.

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 30 € (primaire), 32 € (collège) ou 33 € (lycée).

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 169 € par mois. Le taux majoré, soumis à des conditions de ressources très strictes, ne concerne pas les familles « moyennes 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 185 € 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 130 € par mois pour le second enfant à charge, et de 166 € 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.

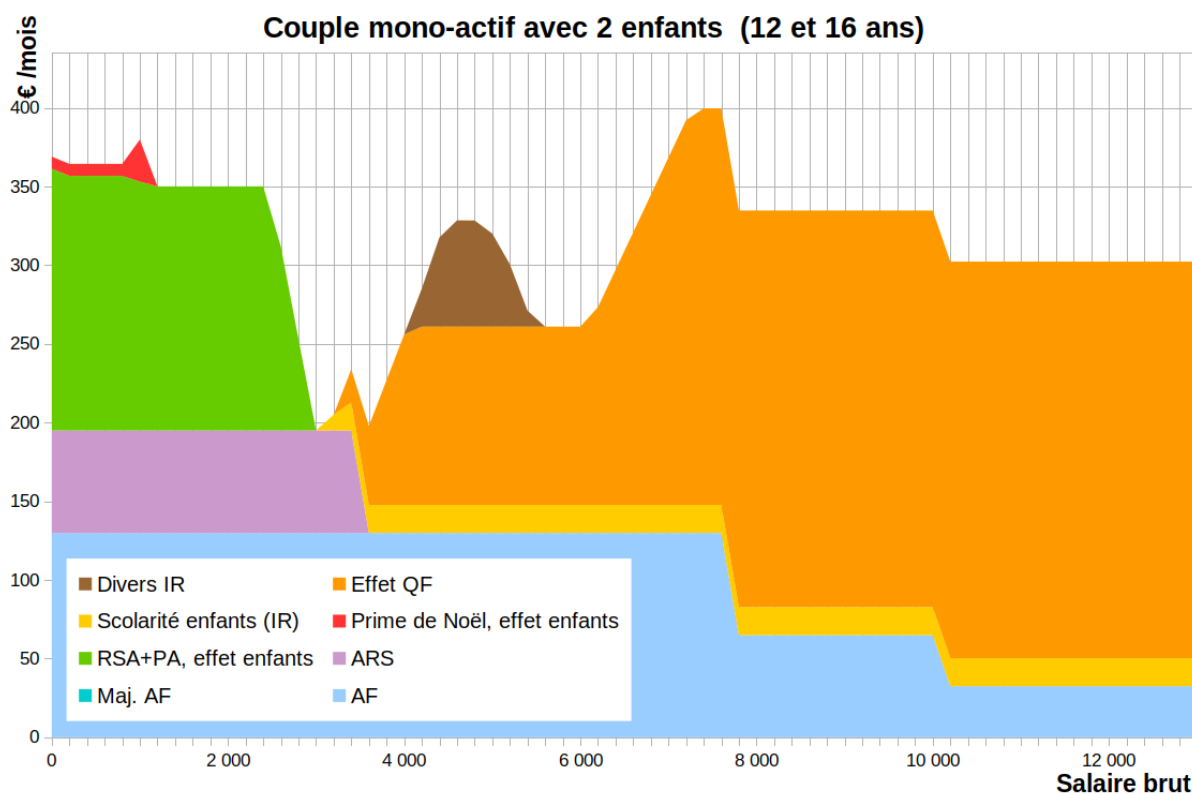
La Majoration des AF (Maj AF) à partir de 14 ans concerne les familles d'au moins deux enfants à charge, sauf l'aîné dans une famille de deux enfants. Elle est de 65 € par mois. Elle est divisée par deux puis par quatre en fonction des mêmes seuils de ressources que les AF.

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-part¹, et les suivants pour une part. L'effet de ce mécanisme est plafonné à 1512 € par demi-part, soit 126 € ou 252 € 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 et la réduction « Hollande 2017 » pour les classes moyennes sont plus importantes quand il y a des enfants à charge.
- 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 réel imputable aux enfants des réductions d'impôt.

Le résultat cumulé de l'ensemble de ces mesures est loin d'être intuitif. Nous avons déjà présenté des graphiques concernant les familles ayant quatre enfants et un enfant. Les graphiques 8 et 9 visent les familles ayant respectivement deux et trois enfants à charge.



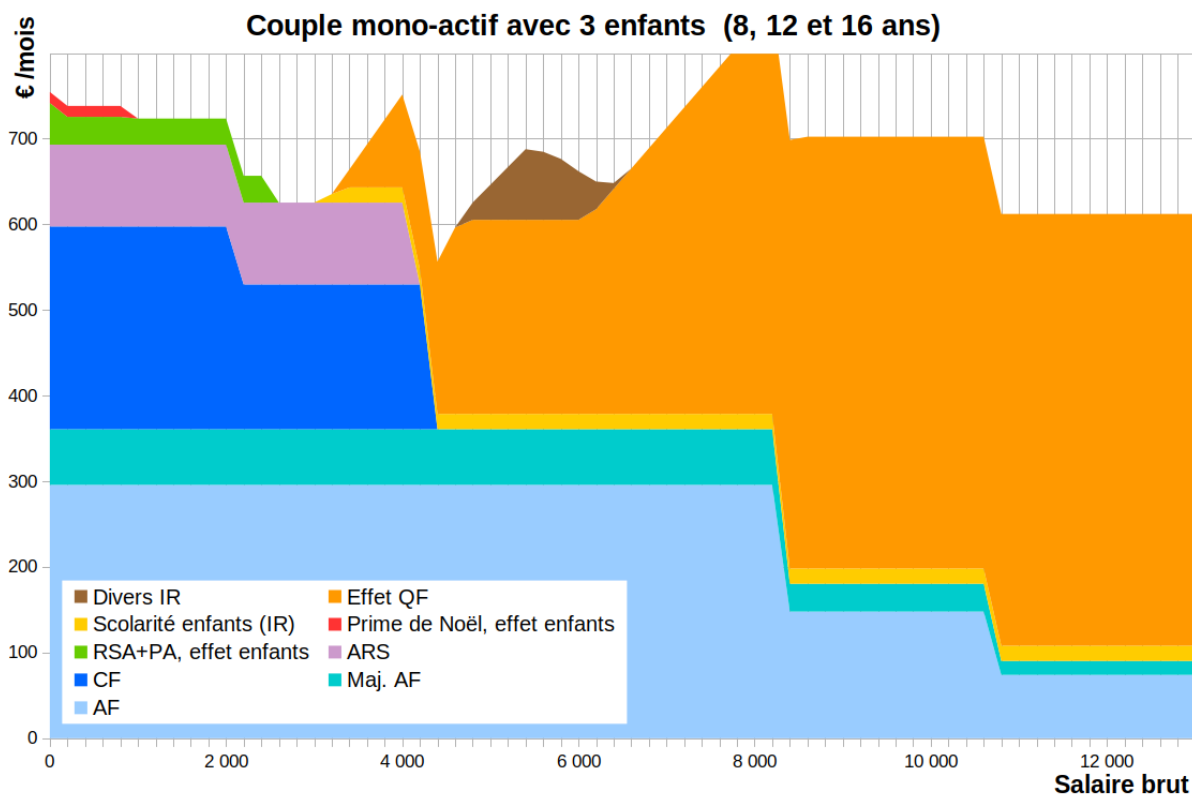
Graphique 8

Mieux comprendre le graphique 8

L'IR est nul en dessous d'un salaire brut mensuel de 4500 €. L'effet du Quotient Familial (1 seule part pour deux enfants) reste limité. Son plafond est atteint à 7300 €.

Dans la zone centrale, en l'absence de Prime d'Activité et d'effet « Quotient Familial », les aides sont plus faibles.

¹ Le cas des familles monoparentales, différent, est traité au chapitre suivant.



Graphique 9

Le Quotient Familial (QF), un sujet sensible

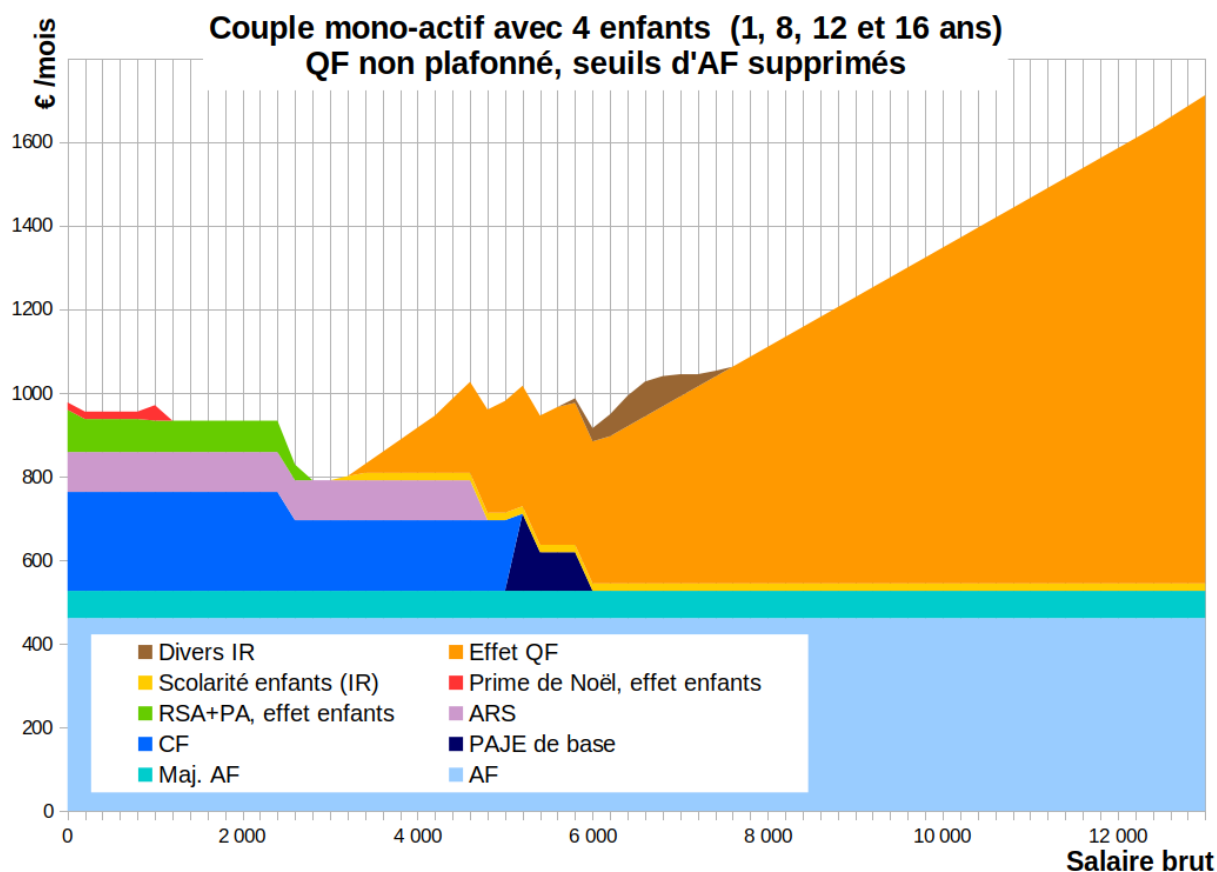
S'agissant des familles aux revenus faibles ou moyens, le remplacement d'une diversité d'allocations par une seule ne suscite pas d'oppositions de principe. Par contre, certaines réticences se manifestent à l'idée de supprimer le Quotient Familial (QF). Pourquoi ?

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) de 432 € (montant incluant l'ARS), ce qui est nettement supérieur aux prestations actuelles. Pour trois enfants de 8, 12 et 16 ans, nous proposons 630 €. Il est logique que ce soit moins favorable, 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 était « 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.

Voici (graphique 10) 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.



Graphique 10

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 est irréaliste¹. 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.

¹ En octobre 2017, la suppression totale des Allocations Familiales pour les hauts revenus est débattue.

VIII. LES FAMILLES MONOPARENTALES

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. Une **famille monoparentale** est constituée d'un seul parent, c'est un terme générique. Ce qu'on appelle **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 ».

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 nous conduit à distinguer :

1. les couples mariés ou pacsés mono-actifs : un seul salaire, ou un second salaire de niveau trop faible pour être considéré (inférieur à 5173 € net par an) ;
2. les couples bi-actifs ;
3. les concubins ;
4. les foyers monoparentaux non isolés ;
5. les parents isolés ;
6. les veufs ou veuves avec au moins un enfant ;
7. les foyers monoparentaux qui perçoivent une pension de réversion 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. C'est à ce point que nous en venons à douter de la manière dont les textes sont appliqués : est-elle homogène sur tout le territoire ?

Listons 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 progresse moins vite depuis septembre 2016 mais suit le même principe.

Par rapport à un foyer monoparental, le parent reconnu isolé bénéficiant du RSA a un bonus de $934 - 818 = 116$ € pour 1 enfant (voir le tableau de la page 31, forfait logement non déduit). Mais il doit déduire la partie de l'Allocation de Soutien Familial (l'ASF dont nous parlons davantage page 54) qui n'est pas cumulable avec le RSA, soit 92 €. Le bonus réel est donc de 24€.

Pour deux enfants, le bonus s'annule :

$$1167 - 982 - 2 \times 92 = 2 \text{ €}.$$

Ensuite, pour chaque enfant supplémentaire, il y a un malus de $233 - 218 - 92 = -76$ €. Le parent isolé bénéficiaire du RSA est alors perdant sur ce point par rapport au régime commun. C'est aussi vrai pour la PA. Y aurait-il une explication à cela ? Nous ne la voyons pas.

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. Ils n'ont pas droit à une demi-part supplémentaire.

Face à ce maquis, 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) : 110 € par enfant et par mois pour les parents isolés, sans conditions de ressources.

La vie conjugale découragée

Deux célibataires, s'ils se marient, se pacent 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.

Les barèmes du RSA et de la Prime d'Activité, particulièrement défavorables aux couples, ont d'autres conséquences néfastes : questionnaire intrusif pour détecter la vraie situation conjugale¹, traque aux fraudeurs... Cette ingérence de l'État dans la vie privée nous paraît insupportable.² 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...).

Le cas des revenus très élevés est particulier. Les couples bi-actifs peuvent subir une perte en se mariant, du fait du plafonnement des principales niches fiscales à 10 000 € par an, au lieu de deux fois 10 000 €. Par contre, les couples mono-actifs trouvent un avantage à se marier du fait du Quotient Conjugal, qui peut avoir un effet encore plus important. Mais nous n'envisageons avec l'AFU ni la suppression des niches fiscales, ni celle du Quotient Conjugal, elles sont un autre sujet.³

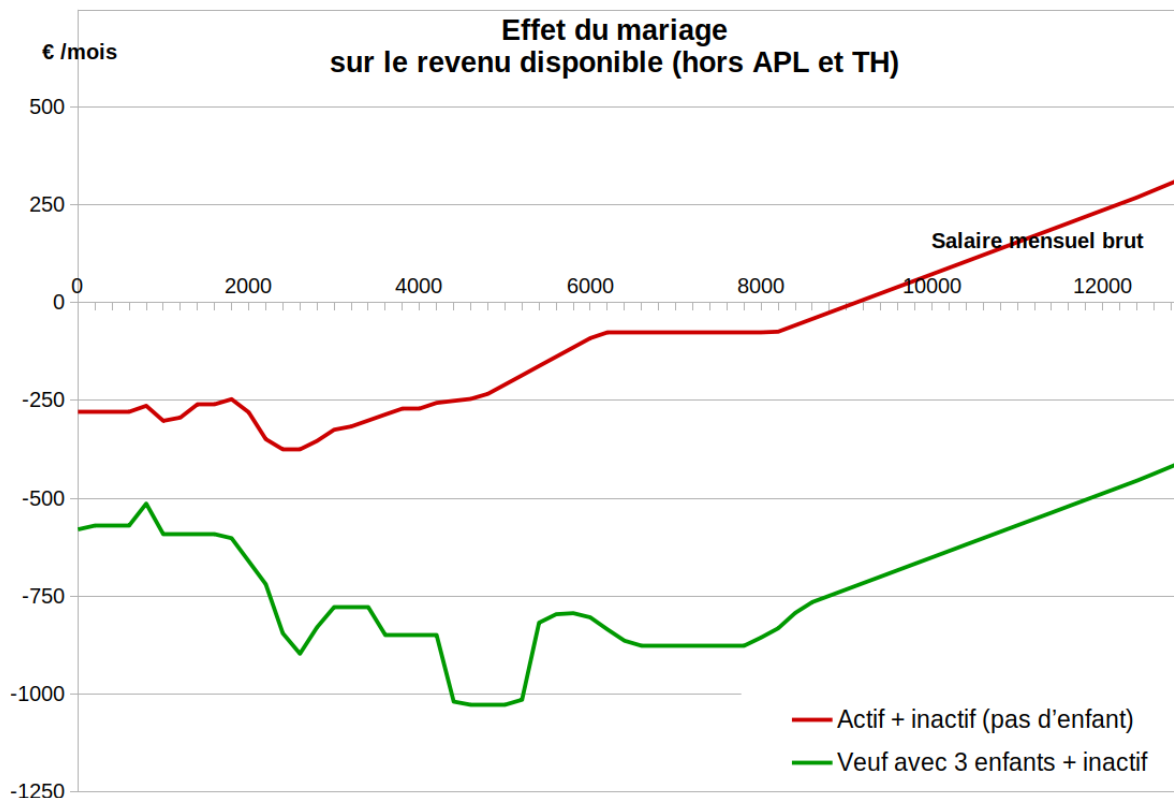
Pour les autres (revenus faibles ou moyens), le mariage se traduit en l'absence d'enfant par une perte moyenne de 280 € par mois (pouvant aller de 0 à 400 €). Cette perte passe à 600 € (250 à 1000 €) en présence d'enfants. Elle est d'un niveau tel qu'elle dissuade ceux qui en ont conscience d'envisager un (re)mariage. Cette situation est atypique en Europe.⁴

¹ Le formulaire de demande CERFA 15481*01 est resté 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.

² 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.

³ Fin 2017, une réflexion semble être menée sur une individualisation optionnelle de l'Impôt sur le Revenu, qui permettrait à certains couples bi-actifs d'en réduire le montant. En l'état actuel du mode de calcul de l'IR, seules des personnes bien informées et décidant d'y passer beaucoup de temps pourraient tenter de comparer les deux solutions.

⁴ Selon l'OCDE, la pression fiscale sur un couple ayant deux enfants et un salaire moyen est de 41,7 % en France contre 31,9 % dans l'UE19, soit 9,8 % points de pourcentage de plus. (<http://www.oecd.org/fr/presse/36372051.pdf>). Pour un célibataire sans enfant ayant 67 % d'un salaire moyen, elle est de 41,4 % en France contre 38,5 % dans l'UE19, soit 2,9 % de plus (<http://www.oecd.org/fr/presse/36372089.pdf>).



Graphique 11

Le graphique 11 illustre comment est modifié le revenu disponible de deux personnes quand elles se marient. L'une perçoit le RSA et n'a pas d'enfant. L'autre, salariée, n'a pas d'enfant dans un cas (courbe rouge) et trois enfants dans l'autre (courbe verte). Dans ce dernier cas, le parent des trois enfants est veuf, ce qui fait qu'il bénéficie d'aides spécifiques (ASF + 1,5 parts fiscales pour le premier enfant + plafonnement plus élevé de l'effet du quotient familial), qu'il perd en se mariant.

Le premier mécanisme responsable est le RSA, qui passe de 960 € pour deux célibataires à 687 € pour un couple. 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 notre sujet, mais d'une remise en ordre des minima sociaux.

Par contre, nous souhaitons éviter que la présence d'enfants n'aggrave la désincitation au (re)mariage. Ce phénomène a deux causes principales.

- La première, pour les plus riches, est la majoration d'une demi-part pour le premier enfant d'un parent isolé. Cette majoration s'ajoute à l'ASF qui n'est curieusement pas dépendante d'un niveau de ressources. Avec notre proposition d'AFU, nous supprimons cette demi-part.
- La seconde est l'ASF que nous maintenons, en l'améliorant de manière à ce qu'elle ne soit plus un frein au (re)mariage.

L'Allocation de Soutien Familial (ASF)

L'Allocation de Soutien Familial est substantielle : 110 € par mois et par enfant de moins de 20 ans, 140 € 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 réservée aux « parents isolés » selon l'appréciation par la CAF de cette notion.

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 2015, son budget a été de 1,5 milliard. En divisant par le montant de l'époque (1150 € par an), ceci correspond à 1,28 million d'enfants bénéficiaires, soit près de la moitié des enfants de foyers monoparentaux.

Malgré la difficulté à placer la frontière entre ceux qui ont droit à l'ASF et ceux qui n'y ont pas droit, notre proposition maintient cette allocation pour les parents isolés mais avec une amélioration : l'attacher à chaque enfant (reconnu « orphelin »), et la rendre pérenne quelle que soit l'évolution matrimoniale du parent. Ainsi, une nouvelle union déclarée ne sera pas découragée. Il est fort possible, si les parents isolés d'aujourd'hui se remarient rarement, que l'impact budgétaire soit marginal.

Une réforme équitable ?

Les « parents isolés » concernés par le RSA et/ou la PA seront plutôt gagnants, car le barème de ces prestations leur est souvent moins favorable que l'ASF standard.

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 discutable.

Tous les parents isolés bénéficieront d'une ASF pérennisée, même 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...). Avec l'ASF, elle confirme l'engagement de la collectivité en faveur des enfants orphelins ou assimilés.¹

*

* *

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.

¹ 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 84) et des aides au logement (voir annexe page 87).

IX. LE CAS DES JEUNES

Les jeunes ont un pied dans leur famille, 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 spécifiques¹. 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 d'Existence ». 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 d'Existence, 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 le lecteur. 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 2017². Qu'en penser ?

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,*

¹ 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 grande difficulté pour prévoir l'évolution de leurs ressources.

² Rapport de Mme Célia Verot, conseillère d'Etat et M. Antoine Dulin, vice-président du Conseil économique, social et environnemental, 182 pages, accessible sur <http://www.gouvernement.fr/>.

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.

CONCLUSION

Un diagnostic grave

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'utilisateur ne peut que faire une demande formelle pour 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 niveaux en euro des avantages sociaux accordés aux familles pauvres et les 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, en particulier dans un contexte où les pouvoirs publics préparent pour 2018 l'arrivée d'un « versement social unique ». 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) 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) ou dans les multiples variantes d'un « revenu universel ».

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.

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 nous permettra d'aborder dans le même esprit les nombreuses autres réformes qui nous attendent – celle de la fiscalité, 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 revenu d'existence. 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 cette idée à la mode sans études préalables suffisantes, alors que le niveau de difficulté est sans doute dix fois plus grand que celui de la famille. Avec le revenu d'existence, on touche non seulement aux minima sociaux mais aussi à la fiscalité et aux cotisations sociales. 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 y plonger 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 XXI^e siècle apaisé.

ANNEXE 1

LA FAMILLE AUJOURD'HUI : DONNÉES STATISTIQUES

Nous nous référons ici à une étude de l'INSEE relative à l'année 2011 et publiée en 2015.¹

En 2011, la France métropolitaine compte 47,8 millions de personnes majeures, dont 66,4 % sont en couple, 18,4 % l'ont été et 15,2 % ne l'ont jamais été.

Sur 31,8 millions de personnes en couple, 73 % sont mariées, 4 % sont pacsées et 23 % sont en union libre. En 1975, parmi les couples cohabitants, seuls 4 % n'étaient pas mariés.

La part des familles nombreuses (au moins trois enfants) est passée de 26 % en 1990 à 21 % en 2011, mais reste supérieure à la moyenne européenne. Cette proportion est plus forte pour les immigrés de première génération (36%), mais elle revient dans la moyenne nationale pour la génération suivante. La répartition des familles selon le nombre d'enfants est la suivante :

Nombre d'enfants	1	2	3	4 ou +	effectif (milliers)
Famille « traditionnelle »	34 %	45 %	16 %	5 %	5473
Famille recomposée	24 %	39 %	25 %	12 %	724
Famille monoparentale	49 %	35 %	12 %	4 %	1577
Ensemble	36 %	43 %	16 %	5 %	7774

Tableau 6 : les configurations familiales en 2011

13,7 millions d'enfants mineurs vivent donc dans 7,8 millions de familles. 71 % d'entre eux vivent dans une famille traditionnelle, 11 % dans une famille recomposée et 18 % dans une famille monoparentale. Les familles recomposées (9,3 % des familles) sont un peu plus fréquentes en 2011 qu'en 1999. La monoparentalité (20,3 % des familles), en nette augmentation, s'est répandue surtout parmi les mères les moins diplômées et résulte d'une séparation (79 % des cas) plus souvent que d'un décès (6% des cas) ou d'une naissance hors d'un couple (15 % des cas).

Dans la tranche 25-29 ans, 25 % des hommes et 13 % des femmes sont hébergés par leurs parents. La proportion est quatre fois moindre dans la tranche 30-39 ans.

La monoparentalité, féminine dans 85 % des cas, est un état transitoire. La hausse constatée en 2011 (+ 35 000 familles monoparentales, soit + 2 %) correspond à

¹ *Couples et familles* édition 2015, 192 pages
(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2017528>).

Cette étude 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...

265 000 nouveaux monoparents, et à 230 000 monoparents qui ont cessé de l'être soit parce qu'ils vivent à nouveau en couple (la moitié), soit parce que leurs enfants ont atteint la majorité.

Le niveau de vie moyen des familles monoparentales (1240 € /mois) est très inférieur à celui des couples avec enfants (1880 € /mois).¹

En 15 ans (1995 – 2010), le nombre annuel de séparations de couples est passé de 155 000 à 253 000 par an². Après la séparation, 75 % des enfants vivent chez leur mère, 8 % chez leur père et 17 % en résidence alternée.

Une pension alimentaire à charge du père est décidée pour 82 % des enfants en résidence chez leur mère. Quand une pension a été fixée (170 € par mois en moyenne), les divorcés déclarent dans 82 % des cas qu'elle a été intégralement payée pendant les deux ans qui ont suivi le jugement, et dans 6 % des cas irrégulièrement. Un tiers seulement des parents ayant des problèmes de versement de pension ont intenté une action en paiement.

Parmi les femmes nées entre 1961 et 1965, 14 % n'ont pas eu d'enfant, 19 % ont eu un enfant, 39 % ont eu deux enfants, 20 % ont eu trois enfants et 9 % (contre 22 % pour les femmes nées entre 1931 et 1935) en ont eu au moins quatre.

Dans les DOM, le taux de fécondité (2,4 enfants par femme) a fortement baissé, mais il reste encore supérieur à celui de la France métropolitaine (2,0 enfants par femme). On y compte 79 % de naissances hors mariage, contre 56 % en métropole.

Le pourcentage de naissances hors mariage été de 55 % en 2011, contre 39 % dans l'UE28.

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 %. Les aides directes et fiscales de l'État aux modes de gardes payants dépendent des ressources. Le reste à charge par enfant pour les familles de niveau de vie supérieur à 2150 € est de 331 € pour une durée moyenne de 150 heures par mois. Quand le niveau de vie est inférieur à 1350 €, le reste à charge est de 89 € par mois, mais pour une durée moyenne de garde inférieure d'un quart.

L'INSEE évalue comme indiqué dans le tableau 7 l'effort social de la nation en faveur des parents :

¹ Le « niveau de vie » est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Un écart semblable se retrouve en l'absence d'enfant : dans la tranche 30-55 ans, le revenu moyen d'un couple est supérieur au double de celui d'un célibataire.

Une séparation fait passer le second adulte de 0,5 à 1 UC. À ressources égales, le « niveau de vie » moyen des conjoints qui se séparent baisse donc. Celui qui a le moins de revenus propres est évidemment le plus pénalisé. La collectivité, par les prestations sociales et les impôts, compense en partie cette baisse.

² Couples dont au moins un des partenaires a entre 25 et 45 ans.

MESURES	Coût (milliards d'euros)
Prestations familiales des régimes publics	48,7
Prestations familiales extralégales d'employeurs et prestations des organismes complémentaires	3,6
Prestations sociales comportant une dimension familiale (aides au logement, RSA)	5,0
Droits familiaux de retraite	18,4
Dépenses fiscales (principalement le Quotient Familial)	15,6
Charges de gestion et dépenses d'investissement (estimation basse)	2,7
Ensemble	94,0 milliards

Tableau 7 : Effort de la nation en faveur des parents en 2013

ANNEXE 2

LES DISPOSITIFS ACTUELS ET LEUR DEVENIR

Cette annexe liste les dispositifs actuels, indique leurs caractéristiques principales en rapport avec notre sujet (en septembre 2017) 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.

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 1512 € par demi-part et par an.

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 et sur la réduction « Hollande 2017 » en faveur des classes moyennes, qui peuvent être plus importantes 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 son prélèvement à la source compliqué.¹
- La réduction d'impôt par enfant scolarisé est une sorte d'équivalent, pour les

¹ La préparation du prélèvement à la source de l'IR pour 2018 a conduit à augmenter de 400 pages le projet de loi de finances 2017. Une des toutes premières mesures prise par le nouveau gouvernement en juin 2017 a été d'en reporter la mise en œuvre. Seul un impôt à taux unique, type CSG, peut être prélevé à la source sans correctifs importants l'année suivante.

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.¹ Si la cause est autre (handicapé mineur ou majeur, ancien combattant...), elle pourrait être maintenue, ce n'est pas en lien avec le présent projet.

Textes concernés : code général des impôts, article 194 à modifier (nombre de parts) et article 199 quater F à supprimer (enfants scolarisés ou étudiants).

¹ 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.

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 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).

Les seuils de revenus en dessous desquels la taxe d'habitation est réduite ou nulle dépendent également du nombre de parts. Les projets de budget des prochaines années vont beaucoup plus loin dans cette direction, en prévoyant des abattements de 30 % (2018) puis de 65 % (2019) de la taxe d'habitation quand les ressources annuelles sont inférieures à 28 000 € (1 part), 43 000 € (2 parts), puis 6 000 € de plus par demi-part supplémentaire. 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).

Des exonérations et dégrèvements de la taxe foncière dépendent également de seuils de revenus modulés selon le QF. La solution sera la même que pour la taxe d'habitation.

Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)

Cette allocation concerne les enfants du primaire (364,09 €), du collège (384,17 €) et du lycée (397,49 €), soit 30 à 33 € par mois.

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

Le plafond annuel de ressources pour en bénéficier est de 35 668 € pour une famille de 3 enfants. Il est modifié de 5 632 € par enfant en plus ou en moins.

Remarques :

Nous pouvons envisager plusieurs possibilités 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, maintenues en solution 2, sont faibles, il ne nous paraît pas utile de les maintenir.

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 réduction 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 90 % de la BMAF, soit 367 €, pour tous les enfants de 6 à 17 ans, sans conditions de ressources.

Texte concerné : code de la sécurité sociale, article L543-1.

Allocations familiales (AF)

Les AF étaient les dernières allocations “universelles” (non soumises à conditions de ressources). Elles sont maintenant divisées par deux puis par quatre. 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.

À taux plein, le premier enfant ne perçoit rien, le second enfant a droit à 129,86 € par mois, les suivants à 165,88 €, et ceci jusqu’à 20 ans.

Un montant forfaitaire 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 normal est de 73 025 € pour une famille de 3 enfants. Il est de 95 464 € pour bénéficier du taux de 50 %. Ces seuils sont modifiés de 5 617 € par enfant en plus ou en moins.

Remarque : Le complément dégressif, également mis en œuvre pour l’ARS, est une complexité supplémentaire dont l’effet est très faible : il ne concerne qu’une plage très étroite de revenus. Nous ne l’avons pas pris en compte dans nos calculs et graphiques.

Notre proposition : les AF sont remplacées par l’Allocation Familiale Unique (AFU) décrite page 26.

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

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.

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

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

Cette majoration de 64,93 € 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 cumulaire avec le RSA et la PA (c'est-à-dire qu'elle en est indépendante).

Proposition : la Maj AF est remplacée par l'AFU, dont le montant est majoré de 9 % de la BMAF (soit + 36,71 € par mois) à partir de 14 ans.

Texte à modifier : code de la sécurité sociale, article L521-3.

Complément Familial (CF)

Le complément Familial (CF) ne vise que le troisième enfant. Le taux normal est de 169,03 € par mois.

Un taux majoré a été créé le 1^{er} avril 2014. En progression rapide, il atteint maintenant 236,71 €. 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 169,87 €, montant proche du taux normal. 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, de 37 705 € pour une famille de 3 enfants, est porté à 46 125 € pour les couples bi-actifs et les parents isolés. Il est majoré de 6 284 € par enfant en plus.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux majoré, de 18 856 € pour une famille de 3 enfants, est porté à 26 209 € pour les couples bi-actifs et les parents isolés. Il est majoré de 3 143 € par enfant en plus.

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 5173 €. 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	19 000 €	23 000 €	38 000 €	46 000 €
dont salaire net du conjoint	5 100 €	5 200 €	5 100 €	5 200 €
CF annuel	2 028 €	2 841 €	0	2 028 €

Tableau 8 ; Le CF pour les couples mono ou bi-actifs, effets de seuils avec 3 enfants

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

Si un consensus fort se fait au niveau politique pour conserver une aide renforcée à destination des familles nombreuses, il est envisageable de définir un nouveau Complément Familial, sans condition de ressources, apportant un complément forfaitaire pour chaque enfant à charge à partir du troisième.

Textes concernés : code de la sécurité sociale, articles L522-1 et suivants.

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE naissance)

La PAJE naissance (923,08 €), versée une fois, est soumise à condition de ressources (un seul seuil).

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.

Texte modifié : code de sécurité sociale, article L531-2.

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 est de 184,62 € /mois. 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.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux réduit, de 48810 € pour une famille de 3 enfants, est porté à 58513 € pour les couples bi-actifs et les parents isolés. Il est modifié de 6469 € par enfant en plus ou en moins.

Le plafond annuel de ressources pour bénéficier du taux plein, de 40857 € pour une famille de 3 enfants, est porté à 48978 € pour les couples bi-actifs et les parents isolés. Il est modifié de 5415 € par enfant en plus ou en moins.

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 modifier) et L531-3 (à supprimer).

Allocation de Soutien Familial (ASF)

Cette allocation, de 109,65 € 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 91,76 €. 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.

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...)

Texte concerné : code de la sécurité sociale, article L523-2.

Revenu de Solidarité Active (RSA)

Il se calcule ainsi (voir l'explication de la formule page 39) :

$$\text{RSA} = C_{\text{RSA}} + F_{\text{RSA}} - \text{PF} - \text{Lgt} - \text{R}$$

	Personne seule	Parent isolé	Couple
Pas d'enfant	545,48 €	700,46 € (4)	818,22 € (1)
1 enfant	818,22 € (1)	933,95 € (5)	981,86 € (2)
2 enfants	981,86 € (2)	1 167,44 € (5)	1 145,51 € (2)
Au-delà, par enfant :	218,19 € (3)	233,49 € (5)	218,19 € (3)

Tableau 9 : RSA nominal (= $C_{\text{RSA}} + F_{\text{RSA}}$) en septembre 2017

- (1) 50 % de plus pour la seconde personne du foyer.¹
- (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 545,48 = 65,46 € pour une personne seule, de 16 % x 818,22 = 130,92 € pour deux personnes au foyer, et de 16,5 % x 981,86 = 162,01 € 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 assujéti 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 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) 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 de 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...).

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

¹ Les pourcentages et coefficients sont à rapporter au montant de 545,48 €.

indépendant du nombre d'enfants. Les montants spécifiques aux parents isolés sont également supprimés.

Textes concernés : code de l'action sociale et des familles, articles L262-1 et suivants et articles R262-1 et suivants.

Prime d'Activité (PA)

Elle se calcule ainsi (voir page 39) :

$$PA = C_{PA} + F_{PA} - PF - Lgt - RSA - R + 0,62 \% \times RA + Bonif.$$

La PA a été créée le 1^{er} 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 maintenant écartée avec une base de calcul qui a augmenté moins vite que le RSA : elle est de 526,25 € (**C_{PA}**) en septembre 2017 et non pas de 545,48 € (**C_{RSA}**), soit 3,53 % de moins.

	Personne seule	Parent isolé	Couple
Pas d'enfant	526,25 €	675,77 €	789,38 €
1 enfant	789,38 €	901,02 €	947,25 €
2 enfants	947,25 €	1 126,28 €	1 105,13 €
Au-delà, par enfant :	210,05 €	229,76 €	214,71 €

Tableau 10 : Base de calcul de la PA (= C_{PA} + F_{PA}) en septembre 2017

Le forfait logement, à déduire dans la plupart des cas, est de 12 % x 526,25 = 63,15 € pour une personne seule, de 16 % x 789,38 = 126,30 € pour deux personnes au foyer, et de 16,5 % x 947,25 = 156,30 € 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 pour les familles de 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...).

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 d'activité successifs de 800 / 1600 / 0 € (cas d'un auto-entrepreneur) donneront droit pour un célibataire à une PA trois fois moindre que des revenus de 800 / 800 / 800 €. En effet, dans la première séquence, le calcul de la PA théorique des mois sans revenu ou à 1600 euros est égale à zéro.

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 575,84 €. Cette bonification est maximale (67,27 € avant déduction de la CRDS) à partir d'un revenu mensuel d'activité au moins égal à 95 fois le SMIC horaire, soit 927,20 €. ¹ Dans un couple, pour avoir deux bonifications maximales, il faut que chacun des salaires excède 927,20 €. Mais avec ces salaires, la PA ne sera que de :

$$789,38 - 126,30 - 38 \% \times 2 \times 927,20 + 2 \times 67,27 = 92,95 \text{ €}$$

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

Remarque : La mécanique complexe de familialisation de la PA révèle l'inadéquation du régime normal des prestations familiales.

Notre proposition : la PA, devenue cumulable avec l'AFU et l'ASF, est rendue indépendante du nombre d'enfants. Les montants spécifiques aux parents isolés sont également supprimés.

Textes concernés : code de la sécurité sociale, articles L842-1 et suivants, R842-1 et suivants, R843-1, R844-1 et suivants, D843-1.

¹ Cette formulation qui compare un salaire net (le revenu d'activité) au SMIC brut est curieuse, c'est celle du décret. Le mode de calcul indiqué sur le site de la CAF est différent. Le salaire brut y est comparé au SMIC brut mensuel, affecté respectivement des coefficients 0,5 (pas de bonification en dessous) et 0,8 (bonification maximale au-dessus). Les deux procédés donnent des résultats proches.

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 %.

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 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° 2016-1945 et décret n° 2016-1941 (Mayotte) du 28 décembre 2016.

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. Par exemple, pour un couple, le taux plein (16,32 € par jour), est versé jusqu'à des revenus mensuels (du conjoint) de 1305,60 €. Il décroît ensuite et s'annule à partir de 1795,20 €.

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.

Elle est cumulable avec les prestations sociales et l'APL.

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

Supplément Familial de Traitement (SFT)

Il fait partie des complexités de la paye des fonctionnaires¹. Le SFT s'ajoute aux prestations familiales de droit commun. Il est un élément du salaire. Il est assujéti 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. Pour passer au net (imposable), appliquer un coefficient d'environ 0,7.

Nombre d'enfants	1	2	3	Par enfant >3
Minimum mensuel	2 €	73 €	183 €	130 €
Maximum mensuel	2 €	111 €	282 €	205 €

Tableau 11 : Minima et maxima du SFT brut

Remarque : 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 de un et deux enfants seront en général gagnantes avec le passage à l'AFU.

Notre proposition : le SFT est supprimé.

Textes concernés : articles 20 et 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, articles 41, 47 et 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, articles 10, 10bis, 11 et 12 du décret 85-1148 du 24 octobre 1985.

¹ 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.

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 $50 \% \times 2\,300 = 1\,150 \text{ €}$;
- 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. Il a été de 6,2 milliards en 2015, dont 5,6 milliards de 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 392,09 € /mois, sans conditions de ressources. Le budget « PreParE » 2015 de la CAF a été de 1,8 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. Elle ne nous semble ni prioritaire, ni techniquement liée à notre proposition d'AFU.

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 a été instaurée le 1^{er} octobre 2016 : le jeune n'aura pas droit à l'APL si ses parents payent l'ISF.¹

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.

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 6000 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.

Texte concerné : code de la sécurité sociale, article L521-2.

¹ La suppression de l'ISF en 2018 aura donc une conséquence sur certains droits à l'APL. C'est une nouvelle illustration de la difficulté de faire évoluer un système où les mesures sont imbriquées les unes dans les autres.

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.

Tarifs sociaux divers

Les tarifs de certains services (cantines, centres de vacances, transports, crèches...) 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 : hors sujet, situation inchangée.

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). Elle était difficile à comprendre. Les changements intervenus depuis ajoutent un niveau de complexité supplémentaire : expliquer les règles est devenu impossible. Sauf à aller voir les décrets et arrêtés, l'information sur les droits de chacun n'est maintenant donnée que par le simulateur de la CAF.

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

Quand les ressources annuelles de l'année n-2 sont faibles, l'APL est égale au loyer réel (plafonné), minoré d'une participation personnelle et majoré d'un forfait de charges.

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

	Plafonds de loyer au 1/10/2017			Seuil R0 de ressources annuelles
	Zone 1	Zone 2	Zone 3	
Célibataire	295 €	257 €	241 €	4 562 €
Couple sans enfant	356 €	315 €	292 €	6 534 €
Foyer 1 enfant	402 €	354 €	328 €	7 793 €
Foyer 2 enfants	460 €	406 €	374 €	7 969 €
Majoration par enfant au-delà	58 €	52 €	47 €	305,00 €

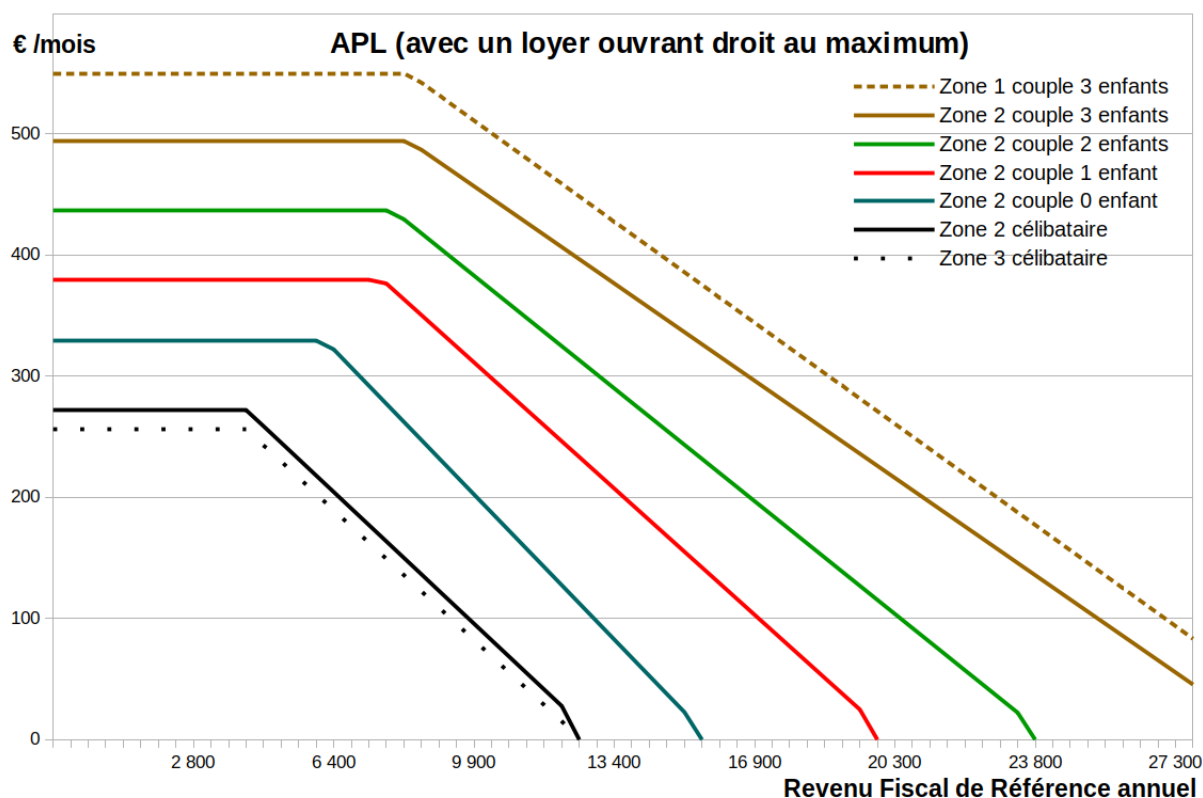
Tableau 12 : APL, loyers mensuels plafonds

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).

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

Depuis le 1^{er} octobre 2016, le patrimoine est pris en compte s'il dépasse 30 000 euros.

Le 1^{er} 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.



Graphique 12

Le graphique 12 présente le cas le plus fréquent, celui d'un loyer compris entre le loyer plafond et 2,5 fois ce loyer plafond.

Remarques : En zone 2, l'APL maximale d'un smicard est de 20 €. S'il a un conjoint sans ressources, l'APL passe à 118 €. S'il a un enfant (avec ou sans conjoint) l'APL passe à 238 €. Le barème est avantageux pour les parents isolés : leur premier enfant compte pour deux occupants.

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.

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.

Quand l'APL est inférieure aux « forfaits logements » déduits du RSA et de la PA, c'est son montant réel qui est déduit de ces minima sociaux. Si l'APL baisse de 5 €, elle est alors compensée par une hausse de 5 € de l'ensemble RSA + PA.

Notre proposition : Les aides au logement dépendent de la configuration familiale, mais leur rationalisation dépasse le cadre de notre proposition. Elle pourrait s'envisager dans une étape ultérieure, avec la mise en œuvre d'un « Revenu d'Existence » pour tous. Les aides au logement pourraient alors être remplacées par :

- une majoration du Revenu d'Existence d'environ 50 € par mois par personne ;
- un crédit d'impôt de 200 à 250 € par mois par logement (selon les zones), à

valoir sur la Taxe d'Habitation (dont les exemptions ou réductions seraient supprimées).

Ce dispositif serait financé par un ajustement à étudier de certains impôts (CSG, TH, TF, taxation des revenus locatifs), calibré pour que l'effet global obtenu soit peu différent de ce qui existe, pour les faibles revenus aussi bien que pour les revenus moyens ou élevés, ainsi que pour les locataires et les propriétaires. L'approche suggérée ici nécessitera des études préalables conséquentes.

Principaux textes concernés : 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). Un [arrêté du 3 juillet 1978](#), modifié plus de 300 fois depuis sa création, donne les barèmes.

L'ALF (Allocation de Logement Familial) et l'ALS (Allocation de Logement Social) concernent certains foyers n'ayant pas droit à l'APL. Ces allocations, dont le principe de calcul a de fortes similitudes avec l'APL, sont décrites dans le code de la Sécurité Sociale aux articles L 542-1 et suivants, R 542-1 et suivants, L 834-1 et suivants, R 834-1-1 et suivants. L'Outremer a ses particularités.

ANNEXE 3

LA RETRAITE DES PARENTS

Dans le tableau 7 de l'annexe 1, nous voyons que l'INSEE affiche 18,4 milliards d'euros pour les « droits familiaux de retraite ». 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, mal connus du grand public, 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. La CSG sur les pensions va augmenter en 2018.

De façon plus spécifique, les avantages accordés aux parents de familles nombreuses sont un peu rabetés : 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.¹

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

¹ 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.

variées, et leur pertinence (voire leur applicabilité) est bousculée par l'évolution du monde de travail et par l'instabilité croissante des cellules familiales.

Nous pourrions aligner encore de nombreuses pages pour décrire la complication extrême et l'imbrication de nos systèmes familiaux, sociaux et fiscaux. Mais ce livre ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Notre objectif est d'alerter sur l'état d'une politique familiale incompréhensible pour les citoyens, qui recèle inefficacité et iniquités. Nous espérons que les pouvoirs publics se saisiront de cette question avec sérieux et ambition, pour enfin établir une vision compréhensible par tous, consensuelle et opérationnelle.

Nous ne voudrions pas refermer ce livre sans citer 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.

GLOSSAIRE

AAH : Allocation Adulte Handicapé, voir page 13.

AES : Allocation d'Éducation Spéciale, voir page 13.

AF : Allocations Familiales, voir page 71.

AFU : Allocation Familiale Unique proposée dans ce livre, voir page 26.

AGED : Allocation de Garde d'un Enfant à Domicile, voir page 15.

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

ALF : Allocation de Logement Familial, voir page 87.

ALS : Allocation de Logement Social, voir page 87.

AMF : Allocation de mère au foyer, voir page 10.

APE : Allocation Parentale d'Éducation remplacée par le CLCA, voir page 15.

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

APL : Aide Personnalisée au Logement, voir page 87.

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

ARS : Allocation de Rentrée Scolaire, voir page 70.

ASF : Allocation de Soutien Familial, voir pages 60 et 76.

ASS : Allocation de Solidarité Spécifique, pour certains chômeurs en fin de droits, voir pages 41 et 82.

ASU : Allocation de Salaire Unique supprimée en 1978, voir page 10.

AVPF : Assurance Vieillesse des Parents au Foyer, voir page 90.

BMAF : Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales, voir note page 26.

Bonification : la seconde composante de la PA, individuelle.

Bourses : voir page 86

CAF : Caisse d'Allocations Familiales.

CASF : Code d'Action Sociale et des Familles.

CF : Complément Familial, voir page 73.

CLCA : Complément de Libre Choix d'Activité remplacé par la PreParE, voir page 15.

CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales.

Code civil ou Napoléonien : voir page 8.

Complément dégressif : voir note page 18.

CPE : Congé Parental d'Éducation, voir page 15.

CRDS : Contribution à la Réduction de la Dette sociale.

CSG : Contribution Sociale Généralisée

CSS : Code de la Sécurité Sociale.

Décote : diminution d'IR pour les foyers modestes.

DOM : Département d'Outre-Mer, voir page 86.

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 56

Famille monoparentale : voir page 49.

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

IR : Impôt sur le Revenu, voir page 67.

Landry : loi de 1932, voir page 9.

Maj AF : Majoration des Allocations Familiales, voir page 72.

MDA : Majoration de Durée d'Assurance, voir page 90.

Ménage : voir note page 64.

Neuwirth : loi de 1967, voir page 14.

Niveau de vie : voir note page 65.

Nombre de parts : fonction de la composition familiale, il sert principalement au calcul de l'IR. Voir page 67.

PA : Prime d'Activité, voir pages 35 et 79.

PACS : PActe Civil de Solidarité promulgué en 1999, voir page 14.

PAJE de base et PAJE naissance : Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, voir page 74.

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 49.

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 81.

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 81.

QF : Quotient Familial, voir pages 47 et 67.

RMI : Revenu Minimum d'Insertion remplacé par le RSA en 2008.

RSA ; Revenu de Solidarité Active, voir pages 83 et 77.

RSA d'activité : partie du RSA remplacée par la PA en 2016. Voir page 35.

RSA socle : partie du RSA qui demeure depuis 2016. Voir page 35.

SFT : Supplément Familial de Traitement pour les fonctionnaires, voir page 83.

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 65.

UDAF / UNAF : Union Départementale / Nationale des Associations Familiales, voir page 10.

Veil : loi de 1975, voir page 14.

Zones 1, 2 et 3 : voir APL page 87.

Table des matières

PRÉFACE.....	3
INTRODUCTION.....	5
I. LA POLITIQUE FAMILIALE : UNE LONGUE HISTOIRE.....	6
<i>Le Code napoléonien.....</i>	<i>8</i>
<i>Du monde du travail à l'universalité.....</i>	<i>9</i>
<i>Natalité et familles nombreuses.....</i>	<i>10</i>
<i>Prestations familiales et redistribution.....</i>	<i>11</i>
<i>L'aide aux familles se développe aussi à l'intérieur des minima sociaux.....</i>	<i>12</i>
<i>Le logement, le handicap.....</i>	<i>13</i>
<i>Le statut de la femme, mariage et foyers monoparentaux.....</i>	<i>14</i>
<i>L'équilibre vie familiale – vie professionnelle.....</i>	<i>15</i>
<i>Synthèse : des objectifs divers.....</i>	<i>16</i>
II. VUE D'ENSEMBLE : UNE POLITIQUE FAMILIALE IMPARFAITE.....	17
<i>Une France coupée en trois.....</i>	<i>21</i>
<i>Deux caractéristiques françaises.....</i>	<i>23</i>
<i>Faut-il encourager financièrement la natalité ?.....</i>	<i>24</i>
<i>La famille française aujourd'hui.....</i>	<i>26</i>
III. NOTRE PROPOSITION.....	27
<i>Les points sensibles.....</i>	<i>30</i>
<i>Approfondir l'analyse.....</i>	<i>31</i>
IV. LE RSA ET LA FAMILLE.....	32
V. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET LA FAMILLE.....	36
<i>Préalables sur la Prime d'Activité (PA).....</i>	<i>36</i>
<i>Le difficile calcul de la Prime d'Activité.....</i>	<i>38</i>
<i>Prime d'Activité et Prestations Familiales.....</i>	<i>40</i>

VI. L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE (ASS), SES LIENS AVEC LE RSA ET LA PRIME D'ACTIVITÉ.....	42
VII. LES FAMILLES MOYENNES ET AISÉES.....	45
<i>Le Quotient Familial (QF), un sujet sensible.....</i>	<i>48</i>
VIII. LES FAMILLES MONOPARENTALES.....	50
<i>La vie conjugale découragée.....</i>	<i>53</i>
<i>L'Allocation de Soutien Familial (ASF).....</i>	<i>55</i>
<i>Une réforme équitable ?.....</i>	<i>56</i>
IX. LE CAS DES JEUNES.....	57
CONCLUSION.....	60
<i>Un diagnostic grave.....</i>	<i>60</i>
<i>Une refondation urgente.....</i>	<i>61</i>
<i>Un préalable pour rationaliser les minima sociaux.....</i>	<i>62</i>
<i>Une conversion des mentalités.....</i>	<i>63</i>
ANNEXE 1 LA FAMILLE AUJOURD'HUI : DONNÉES STATISTIQUES.....	65
ANNEXE 2 LES DISPOSITIFS ACTUELS ET LEUR DEVENIR.....	68
<i>Impôt sur le revenu (IR).....</i>	<i>68</i>
<i>Effets induits par la suppression du Quotient Familial (QF).....</i>	<i>70</i>
<i>Allocation de Rentrée Scolaire (ARS).....</i>	<i>71</i>
<i>Allocations familiales (AF).....</i>	<i>72</i>
<i>Majoration des AF à partir de 14 ans (Maj AF).....</i>	<i>73</i>
<i>Complément Familial (CF).....</i>	<i>74</i>
<i>Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE naissance).....</i>	<i>75</i>
<i>Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE de base).....</i>	<i>76</i>
<i>Allocation de Soutien Familial (ASF).....</i>	<i>77</i>
<i>Revenu de Solidarité Active (RSA).....</i>	<i>78</i>
<i>Prime d'Activité (PA).....</i>	<i>80</i>
<i>Prime de Noël.....</i>	<i>82</i>
<i>Allocation de Solidarité Spécifique (ASS).....</i>	<i>83</i>
<i>Supplément Familial de Traitement (SFT).....</i>	<i>84</i>

<i>Gardes d'enfants et aides au congé parental.....</i>	<i>85</i>
<i>Au-delà de 18 ans.....</i>	<i>86</i>
<i>Le cas des DOM.....</i>	<i>87</i>
<i>Bourses.....</i>	<i>87</i>
<i>Tarifs sociaux divers.....</i>	<i>87</i>
<i>Aides Personnalisées au Logement (APL).....</i>	<i>88</i>
 ANNEXE 3 LA RETRAITE DES PARENTS.....	 91
 GLOSSAIRE.....	 93
 Table des matières.....	 96
 4^{ème} de couverture.....	 99

4^{ème} 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) de 167 euros par mois et par enfant jusqu'à 13 ans et 204 euros à partir de 14 ans.

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).