



**ARCHITECTURE DES AIDES AUX FAMILLES :  
QUELLES EVOLUTIONS POUR LES 15 PROCHAINES ANNEES ?**

**NOTE**

**Adoptée par le HCF lors de sa séance du 28 avril 2011**

Le Haut Conseil de la Famille a réalisé un exercice de prospective sur les évolutions possibles de l'architecture de la politique familiale : sur la base d'un travail de description et d'analyse de son architecture actuelle<sup>1</sup>, de recension de ses objectifs et des débats qu'ils suscitent<sup>2</sup>, différents scénarios d'évolution sont examinés.

Cet exercice vise avant tout à éclairer les objectifs de la politique familiale, leurs possibilités de conciliation et de hiérarchisation. Il cherche également à évaluer l'adéquation de l'architecture existante des aides aux familles à ces objectifs, les principales évolutions envisageables pour mieux les remplir, et les conséquences de ces évolutions pour les familles.

Dans un premier temps, on examine le scénario « de référence », celui du maintien de l'architecture actuelle des aides aux familles. Les conséquences financières de ce scénario « au fil de l'eau » ont déjà été explorées dans la projection 2010/2025 du solde de la branche famille. On analyse ici ses conséquences pour les familles, au travers de quelques cas-types. (Section I).

Dans un deuxième temps, on cherche à identifier les principales orientations souhaitables pour améliorer les aides aux familles. Quatre grands axes pourraient constituer les priorités de la politique familiale dans les quinze ans à venir :

- \* une politique plus ambitieuse pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- \* une meilleure compensation des charges des familles ;
- \* un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale ;
- \* un soutien accru aux jeunes adultes.

On présente, pour chacun de ces axes, les principales pistes de réforme envisageables, leurs conséquences budgétaires et leur impact sur les familles (Section II).

On décrit dans un troisième temps les sources de financement envisageables pour ces investissements nouveaux en direction des familles, qu'elles proviennent d'un apport de recettes nouvelles ou de redéploiements au sein de l'enveloppe de la politique familiale. L'examen de cette dernière option par le HCF vise à en éclairer les conséquences pour les familles. Il n'a pas pour objet de se prononcer sur la pertinence de ces différentes mesures (Section III).

---

<sup>1</sup> Voir notes du HCF relatives à « L'investissement de la Nation en direction des familles » en France et en comparaisons internationales, et « Projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025 », disponibles comme toutes les notes du HCF sur le site [www.hcf-famille.fr](http://www.hcf-famille.fr).

<sup>2</sup> Voir note du HCF relative à « L'architecture de la politique familiale : éléments de problématique ».

## **SECTION I. L'ARCHITECTURE DE REFERENCE**

Le scénario de référence consiste à maintenir l'architecture actuelle des aides aux familles.

Du point de vue des ressources et des prestations versées par la branche famille, ce scénario est cohérent avec la projection financière du compte de la branche d'ici à 2025, qui prévoit le retour à l'équilibre courant en 2017 ou 2019 selon les hypothèses retenues, et le retour à une situation financière globale (une fois la dette remboursée) positive en 2021 ou 2024.

Dans le cadre de ce scénario, le système fiscal (notamment les quotients conjugal et familial) resterait également stable. Le RSA resterait indexé sur les prix.

### **I. LA VOLONTE DE CONSOLIDER UN SYSTEME AYANT JUSQU'ICI DONNE DES RESULTATS POSITIFS**

Pour ses partisans, ce scénario repose sur la conviction que la structure du système est satisfaisante et qu'on risque de l'affaiblir en voulant le réformer par redéploiement dans une enveloppe constante.

#### **A. La politique familiale française a donné des résultats positifs**

##### **1. Une politique familiale forte et diversifiée**

La France a fait le choix d'une politique familiale forte : l'investissement de la nation à destination des familles est compris, selon les hypothèses retenues, entre 80 et 118 Mds€ en 2008, soit 4,1 à 6,1% du PIB<sup>3</sup>.

Malgré la difficulté que revêtent les exercices de comparaison internationale en la matière, il apparaît que la France est parmi les pays consacrant aux familles la part de la richesse nationale la plus élevée<sup>4</sup>.

La politique familiale française se caractérise en outre par la multiplicité de ses vecteurs d'intervention en faveur des familles : prestations familiales, mesures fiscales, financement de services et d'équipements avec en particulier une école maternelle permettant à la quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans d'être scolarisés gratuitement.

---

<sup>3</sup> Voir la note de travail adoptée par le HCF le 9 septembre 2010 sur « l'investissement de la Nation en direction des familles ».

<sup>4</sup> Voir la note de travail adoptée par le HCF le 9 septembre 2010 sur « l'investissement de la Nation en direction des familles – comparaisons internationales ».

## 2. Un équilibre d'ensemble reposant sur des choix originaux

La politique familiale française se caractérise par un certain nombre de choix originaux qui la distinguent des orientations retenues dans la plupart des autres pays de l'OCDE ou de l'Union européenne.

Sans revenir sur l'ensemble de ces choix, qui sont analysés plus en détail dans la note du HCF « Architecture de la politique familiale : éléments de problématique »<sup>5</sup>, on rappellera cependant les principales caractéristiques de la politique familiale française :

- choix d'une aide croissant avec la taille de la famille, qui se traduit notamment par la forte progressivité des prestations sociales et fiscales avec le nombre d'enfants et l'ouverture d'un certain nombre de droits spécifiques aux familles de trois enfants et plus, tant dans le domaine des prestations familiales que des dispositifs fiscaux ou encore des droits familiaux de retraite (cf. fiche « éléments de problématique » n°2) ;
- conjonction d'aides indépendantes des revenus et d'aides variant avec les ressources de la famille, afin de concilier plusieurs logiques de justice (logiques « égalitaire », « familialiste » et « sociale », cf. fiche « éléments de problématique » n°2) ;
- volonté de favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale avec l'objectif de permettre le libre choix des familles de jeunes enfants. Même si cet objectif n'est pas encore atteint (cf. rapport du HCF « les aides aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans » de décembre 2009), la politique familiale vise à faciliter l'accueil des jeunes enfants pour les parents souhaitant exercer une activité professionnelle (développement de l'offre et solvabilisation de la demande) mais aussi à permettre aux parents qui le souhaitent de s'occuper directement de leur enfant, en rendant moins pénalisante la renonciation à un revenu professionnel (cf. fiches « éléments de problématique » n°4 et 11) ;
- choix d'aider plus particulièrement les familles les plus exposées au risque de pauvreté (familles aux ressources modestes, familles nombreuses, foyers monoparentaux), afin de lutter contre la pauvreté des enfants, et tout en conservant une distinction entre politique familiale et politique sociale (cf. fiche « éléments de problématique » n°3) ;
- choix de soutenir les jeunes adultes principalement par le biais de leur famille (versement de prestations ou rattachement fiscal), tout en ouvrant un certain nombre de droits aux jeunes adultes eux-mêmes, droits tenant ou non compte des ressources de leur famille (cf. fiche « éléments de problématique » n°5) ;
- indexation de la valeur des prestations sur les prix afin de maintenir leur pouvoir d'achat, et réemploi de l'excédent généré par cette politique pour l'amélioration de la structure des prestations (cf. fiche « éléments de problématique » n°6) ;
- importance des dispositifs de politique familiale consacrés à des ménages n'ayant plus d'enfants à charge, par le biais notamment des droits familiaux de retraite, et de certaines dépenses fiscales (cf. fiche « éléments de problématique » n°7).

La politique familiale française repose ainsi sur une diversité d'instruments conduisant à une architecture d'ensemble certes complexe, mais qui reflète des compromis entre des philosophies différentes des aides aux familles, et correspond à la multiplicité des objectifs qui lui ont été assignés au cours du temps.

---

<sup>5</sup> Note adoptée par le HCF lors de sa séance du 13 janvier 2011.

### 3. Une politique ayant donné jusqu'ici des résultats globalement satisfaisants

Du point de vue des effets sur les comportements, l'une des réussites de la politique familiale française réside dans la conciliation d'un haut niveau de fécondité et du développement de l'activité féminine.

Le taux de fécondité en France est désormais l'un des plus élevés en Europe, avec 2,01 enfants par femme en 2010. Ce taux progresse de façon régulière depuis près de vingt ans. La France est aussi le pays européen où la fécondité de rang trois et plus contribue le plus à la fécondité totale. S'il est difficile de faire le lien entre ce résultat et tel ou tel dispositif précis de soutien aux familles, il apparaît que la politique familiale dans son ensemble joue un rôle dans ce résultat (cf. fiche « éléments de problématique » n°1).

Ce taux de fécondité élevé s'accompagne d'une bonne performance en termes d'activité féminine, qui reflète les efforts fait en faveur de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, par la conjonction d'aides en espèces et en nature (services et équipements) apportées aux familles, notamment avec de jeunes enfants : les taux d'activité et d'emploi des femmes ont progressé régulièrement en France depuis 1975, et la France se situe en 2009, avec un taux d'emploi des femmes de 60,1%, au dessus de la moyenne de l'Union européenne (58,6%).

L'équilibre atteint aujourd'hui en matière d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale n'est toutefois pas toujours jugé pleinement satisfaisant : les taux d'activité et d'emploi des femmes restent plus faibles que ceux des hommes en présence d'enfants, notamment de moins de trois ans, et des enquêtes font apparaître que certains retraits d'activité s'expliquent par des problèmes d'accès à un mode d'accueil qui convienne aux parents. En outre, le maintien d'inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail s'explique en partie par les difficultés à articuler vie professionnelle et vie familiale qui pèsent encore majoritairement sur les mères. Pour certains, le niveau du CLCA est trop faible et ne s'inscrit pas dans la perspective du libre choix.

Du point de vue des effets redistributifs de la politique familiale, le bilan est plus nuancé. Les aides aux familles permettent certes une réduction sensible des écarts de niveau de vie entre ménages avec et sans enfants (cf. fiche « éléments de problématique » n°2 et indicateur du programme de qualité et d'efficacité (PQE) famille n° 1-1), et conduisent à réduire significativement la pauvreté des enfants (cf. fiche « éléments de problématique » n°3 et indicateur du PQE famille n° 2-3). La progressivité du système d'aide avec la taille de la famille recueille un large consensus. Mais l'architecture actuelle présente aussi des limites :

- si elle conduit à réduire les inégalités entre familles et à rapprocher les niveaux de vie des familles de ceux des ménages sans enfant, la politique familiale n'y parvient pas totalement : au sein des familles avec enfants, la discussion porte sur le profil « en U » du supplément de revenu disponible lié à la présence d'enfant (qui s'explique par la combinaison de prestations ciblées sur les premiers déciles de revenu<sup>6</sup>, et du quotient familial dont l'effet croît avec le revenu et atteint son maximum dans le dernier décile), les classes moyennes bénéficiant relativement moins des prestations et du

---

<sup>6</sup> Le ciblage est surtout le fait des aides au logement et des minima sociaux. Les prestations familiales sous conditions de ressources sont en revanche moins sélectives. A titre d'illustration, la suppression de toute condition de ressources pour l'ARS, le CF et la PAJE se traduirait par une augmentation des dépenses de prestations familiales de 2,5 Mds€ (respectivement 1,3 Md€, 0,5 Md€ et 0,7Md€), soit une hausse de l'ordre de 6,5% des prestations versées.

quotient familial ; au sein de l'ensemble des ménages, le point le plus controversé est le quotient conjugal, qui bénéficie largement aux couples sans enfants ;

- si elle contribue à réduire la pauvreté des enfants, puisque le taux de pauvreté des enfants est divisé par deux sous l'effet de l'ensemble des transferts et prélèvements (indicateur 2- du PQE n°2-3), les familles restent particulièrement exposées au risque de pauvreté, en particulier lorsqu'elles comptent un seul adulte et/ou trois enfants ou plus. Le taux de pauvreté des moins de 18 ans et celui des 18 – 25 ans restent d'ailleurs significativement supérieurs à ceux de l'ensemble de la population (les taux de pauvreté pour ces tranches d'âge sont respectivement de 17,5% et 20%, contre 10,8% pour le reste de la population). Ces taux de pauvreté élevés n'ont par ailleurs pas connu de réduction significative depuis une dizaine d'années.

## **B. La stabilité de la politique familiale peut être considérée comme une condition importante de sa réussite**

### **1. Le maintien de l'architecture actuelle préserverait les « grands principes » de la politique familiale française**

Le scénario de référence fait le choix de la stabilité des « grands principes » de la politique familiale française : combinaison de dispositifs universels et ciblés, d'une logique de redistribution horizontale et de prestations sous condition de ressources, encouragement au libre-choix des familles, articulation de dispositifs fiscaux et sociaux, conjonction d'aides en espèces et en nature, ...

Ce choix de maintenir l'architecture actuelle des aides aux familles repose sur la conviction que, si elle peut certainement être améliorée à la marge, la structure du système est saine dans ses fondamentaux : progressivité raisonnable avec la taille, prise en compte réaliste du critère de revenu, prise en considération « équitable » de la capacité contributive des ménages pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

En outre, en assurant une redistribution horizontale, des ménages sans enfant vers les familles avec enfants et plus encore vers les familles nombreuses, la politique familiale française recueille l'assentiment d'une large partie de la population. Les catégories sociales moyennes et supérieures consentent à participer à son financement car elles en bénéficient tout comme les catégories sociales moins aisées.

### **2. Il permettrait de concilier, dans un contexte financier difficile, maintien du pouvoir d'achat des prestations et développement de l'accueil des jeunes enfants**

L'indexation sur les prix des prestations permettrait de sauvegarder leur pouvoir d'achat au cours des quinze années à venir, et peut ainsi apparaître comme une garantie pour les familles dans le contexte difficile que connaissent les finances publiques. Elle correspond également à la tendance de long terme de la politique familiale française, qui repose sur le principe que la progression du revenu primaire des familles les met à même d'assumer une part croissante des charges d'éducation de leurs enfants.

Ce scénario devrait également permettre d'assurer une évolution satisfaisante des capacités d'accueil des jeunes enfants : la projection réalisée, qui repose sur l'hypothèse d'une réalisation des engagements de la COG actuelle puis d'une croissance un peu moindre, mais toujours soutenue (+ 3,7% par an en euros constants entre 2012 et 2025), des dépenses d'action sociale, permettrait de financer un peu plus de 15 000 nouvelles places d'établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) par an, soit environ 200 000 nouvelles places sur cette période.

### **3. La stabilité peut en outre être considérée comme une condition importante de la confiance et de l'efficacité de la politique familiale**

Au vu de la faiblesse des marges de manœuvre en matière de finances sociales, toute évolution de l'architecture des aides aux familles dans une enveloppe financière fortement contrainte risquerait d'altérer l'équilibre du système actuel.

Or l'une des forces de la politique familiale française réside, pour de nombreux observateurs, dans son caractère plus dense, plus global et plus stable que celle de la plupart de ses voisins européens. Son inscription dans la durée permettrait de conserver la confiance des couples, et expliquerait la réussite française en matière de fécondité, y compris dans l'environnement économique incertain de ces deux dernières années, au cours desquelles la politique familiale a pu jouer un rôle stabilisateur pour les ménages.

## **II. LES INCONVENIENTS DU MAINTIEN DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE A MOYENS CONSTANTS**

### **A. Dans ce cadre d'apparente stabilité, l'efficacité de la politique familiale s'éroderait**

Le scénario de référence ou de la stabilité aurait cependant des conséquences qui peuvent être discutables : un accroissement de la pauvreté relative des familles, en particulier de celles qu'il s'agissait d'aider de façon prioritaire ; une baisse de la valeur du complément de libre choix d'activité par rapport aux salaires et une moindre efficacité des prestations universelles.

#### **1. La baisse de niveau de vie relatif serait importante pour les familles qu'il s'agissait pourtant d'aider de façon prioritaire**

##### **a) Une analyse globale**

La valeur en équivalent salaire des prestations se dégraderait de façon sensible (moins 29% à l'horizon 2025 dans les hypothèses économiques retenues dans la note précitée, avec un écart de 1,7% par an entre les prix et le salaire moyen par tête), ce qui conduirait à un appauvrissement relatif du revenu des familles par rapport aux autres ménages d'actifs. Le revenu relatif des familles diminuerait d'autant plus que les prestations comptent pour une part importante dans leur revenu total. Les familles les plus touchées seraient donc les couples avec trois enfants et plus, particulièrement lorsqu'un seul des parents travaille, et les foyers monoparentaux. Pour ces familles en effet, le ratio prestations/revenu d'activité est élevé :

**Tableau 1 : Part des prestations dans le revenu pour différents types de ménages**

Type de ménage	Part des PF, AL et minima sociaux dans le revenu avant impôt	Montant des PF, AL et minima sociaux rapporté au revenu d'activité
Familles monoparentales	16,5%	23%
Couples monoactifs avec trois enfants ou plus	19,7%	28%
Couples biactifs avec trois enfants ou plus	9,7%	12%
Ensemble des ménages dont la personne de référence a moins de 65 ans	5,1%	6%

*Champ : ménages vivant en France métropolitaine dont la personne de référence a moins de 65 ans, hors étudiants, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.*

*Source : Insee-DGFiP-CNAF-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2008*

### **Conséquences du scénario de référence pour les familles de trois enfants et plus**

a) Les familles dont les prestations familiales (hors allocations de logement) représentent plus de 30% de leur revenu primaire.

On estime que les Allocations familiales et le Complément familial représentent au moins 30% du revenu primaire pour 680 000 familles de trois enfants et plus sans enfant de moins de trois ans, soit 40% de ces familles. Si l'on y ajoute les familles ayant un enfant de moins de trois ans, ce sont 800 000 familles pour qui les Allocations familiales (AF) et le Complément familial (CF) ou l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) représentent plus de 30% de leur revenu, soit 45% des familles de trois enfants et plus.

Pour ces familles, la valeur des AF avec majoration pour âge diminuerait en 2025 de 140€ par rapport à l'hypothèse d'une indexation sur le Salaire moyen par tête (SMPT). Si l'on y ajoute la « perte » de valeur du CF (ou de la PAJE), soit environ 50€, la perte totale de prestations en équivalent salaire serait de 190€ soit plus de 6% de leur revenu total

b) Parmi ces familles, près de 90% perçoivent une aide au logement dont la valeur moyenne est de 280€/mois. Prestations familiales et aides au logement comptent ainsi pour 43% de leur revenu primaire.

La perte totale de prestations en équivalent salaire serait alors de 267€ soit près de 9% du revenu total de ces familles.

Ainsi l'appauvrissement relatif de ces familles serait important.

Sans doute peut-on avancer que ce système d'indexation a pu être mis en œuvre sur les années précédentes. Mais ce serait oublier qu'en contrepartie, on procédait régulièrement à des améliorations de la structure des prestations qui corrigeaient la dureté de l'indexation.

## **Deux exemples de complémentarité entre l'indexation et les réformes de structure**

### 1) Les allocations familiales des familles de deux enfants

Certes leur valeur se dégrade lourdement en équivalent salaire parce que la base mensuelle à laquelle elles sont rattachées suit les prix sur le long terme (1951/2010). Mais sur ces cinquante ans, la valeur des allocations versées aux familles a progressé avec :

- la suppression des abattements de zone ;
- l'augmentation des taux (on passe de 20 à 32% de la base mensuelle) ;
- la création de la majoration pour âge ;
- et surtout l'allongement de la durée de service.

Ainsi le total des AF perçues – en euros constants - par une famille de deux enfants (avec un espacement des naissances de trois ans) entre la naissance du cadet et la sortie du champ des prestations de l'aîné a été multiplié par près de trois entre 1951 et 2010. Dans le même temps, le SMPT a été multiplié par 3,5. L'écart entre l'évolution des prestations et des salaires a donc été limité.

### 2) Le Revenu Minimum d'Insertion

Il est indexé sur les prix (il a donc perdu 21,5% en équivalent salaire depuis sa création). Mais sur les vingt dernières années on a :

- institué la prime de fin d'année (« prime de Noël ») qui représente 2,8% du revenu annuel garanti ;
- sorti de l'assiette certaines prestations (exclusion en 1998 de l'APJE courte, et en 1999 des majorations pour âge des allocations familiales) ;
- revalorisé la part « enfant » du barème à partir du troisième ;
- augmenté des prestations (allocation de rentrée scolaire) ou réduit des prélèvements (taxe d'habitation) n'intervenant pas dans la base ressources du RMI ;
- amélioré l'aide au logement versée aux familles en 2000 ;
- accordé des « coups de pouce » par rapport à l'indexation sur les prix, en janvier 1999 et janvier 2000.

Or ce mécanisme va se gripper dans le scénario de référence puisqu'on ne disposera plus de marge pour compenser, par des réformes de structure, le tassement des prestations lié à leur mode d'indexation.

Ce résultat est contraire à l'objectif retenu par les pouvoirs publics dans le PQE familles (objectif associé à l'indicateur 1.1) d'une réduction des écarts de niveau de vie entre ménages).

b) Les conséquences du système d'indexation sur les prix pour deux dossiers clé

*b1) La pression exercée sur les aides au logement serait forte*

Elle se traduirait notamment par :

- un effet d'éviction : comme le revenu primaire progresse plus vite que le plafond, certains allocataires vont perdre leur allocation de logement. La valeur du plafond (en zone 2) en équivalent salaire évolue comme suit à l'horizon 2025.

**Tableau 2 : Revenu pour lequel l'allocation de logement n'est plus versée**

Revenu mensuel au plafond (en part de Smic)	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants
en 2010	1,65	1,95	2,4	2,75
en 2025	1,3	1,55	1,9	2,2

Source : SG HCF

Cet effet d'éviction toucherait les familles à revenus moyens : ainsi un couple avec trois enfants dont les deux conjoints sont rémunérés au Smic perdrait le bénéfice de l'aide au logement (soit une perte de 120 € par mois) ; une mère isolée avec deux enfants et gagnant un peu plus d'1,5 Smic perdrait son aide au logement, d'une valeur proche de 150 € par mois ;

- une baisse de la valeur des prestations servies, pour ceux qui continueraient à les percevoir. Ainsi, pour un revenu d'activité égal au Smic, le montant de l'aide diminuerait de 100€ mensuels (soit – 42%) pour un enfant, de 90 € (soit – 28,5%) pour deux enfants, de 75€ (soit 20%) pour trois enfants et de 70€ (soit 15,5%) pour quatre ;
- les taux d'effort progresseraient, et le pouvoir solvabilisateur des aides diminuerait : sous l'hypothèse d'une évolution des loyers et charges parallèle à celle du PIB, le taux d'effort médian après aides progresserait de près de 5 points, soit une hausse de plus de 25%, et approcherait 25% du revenu ; la réduction du taux d'effort due aux aides au logement passerait de 50% à 40%.

*b2) L'indexation sur les prix des plafonds des prestations sous condition de ressources accroîtrait sensiblement leur sélectivité*

Le taux d'exclusion (proportion de familles n'ayant pas droit à la prestation du fait de la condition de ressources) augmenterait :

- de près de 55% aujourd'hui à plus de 65% à l'horizon 2025 pour l'ARS (850 000 familles concernées) ;
- d'environ 20% aujourd'hui à près de 40% à l'horizon 2025 pour le CF (150 000 familles concernées) ;
- d'un peu plus de 10% aujourd'hui à 25% à l'horizon 2025 pour la PAJE (400 000 familles concernées).

On est, pour le CF et l'ARS, au cœur des classes moyennes.

## 2. La pauvreté relative des familles s'accroîtrait

Ce scénario de « statu quo » pourrait contrarier une partie des objectifs de réduction de la pauvreté fixés par le gouvernement.

Il semble certes compatible avec l'objectif d'une diminution d'un tiers en cinq ans de la pauvreté mesurée par l'indicateur de pauvreté « ancrée dans le temps » (indicateur 1 du tableau de bord prévu à l'article R. 115-5 du CASF).

En effet, puisque les prestations – qui occupent une place importante dans le revenu total des familles pauvres – voient leur pouvoir d'achat maintenu, le revenu total de ces familles progresse en euros constants, à condition que leurs éventuels revenus d'activité progressent plus rapidement que l'inflation.

En revanche, l'indexation des prestations sur les prix irait vraisemblablement à l'encontre des objectifs, mesurés par plusieurs autres indicateurs de suivi de l'objectif gouvernemental, qui reposent sur des indicateurs de pauvreté relative (fonction de l'évolution du revenu médian). Dans l'hypothèse d'une indexation des prestations sur les prix, la progression de la pauvreté serait réelle puisque le revenu médian augmenterait plus vite que les ressources totales des familles pauvres.

Qu'il s'agisse des effectifs de familles pauvres ou de l'intensité de leur pauvreté, la dégradation serait significative.

Le ratio « RSA socle / seuil de pauvreté » qui est actuellement pour une personne seule de l'ordre de 47% diminuerait à environ 39% en 2025 (sous l'hypothèse d'une augmentation du seuil de pauvreté égale à deux tiers de l'augmentation du salaire réel en euros constants). Or le nombre de ménages au RSA socle est important : 1,15 million d'allocataires du RSA socle seul en juin 2010, dont près de 40% ont des enfants.

Le point de sortie du RSA activité diminuerait : le niveau de salaire (en équivalent du SMPT) où le RSA n'est plus servi régresserait d'ici 2025: il passerait de 61% à 47% du SMPT pour un isolé avec un enfant et de 100% à 71% pour un couple mono actif avec deux enfants.

Au-delà des seuls bénéficiaires du RSA, c'est l'ensemble des ménages pauvres dont le revenu progresserait de façon limitée en raison de l'indexation des prestations sur les prix. En effet, pour les ménages du premier quintile de niveau de vie avant redistribution (soit les 20% des ménages ayant les revenus avant redistribution les plus faibles), les prestations familiales, de logement et les minima sociaux représentent environ 35% de leur revenu. Leur indexation sur les prix conduirait donc, entre 2010 et 2025, à une perte de niveau de vie de l'ordre de 8% par rapport à l'évolution du salaire moyen.

L'intensité de la pauvreté s'accroîtrait également : ainsi, pour un couple avec deux enfants (l'un de moins de 14 ans et l'autre de plus de 14 ans) dont un seul conjoint travaille, le revenu disponible est aujourd'hui inférieur d'environ 15% au seuil de pauvreté pour un salaire égal à 1 Smic, et de 7% pour un salaire égal à 1,5 Smic. Si ces salaires évoluaient comme le SMPT, le revenu de ces familles serait en 2025 inférieur de 25% et 15% respectivement au seuil de pauvreté (sous l'hypothèse précitée d'augmentation de ce seuil).

### 3. La valeur du CLCA relativement au salaire moyen diminuerait de près de 25%

Cette situation serait contestée par certains membres du HCF, d'autant plus que le financement des modes de garde « formels » serait comparativement bien assuré dans ce scénario.

La valeur du CLCA à taux plein passerait d'environ 25% du salaire moyen des salariés travaillant à temps complet aujourd'hui à environ 19% en 2025, poursuivant ainsi le mouvement de dégradation de sa valeur relative que cette prestation connaît depuis le début 1988.

**Tableau 3 : Valeur du CLCA (ex-APE) en pourcentage du salaire moyen**

1986 <sup>7</sup>	1990	1995	2000	2005	2009	2025
21%	31%	29%	27%	26%	25%	19%

Source : SG HCF

Cette baisse relative du revenu des allocataires du CLCA serait d'autant plus forte que, 61% des allocataires du CLCA taux plein percevant également une allocation logement, l'érosion de l'aide au logement viendrait en sus de la baisse relative du CLCA.

La politique familiale ne permettrait donc plus d'assurer dans des conditions satisfaisantes la compensation de la baisse de revenu liée à la réduction ou à l'interruption d'activité des parents qui souhaitent rester auprès de leur jeune enfant.

### 4. L'efficacité des prestations universelles diminuerait

Parallèlement à l'appauvrissement relatif des familles les plus modestes, à l'autre bout de l'échelle des revenus, on verserait des prestations qui n'auraient plus guère de valeur ajoutée par rapport au revenu des allocataires (les allocations que percevraient ces familles ne « changent pas leur vie »).

C'est déjà le cas ; ce serait encore plus net en 2025 :

- on compte déjà 23% de familles de deux enfants pour lesquelles les AF ne représentent au plus que 3% de leur revenu primaire ;
- ce pourcentage passerait à 38% en 2025. Mais comme elles sont nombreuses, les prestations qu'on continuerait à leur verser représenteraient une dépense non négligeable (1,9Md€ en 2025 en euros 2010).

---

<sup>7</sup> La première APE était servie pendant une durée de deux ans et pour un montant modeste. Durée et valeur sont substantiellement augmentées en 1986.

## **B. Le maintien de l'architecture actuelle ne permettrait pas de répondre à certaines faiblesses de notre système**

Le maintien de l'architecture actuelle ne permettrait pas non plus de répondre aux principales faiblesses identifiées aujourd'hui dans notre système d'aide aux familles.

L'exercice conduit par le HCF sur les objectifs et les outils de la politique familiale a ainsi fait apparaître plusieurs points d'amélioration possible de notre politique familiale.

Ils portent notamment sur :

- la compensation du coût de l'enfant et le soutien au revenu des familles les plus fragiles - familles nombreuses, monoparentales et modestes ; parfois jugés insuffisants aujourd'hui, ils se dégraderaient en l'absence de révision de l'architecture des aides (voir notamment les analyses de la fiche 2) ;
- la pauvreté des enfants et des familles, dont l'étendue et l'intensité sont aujourd'hui importantes, et augmenteraient de façon sensible sans réforme des prestations familiales, sociales et fiscales (voir notamment les analyses de la fiche 3) ;
- les dispositifs permettant une bonne articulation entre vie familiale et vie professionnelle, qui demeure encore imparfaite en dépit des efforts déployés en direction des familles ayant de jeunes enfants (voir notamment les analyses de la fiche 4) ;
- un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale (voir notamment les analyses des fiches 3, 4, 11 et 12);
- le soutien en direction des jeunes adultes, jugé insuffisant par l'ensemble des rapports de ces dernières années, et qui resterait limité en l'absence d'évolution significative des prestations à leur attention ou à celle de leurs familles (voir notamment les analyses de la fiche 5).

\*  
\* \*

L'analyse du scénario de référence fait donc apparaître le risque d'une dégradation progressive de l'efficacité de la politique familiale sur ses objectifs traditionnels, et l'impossibilité d'apporter à notre politique familiale des améliorations permettant de répondre aux faiblesses de notre système.

Dès lors, deux conclusions peuvent être tirées de cette analyse :

- pour certains, l'absence de ressources nouvelles affectées à la politique familiale n'est pas compatible avec la poursuite des objectifs de la politique familiale : le maintien de son efficacité et le financement d'améliorations du système nécessitent un apport de moyens nouveaux, afin de financer ce qui constitue une priorité et un investissement durable pour l'avenir ;
- pour d'autres, si l'apport de ressources nouvelles permettrait certainement de mieux financer les priorités de la politique familiale, il ne doit pas interdire de chercher à

améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources actuelles ; des évolutions de l'architecture de la politique familiale dans son enveloppe actuelle doivent pouvoir être envisagées, notamment pour éviter que des financements significatifs restent bloqués sur des situations qu'ils jugent non prioritaires, sans que des ressources nouvelles soient prévues pour corriger l'érosion du soutien aux familles nombreuses et modestes, ni répondre aux besoins identifiés d'amélioration de notre politique familiale.

Les deux sections suivantes sont donc consacrées :

- à l'identification des priorités souhaitables pour les investissements en direction des familles ;
- à l'analyse des moyens de financer ces investissements.

## **SECTION II. LES PISTES D'ORIENTATION SOUHAITABLES DES INVESTISSEMENTS EN DIRECTION DES FAMILLES**

Quatre grands axes pourraient guider une réorientation des investissements en direction des familles :

- un effort supplémentaire pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- une meilleure compensation des charges des familles ;
- un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale ;
- un soutien accru aux jeunes adultes.

On présente ici les principales pistes de réformes identifiées pour chacun de ces objectifs.

La distinction de ces quatre orientations et des pistes de réforme correspondantes ne signifie pas qu'elles constituent forcément des alternatives : il est tout à fait possible de vouloir combiner des évolutions permettant de viser simultanément ces trois orientations.

### **I. UNE POLITIQUE PLUS COHERENTE ET AMBITIEUSE POUR L'ARTICULATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE**

Le problème se pose en particulier pour les familles qui ont un jeune enfant (A) ; mais on doit aussi étudier l'influence des dispositifs fiscaux et sociaux sur les comportements d'activité des familles plus âgées notamment au regard des objectifs de la stratégie de Lisbonne (B).

#### **A. La situation des familles avec de jeunes enfants**

Un certain nombre de parents, notamment les mères, interrompent ou diminuent leur activité professionnelle lors de l'arrivée d'un enfant. Ils sont alors aidés par le Complément de libre choix d'activité (CLCA).

Dans le même temps, le développement des modes d'accueil des jeunes enfants et des aides qui leur sont dédiées (Complément de libre choix du mode de garde (CMG), aide fiscale...) permet aux parents de poursuivre leur vie professionnelle dans de meilleures conditions.

Bien que dans les choix qu'ils opèrent les ménages n'arbitrent pas – et de loin – en fonction des seules considérations financières, on doit étudier l'évolution des charges et aides propres à ces deux schémas de vie pour apprécier d'une part la politique à mener pour le développement des modes d'accueil des jeunes enfants et d'autre part les éléments qui ont une influence sur les comportements d'activité.

## 1. L'effort en matière d'accueil des jeunes enfants

### a) Les objectifs retenus par le HCF

Dans son avis du 11 février 2010, le HCF avait retenu trois objectifs :

- privilégier une politique de l'offre. On ne prolongerait pas la politique suivie ces dernières années de diminution de la participation financière des familles (la situation actuelle étant globalement satisfaisante en termes de taux d'effort des familles<sup>8</sup>) ;
- s'assigner des objectifs raisonnablement ambitieux pour atteindre – dans un premier temps - au minimum la création des 200 000 places d'accueil annoncées par le Gouvernement. Il devrait s'agir d'une création nette qui ne serait pas annulée par la diminution de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans (250 000 enfants de moins de trois ans préscolarisés en 1982 ; moins de 125 000 aujourd'hui). Cet effort devrait être poursuivi au-delà de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) actuelle de la Caisse nationale des allocations familiales ;
- prévoir dans la progression de l'offre un partage 50/50 entre les places d'accueil collectif et les places d'accueil individuel.

### b) Les avancées envisageables pour accroître l'offre d'accueil des jeunes enfants

#### *b1) De nettes avancées mais une offre qui n'est pas à la hauteur des besoins*

Les différentes mesures prises en faveur de l'accueil des jeunes enfants ont conduit à une réduction conséquente de la garde non déclarée. Mais, malgré la succession de mesures et de plans prévoyant la création de nouvelles places en modes d'accueil individuels<sup>9</sup> ou collectifs<sup>10</sup> des jeunes enfants, on continue d'observer un écart entre l'offre de modes d'accueil et les besoins et attentes des parents ainsi que de fortes disparités territoriales.

---

<sup>8</sup> Toutefois, comme l'indiquait l'avis précité du HCF, si la situation actuelle est satisfaisante en moyenne, certains points pourraient être améliorés. En particulier, la solvabilisation des ménages modestes pourrait être améliorée, par la diminution de leur taux d'effort, et par l'intégration du crédit d'impôt pour frais de garde au sein du CMG, ce qui éviterait à ces ménages d'avoir à procéder à une avance de trésorerie potentiellement dissuasive à ces niveaux de revenu. Cette intégration permettrait aux ménages de connaître « au bon moment » le niveau réel des charges qui leur incombent.

<sup>9</sup> Du côté de l'accueil individuel, la création de la Prestation supplémentaire pour un assistant maternel (Psam), de l'Afeama et de l'Aged puis du CMG de la PAJE associées à des aides fiscales ont permis un développement conséquent de l'accueil déclaré par un assistant maternel ou une garde d'enfant à domicile. Les « nounous » sont devenues des professionnel-le-s qui bénéficient de formations et de lieux d'échanges avec les relais assistantes maternelles.

<sup>10</sup> Du côté de l'accueil collectif, à la prestation de service crèches et aux contrats crèches créés en 1982 ont succédé les contrats enfance, puis la prestation de service unique et les contrats enfance-jeunesse. Des schémas communaux et départementaux d'accueil des jeunes enfants ont été mis en place.

## *b2) Les scénarios envisageables pour rapprocher l'offre des attentes des parents*

Plusieurs voies sont envisageables :

### ➤ *La poursuite des politiques actuelles*

Les politiques menées depuis une trentaine d'années ont combiné :

- le versement de prestations financières aux familles qui ont recours à un mode d'accueil individuel (CMG + aides fiscales) : on parie que le marché ainsi solvabilisé se développera de façon cohérente ;
- une aide contractuelle aux communes pour créer les places en établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) : on parie que les communes trouveront cette formule attractive. Pendant de longues années la CNAF a constamment amélioré son intervention pour contenir les coûts supportés par les communes et ainsi les inciter à créer davantage de places ;
- une préscolarisation d'une partie des enfants de moins de trois ans ; on est entré depuis une dizaine d'années dans une phase de régression qui induit un besoin supplémentaire de modes d'accueil à titre principal, même si l'école préélémentaire (ou maternelle) ne constitue pas un mode d'accueil mais le premier échelon de la scolarisation.

La CNAF a par ailleurs ajusté son dispositif pour aider les communes dont la population a des revenus modestes (et dont le potentiel fiscal est souvent très faible)<sup>11</sup> d'une part et réduire les écarts départementaux de densité dans le parc d'EAJE d'autre part.

On peut continuer à mener cette politique :

- en acceptant l'indexation du CMG et du crédit d'impôt sur les prix – dans le scénario de référence – qui conduira à un léger<sup>12</sup> accroissement du taux d'effort des familles pour la garde par les assistantes maternelles. Cet effort semble soutenable ;
- en provisionnant les moyens nécessaires dans le Fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF pour assurer le développement de l'accueil collectif. C'est l'option qui a été retenue à titre d'hypothèse dans le scénario de référence. Ainsi, avec un taux d'augmentation annuel du FNAS de 3,7% en euros constants entre 2012 et 2025 on aurait un « disponible » permettant de financer la création d'environ 15 000 places d'EAJE par an, soit 200 000 places en 2025 en sus de celles prévues par l'actuelle COG ;
- le rythme de création de places en EAJE pourrait être inférieur si la préscolarisation des enfants qui atteignent leur troisième anniversaire au cours du premier semestre de l'année scolaire était plus systématique. En revanche, si la diminution du nombre de jeunes enfants préscolarisés se poursuivait, tout ou partie des nouvelles dépenses du FNAS ne servirait qu'à compenser cette diminution.

---

<sup>11</sup> Avec la Prestation de service unique, le gestionnaire peut appliquer un barème de participation dégressif avec le revenu des familles sans avoir à en supporter les conséquences ; ainsi les communes où habitent des familles avec de faibles niveaux de revenus sont, de fait, davantage aidées par les Caf.

<sup>12</sup> La prise en charge des cotisations sociales se faisant « au réel » sur les débours effectifs des familles, il n'y a pas sur ce poste d'accroissement de la participation financière des familles.

Une augmentation encore plus marquée du FNAS permettant d'abriter un nombre de places nouvelles d'EAJE plus important suppose que l'on ait fait des choix de redéploiement sur d'autres dépenses, prestations familiales ou dépenses fiscales par exemple.

La réussite de ce scénario dépend néanmoins de l'engagement des collectivités locales, fonction de leurs choix politiques et de leurs capacités financières.

➤ *Faut-il envisager un schéma plus contraignant de développement ?*

Lorsque l'on tire les leçons du passé, force est de constater que malgré les efforts déployés par les Caisses d'allocations familiales pour favoriser la création de places d'accueil pour les jeunes enfants, l'offre est inégalement répartie au plan territorial et globalement insuffisante.

Ainsi, le contrat crèche lancé en 1982 visait l'objectif de 400 000 places de crèches (dont les 115 000 qui existaient déjà) et cet objectif n'est toujours pas atteint près de 30 ans plus tard, alors même que le nombre d'enfants de moins de trois ans en école maternelle a nettement diminué, passant de 250 000 à moins de 125 000 au cours de la même période.

Comment dépasser le système actuel dans lequel la CNAF propose une offre financière et s'assurer que les collectivités locales s'en emparent de façon effective ?

En février 2010, le HCF avait proposé d'instaurer une obligation pour les communes et regroupements de communes d'élaborer un schéma de garde des jeunes enfants ; obligation accompagnée de l'octroi aux Caf d'une enveloppe de « fonds libres » pour leur permettre d'agir sur l'offre en complément des prestations de service<sup>13</sup>.

Pour certains membres du HCF, il importe d'aller au bout de cette logique et d'évaluer ses résultats avant d'envisager des mesures plus contraignantes. Pour d'autres, cette piste pourrait n'être pas suffisante pour permettre un développement des modes d'accueil qui soit rapidement à la hauteur des besoins. Il conviendrait selon eux d'envisager une obligation légale d'assurer une couverture des besoins d'accueil (accueil individuel et collectif, y compris en jardins d'éveil et en tenant compte de la préscolarisation des enfants de moins de trois ans), à hauteur d'un niveau défini sur des critères objectifs.

Compte tenu du paysage actuel des modes d'accueil, ce sont vraisemblablement les communes et regroupements de communes qui seraient les mieux à même de répondre de cette obligation, qu'elles assurent elles-mêmes la gestion de ces dispositifs ou que ces derniers soient gérés par des associations ou des entreprises, et avec le concours de l'Etat pour les quartiers de la politique de la ville.

Si l'on souhaitait creuser cette option, il faudrait clarifier trois problèmes centraux :

- la nature et le niveau de l'obligation ;
- la nature et le niveau de l'apport de la branche famille. Elle devrait poursuivre sa politique de cofinancement actuelle ou verser aux familles une prestation variant avec le revenu (comme le CMG<sup>14</sup>) avec possibilité de versement en tiers payant aux

---

<sup>13</sup> « Problématiques et voies de réforme du complément de libre choix d'activité » - février 2010 – page 20.

<sup>14</sup> Qui pourrait dans le même temps être réformé dans le sens proposé par le HCF dans sa note intitulée « Problématiques et voies de réforme du complément de libre choix d'activité » - février 2010 – page 15 et dans l'annexe de son avis en date du 11 février.

établissements d'accueil. Il faudrait alors s'assurer que les tarifs pratiqués par les établissements d'accueil restent accessibles à l'ensemble des parents. Cette dernière option conduirait de fait à « légaliser les prestations de service » destinées à l'accueil des jeunes enfants (et donc à les sécuriser dans un budget non limitatif) en les modulant en fonction des revenus des familles ;

- les processus de redressement en cas de carence des collectivités locales.

Cette obligation légale, qui s'imposerait aux collectivités, devrait en revanche être clairement distinguée d'un droit opposable (tout comme l'obligation de construction de logements sociaux fixée par la loi SRU se distingue du droit opposable au logement).

Pour accompagner cette politique ambitieuse, des mesures complémentaires pourraient être étudiées :

- les familles pourraient-elles être davantage mises à contribution afin de couvrir en moyenne une part un peu plus importante du coût des EAJE, alors que le poids de leur contribution dans le financement des EAJE tend à diminuer dans le temps ? Faudrait-il le faire alors par une augmentation homogène du taux d'effort ou par une augmentation du plafond au-delà duquel les communes sont libres de poursuivre ou non la progressivité des tarifs ?<sup>15</sup>
- les grandes entreprises pourraient être incitées à accroître leur contribution au financement des modes d'accueil des jeunes enfants par une réforme du Crédit d'impôt familles (CIF) : le plafond serait fixé par établissement, voire par salarié et non pas par entreprise pour ne pas entraver les projets des grandes entreprises<sup>16</sup>. Faut-il aller plus loin et étudier une obligation de participer à ce financement pour les entreprises dépassant un certain nombre de salariés et/ou pour celles dont tout ou partie des salariés sont astreints à des horaires de travail « atypiques » ?

➤ *Aucune politique cohérente ne peut être développée tant que ne sera pas défini l'objectif de préscolarisation des enfants qui atteignent leur troisième anniversaire au cours du premier semestre de l'année scolaire*

➤ *Une proposition alternative*

Une hypothèse alternative à celle d'une obligation légale de couvrir une partie déterminée des besoins est celle qui a été avancée par le Centre d'analyse stratégique. Il s'agirait de créer d'ici 2017 des agences de l'enfance et de la famille. Un objectif national des dépenses pour l'enfance (ONDE) serait déterminé et décliné au plan régional, avec deux sous-objectifs :

- une enveloppe destinée à atteindre un objectif cible de taux de couverture en matière d'accueil collectif ;
- une enveloppe destinée à gérer la démographie et la densité des assistants maternels.

---

<sup>15</sup> Ainsi, actuellement ce plafond est fixé par la CNAF à 4 450€ au minimum mais près du tiers des communes vont au-delà, comme Paris qui l'a fixé à 7 145€. Cette dernière option permet de ne pas toucher toutes les familles, notamment celles qui ont les revenus les plus modestes.

<sup>16</sup> Proposition du HCF dans sa note intitulée « Problématiques et voies de réforme du complément de libre choix d'activité » - février 2010 – page 16.

Le schéma régional d'accueil de l'enfant serait placé sous la responsabilité d'une agence « sur le modèle des ARS ». Ces agences seraient issues des Caisses d'allocations familiales (dont le conseil d'administration serait ouvert aux collectivités locales).

➤ *Des propositions complémentaires*

La création de relais assistants maternels au prorata du nombre de Compléments modes de garde assistants maternels versés sur les territoires pourrait être rendue obligatoire. Cette obligation pourrait reposer sur les Caisses d'allocations familiales (dans le cadre d'une offre de service globale et territoriale associant prestations familiales et action sociale) ou, le cas échéant, sur les collectivités locales.

Afin de permettre l'augmentation du nombre de places en établissements d'accueil des jeunes enfants et le respect des normes en vigueur, il sera nécessaire de développer le nombre de places dans les formations d'auxiliaires de puériculture, d'éducateurs de jeunes enfants et de puéricultrices ainsi que la Validation des acquis de l'expérience (VAE) pour ces professions (d'ores et déjà, les gestionnaires se heurtent à des difficultés de recrutement)<sup>17</sup>.

- c) Quels que soient les efforts déployés pour augmenter l'offre, on ne peut évacuer la question de la politique de localisation des EAJE et d'attribution de leurs places

*c1) En matière de localisation*

Si on ne retient pas le système de l'obligation légale, il faut se doter d'instruments permettant de privilégier les territoires où le niveau de l'offre et les caractéristiques sociales des ménages requièrent un rattrapage et/ou un développement.

C'est le cas aussi pour la scolarisation des enfants qui atteignent leur troisième anniversaire au cours de l'année scolaire.

*c2) En matière d'attribution*

La seule exception au principe de liberté de gestion concerne les publics cible de l'article L.214-7 du CASF, créé par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux et modifié par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA, article selon lequel les établissements et services d'accueil de jeunes enfants garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire<sup>18</sup>.

Il n'est pas évident qu'il soit pertinent d'une part, facile d'autre part, de vouloir aller au-delà en vue de garantir l'accès à un EAJE pour les enfants des parents les plus en difficulté ou de faire recours plus systématiquement au critère de revenu.

La réflexion sur ce point serait toutefois facilitée si on avait une meilleure connaissance de la pratique actuelle des gestionnaires.

<sup>17</sup> Annexe de l'avis du HCF sur le CLCA et l'accueil des jeunes enfants ; 11 février 2010.

<sup>18</sup> Il serait d'ailleurs utile de savoir quel est le résultat effectif de ces deux lois.

## 2. Eléments financiers qui peuvent influencer les comportements d'activité des jeunes parents

Le second apporteur de revenus, le plus souvent la mère de famille, peut être dissuadé d'exercer une activité professionnelle si les prestations et les dispositions fiscales sont défavorables à la biactivité (c'est le problème du « coin socio-fiscal »). Il peut à l'inverse être soutenu dans son souhait de s'occuper directement de son enfant à son foyer si ces prestations et dispositions fiscales rendent plus admissible la renonciation à un second revenu professionnel.

### a) La situation actuelle

#### *a1) Des gains financiers limités pour l'apporteur des revenus les plus faibles*

L'apport de revenu du membre du couple qui perçoit le salaire le plus faible se traduit par des gains financiers limités en raison des caractéristiques du système social et fiscal :

- les prestations sous condition de ressources du ménage (allocation logement, revenu de solidarité active, certaines prestations familiales), qui diminuent ou s'éteignent lorsque le deuxième salaire accroît les ressources du ménage, contribuent à cette situation. Cet effet est cantonné par le mécanisme de double plafond pour l'allocation de base de la PAJE et le CF ;
- la progressivité et la conjugalisation des prélèvements directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation) conduisent à une hausse du montant mais aussi du taux de prélèvement en cas d'accroissement de ressources lié à la biactivité.

Les effets de ces différents éléments peuvent être résumés par la mesure du « coin socio-fiscal », qui exprime la part du salaire net qui n'est pas conservée par le ménage, à la suite de la diminution des prestations, de la hausse des prélèvements et des frais de garde.

Pour les familles avec de jeunes enfants, dans le cas d'un accueil en crèche, la « taxe implicite » à l'activité du second apporteur de ressources au sein d'un couple est très élevée pour les familles modestes (supérieure à 80%, ce qui signifie que le ménage conserve moins de 20% des revenus nets du second conjoint), puis diminue mais reste significative, quel que soit le niveau de revenu : elle est toujours supérieure à 48% pour les couples avec un enfant, et à 36% pour les couples avec deux enfants.

#### *a2) Une compensation partielle par le CLCA*

De façon symétrique, le CLCA - 375 €/mois pour un CLCA à taux plein, en sus de la PAJE<sup>19</sup>- associé dans 60% des cas à l'aide au logement, compense partiellement l'absence d'un second revenu professionnel.

Le taux de remplacement (revenu du ménage en cas d'inactivité avec CLCA taux plein et aide au logement / revenu en cas d'activité, net de frais de garde) varie ainsi entre 75% (cas d'un couple où l'un des membres perçoit 1 Smic, et l'autre interrompt une activité rémunérée à 0,8 Smic) et 50% (cas d'un couple où l'un des membres perçoit 1,5 Smic, et l'autre interrompt une activité rémunérée à 1 Smic).

---

<sup>19</sup> 552€/mois pour les ménages non éligibles à la PAJE

Ce choix d'un taux de remplacement relativement élevé doit permettre aux parents qui le souhaitent de s'occuper directement de leur enfant, en rendant moins pénalisante la renonciation à un second revenu professionnel.

#### b) Les évolutions possibles

##### *b1) Dans le scénario de référence*

Le taux de remplacement défini ci-dessus est appelé à décroître puisque les montants du CLCA et de l'aide au logement diminueront de façon sensible par rapport au salaire de référence. De façon symétrique, le coin socio-fiscal va se réduire au fil du temps sous l'effet du mode d'indexation des prestations.

##### *b2) Diminuer le coin socio-fiscal ?*

On peut souhaiter dans un premier scénario alternatif diminuer davantage le coin socio-fiscal. Plusieurs pistes pourraient alors être étudiées, d'ampleur et de champ variables, dans les domaines fiscal et social :

- pour les seuls parents de jeunes enfants, deux pistes seraient envisageables :
  - \* l'imposition du CLCA : elle se traduirait par une perte de l'ordre de 30€ par mois pour les ménages concernés (3% des ménages avec enfant) pour la seule imposition (non intégration du CLCA dans l'assiette des prestations sous condition de ressources), la perte croissant avec le niveau de vie ;
  - \* une meilleure solvabilisation de l'accueil des jeunes enfants pour les ménages les plus modestes.
- ces mesures pourraient s'accompagner de réformes visant la réduction du coin socio-fiscal pour l'ensemble des parents, que l'on évoque ci-dessous.

##### *b3) Enrayer la dégradation du taux de remplacement ?*

On peut souhaiter à l'inverse enrayer la dégradation du taux de remplacement, voire l'améliorer. On pourrait y parvenir notamment en indexant le CLCA et l'aide au logement de façon plus satisfaisante que dans le scénario de référence (cf. point II.A.1 *supra*).

##### *b4) Une approche plus complexe*

Dans une approche plus complexe, on pourrait à la fois :

- améliorer le taux de remplacement, mais pour une durée raccourcie, en augmentant le niveau du CLCA et en l'indexant sur les salaires ; une alternative consisterait à allonger la durée des congés de maternité et de paternité, hypothèse en discussion actuellement dans le cadre de l'Union européenne ;
- diminuer le coin socio-fiscal au-delà de la période de service du CLCA.

Le HCF dans son avis du 11 février 2010 a toutefois indiqué qu'il n'y avait pas de consensus pour réduire la durée de service du CLCA et envisager une modification de son taux.

## **B. Les parents d'enfants plus âgés**

Le coin socio-fiscal lié à la bi activité reste significatif pour les revenus modestes à cause de la baisse sensible de l'aide au logement et du RSA liée au deuxième revenu : dans ce cas, entre 50 et 70% du salaire net n'est pas conservé par le couple. Il diminue ensuite fortement pour les ménages de revenu moyen (le revenu du premier apporteur de salaire est au dessus du plafond de l'aide au logement et du point de sortie du RSA, et le prélèvement fiscal sur le second apporteur de revenu est modéré), avant de remonter pour les revenus les plus élevés avec la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Dans le but d'améliorer le taux d'activité, cette « taxation » de la biactivité pourrait être partiellement corrigée. Trois pistes principales peuvent être envisagées :

- une réforme du quotient conjugal conduisant à sa suppression, ou à son remplacement par un dispositif visant tous les couples juridiquement unis (et non les seuls couples où l'un des conjoints a un revenu faible ou nul) conduirait à une baisse du coin socio fiscal pour le second apporteur de ressources (mais pourrait se traduire par une augmentation pour le premier apporteur), indépendamment de l'âge de l'enfant. Cette hypothèse est évoquée ci-dessous au III. 2. A l'inverse, une réforme du quotient conjugal conduisant à son remplacement par un dispositif visant spécifiquement les couples dans lesquels l'un au moins des conjoints dispose de faibles ressources pourrait maintenir une certaine désincitation à la biactivité ;
- un élargissement du système de double plafond en cas de biactivité pour les prestations qui ne le prévoient pas (allocation de rentrée scolaire, et surtout aides au logement, pour lesquelles il faudrait prévoir un abattement sur l'assiette ressources pour les couples biactifs), permettrait également de cibler la grande majorité des familles biactives. Ainsi, une majoration du plafond de ressources de l'ARS pour les foyers monoparentaux et les couples biactifs, sur le modèle des majorations de plafond du CF et de la PAJE, coûterait environ 300 millions d'euros et permettrait à 700 000 nouvelles familles (essentiellement des couples biactifs) de bénéficier de l'ARS ;
- une réforme des dispositifs d'incitation à l'emploi (RSA et PPE), afin qu'ils tiennent davantage compte de la biactivité.

Enfin, si l'on pense que l'existence de droits différés de retraite pèse dans les arbitrages des ménages, la piste de limiter l'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) à la validation d'interruptions de courte durée (3 ans maximum par enfant, cf. *infra*) irait également dans ce sens.

## **II. UNE MEILLEURE COMPENSATION DES CHARGES DES FAMILLES**

Les transferts financiers en direction des familles, visant à compenser le coût de l'enfant, combinent une dimension universelle et l'identification de cibles prioritaires de la politique familiale : familles nombreuses, foyers monoparentaux, familles modestes et moyennes.

Mieux aider ces familles dans un cadre financier contraint nécessite de concilier les deux logiques présentes dans la politique familiale : la redistribution horizontale, qui aide les

familles en fonction de leur taille, et la redistribution verticale, qui aide les familles en fonction de leur niveau de revenu.

Selon l'ampleur de l'enveloppe à consacrer à cet objectif, les différentes mesures présentées ci-dessous peuvent être considérées comme des alternatives ou être combinées.

## **A. L'indexation différenciée des prestations**

### **1. Une meilleure indexation pour les prestations visant les familles modestes, moyennes ou nombreuses**

La pratique actuelle consiste à indexer de la même manière l'ensemble des prestations familiales, par référence à la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), alors qu'il serait en droit possible de différencier l'indexation des différentes prestations. Au vu du coût que représenterait une indexation favorable de l'ensemble des prestations, cette pratique a conduit à indexer la valeur de l'ensemble des prestations (et, depuis 1996, celle des plafonds de ressources) sur les prix, conduisant à une érosion de leur valeur en équivalent salaire.

#### a) L'indexation de l'ensemble des prestations

L'indexation de l'ensemble des prestations sur un indice plus favorable que l'évolution des prix représenterait une charge financière importante à l'horizon 2025<sup>20</sup> :

- l'indexation de l'ensemble des barèmes (montants, plafonds de ressources et paramètres des aides au logement versées aux familles) sur le salaire moyen par tête représenterait un surcoût estimé à 13,9 Mds€ (en euros 2010), soit une hausse des dépenses de prestations versées par la branche de l'ordre de 35% ;
- l'indexation de l'ensemble des barèmes sur un indice mixte (analogue à celui calculé par l'UNAF et composé pour un tiers de l'évolution du salaire moyen par tête, pour un tiers du taux de croissance du PIB et pour un tiers de l'évolution des prix) représenterait un surcoût estimé à 9,9 Mds€ (en euros 2010), soit une hausse des dépenses de prestations versées par la branche de l'ordre de 25%.

Près de 60% de cette hausse proviendrait de l'indexation du montant des prestations. L'indexation des plafonds des prestations sous condition de ressources n'en expliquerait qu'environ 10%, le tiers restant étant lié à l'indexation des paramètres des aides au logement.

L'indexation des allocations familiales expliquerait à elle seule 27% du surcoût lié à une meilleure indexation ; la PAJE en représenterait 25%. L'indexation de l'ALF et de l'APL représenteraient respectivement 19 et 14% du total.

---

<sup>20</sup> Pour plus de détail, voir en annexe les simulations réalisées par la Cnaf.

**Tableau 4 : impact financier pour la branche famille d'une indexation alternative des prestations**

	Surcoût pour la branche, en Mds€, en cas d'indexation sur le SMPT	Surcoût pour la branche, en Mds€, en cas d'indexation mixte	Part de chaque prestation dans le total du surcoût pour la branche
<b>AF</b>	3,7	2,7	27%
<b>CF</b>	0,6	0,4	4%
<b>ARS</b>	0,9	0,6	6%
<b>ASF</b>	0,4	0,3	3%
<b>PAJE</b>	3,5	2,5	25%
<b>ALF</b>	2,6	1,8	19%
<b>APL</b>	1,9	1,4	14%
<b>Total branche famille</b>	<b>13,9</b>	<b>9,9</b>	

Source : Cnaf

Une indexation de l'ensemble des prestations sur les salaires n'apparaît pas réaliste au vu de son coût pour la branche (14 Mds€ 2010 à l'horizon 2025) : elle supposerait en effet que l'on puisse dégager des marges de financement (par apport de recettes nouvelles ou par redéploiement) équivalent à plus du tiers des dépenses actuelles.

Le recours à un indice mixte, s'il permettrait de réduire le surcoût de près d'un tiers, ferait tout de même peser sur la branche un besoin de financement supplémentaire de près de 10 Mds€, soit l'équivalent de 25% des dépenses de prestations actuelles.

Même à supposer que l'on soit capable de dégager une telle capacité de financement, on peut douter de la pertinence d'affecter une telle somme au maintien de la valeur de l'ensemble des prestations, quelle que soit leur part dans le budget des familles.

#### b) Une indexation différenciée des prestations

Afin de limiter l'impact financier d'une meilleure indexation, et d'éviter ainsi que toutes les marges de financement soient affectées à une seule priorité, on pourrait envisager de n'améliorer l'indexation que pour les prestations les plus sélectives : l'ARS (plafond actuel qui exclut plus de la majorité des allocataires potentiels), l'ASF (prestation sans condition de ressources mais qui concerne en fait des ménages très modestes) et le complément familial (sélectivité modérée).

Pour les aides au logement, on indexerait de la même manière le paramètre de loyer plafond. La valeur des autres prestations resterait indexée sur les prix ; certaines d'entre elles pourraient même être gelées.

### **Un précédent de gel d'une prestation**

Dans la réforme de 1972, on « casse » le salaire unique en deux prestations :

- le salaire unique majoré, prestation d'un montant élevé servie sous une condition de ressources très sélective aux seules familles prioritaires (enfant de moins de trois ans ou famille ayant au moins quatre enfants). Montant et plafond sont « bien » indexés (le premier sur le salaire moyen, le second sur le SMIC) ;
- le salaire unique « résiduel » accordé, sous condition de ressources, aux autres familles ; montant et plafond sont « gelés ». On n'a donc pas hésité à décider le gel d'une « grande » prestation qui représentait plus de 4% du SMPT de l'époque.

En période de forte inflation, le Salaire unique est voué à une régression rapide. Il est d'ailleurs supprimé en 1978 quand son montant ne représentait plus que 2,2 % du SMPT de l'époque. Cette suppression se fait à l'occasion d'une réforme (la création du complément familial) qui représentait globalement un progrès sensible pour la politique familiale.

Le sort réservé au CLCA ne constitue pas un enjeu majeur sur le plan financier. L'indexation du CLCA à taux plein sur les salaires coûterait en 2025 environ 0,65 Md€ (euros 2010) sur les effectifs actuels et très vraisemblablement moins si la tendance actuelle à la baisse des effectifs se poursuit. Mais s'agissant d'une prestation qui, par certains côtés, constitue un revenu de remplacement (cf. *supra*), certains partenaires sociaux et familiaux pourraient souhaiter qu'on indexe le CLCA sur les salaires et seraient prêts à en assumer le coût par redéploiement.

## **2. Une charge importante mais progressive**

La charge financière serait importante : de l'ordre d'1,9 Mds€ 2010 en 2025, pour l'indexation du montant et du plafond de l'ARS, du CF et de l'ASF sur le SMPT, et de 1,3 Mds€ 2010 pour une indexation sur l'indice mixte présenté plus haut. S'y ajouteraient environ 4,5 Mds€ 2010 pour l'indexation des paramètres des aides au logement sur le SMPT (3,2 pour une indexation sur l'indice mixte).

Toutefois cette charge n'interviendrait que de façon progressive (entre 250 et 400 M€ en année 1 selon que l'on indexe ou non les paramètres des aides au logement).

On cible des allocataires jugés « prioritaires » dans le système actuel ; il n'y a pas de rupture dans l'architecture du système de prestations.

## **B. L'évolution de l'architecture des prestations d'entretien**

Plusieurs options sont envisageables : l'une des pistes les plus fréquemment citées consiste à verser des allocations familiales aux familles ayant un seul enfant (1). Une option alternative, esquissée ici, est celle d'une refonte plus profonde de l'architecture des prestations, visant à unifier et à simplifier les prestations existantes (2).

## 1. L'ouverture des allocations familiales aux familles de un enfant

On examine plusieurs options. Si l'attribution d'allocations à toutes les familles de un enfant (a) pose de nombreuses questions, certaines formules alternatives permettraient de mieux cibler la réforme sur les familles qui en ont le plus besoin avec attribution de l'allocation : au dernier enfant d'une famille en ayant compté plusieurs (b1), aux familles d'un enfant âgé de 14 ans ou plus (b2), aux familles pendant les premières années après la naissance d'un premier enfant (b3).

### a) L'attribution d'allocations uniformes à tous les enfants

Le système fiscal et social assure aujourd'hui une forte progression de l'aide avec la taille de la famille. Ce principe a constamment conduit à refuser l'institution d'allocations familiales aux familles de un enfant.

Ce choix est controversé. Pour certains, il conviendrait de revenir sur cette option, notamment en attribuant les allocations familiales dès le premier enfant, le cas échéant à un taux identique pour tous les enfants.

Dans l'hypothèse fréquemment évoquée de fixation du montant des AF de un enfant à la moitié de celles accordées aux familles de deux enfants, soit 62€ en 2010, la charge financière serait très élevée : 2,8 Mds€ de coût brut à la charge de la branche famille et 500M€ d'économies sur le RSA, soit un coût pour les finances publiques de 2,3 Mds€.

Comment financer cette charge ? On peut bien évidemment penser à redéployer les allocations actuelles. A enveloppe constante, l'attribution d'AF proportionnelles conduirait à fixer leur montant à 51€/mois. On aurait alors le barème suivant :

- famille de un enfant : 51 € ;
- famille de deux enfants : 102 € contre actuellement 125 € ;
- famille de trois enfants : 153 € contre 283€ actuellement ;
- famille de quatre enfants : 204 € contre 444 actuellement ;
- enfant supplémentaire : 51 € contre 159€ actuellement.

Le système des AF reposerait sur le principe de proportionnalité (un montant unique par enfant, indépendamment de son rang) comme c'est le cas dans la plupart des pays européens et non plus de progressivité avec la taille de la famille.

Sans doute une telle réforme sauvegarde-t-elle les autres éléments de progressivité du système des prestations et notamment le complément familial. Mais elle diminuerait très sensiblement le niveau de vie des familles nombreuses dont pourtant le revenu primaire est plus faible que celui des autres familles (13 046 € par unité de consommation pour les couples avec trois enfants ou plus, contre près de 20 000 € par UC pour les autres couples avec enfants)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ce constat devrait être tempéré par une analyse des effets de la mesure sur l'ensemble du cycle de vie des familles : par exemple, la famille de trois enfants peut y perdre lorsque les trois enfants sont à charge mais y gagnerait lorsque le 1<sup>er</sup> enfant est seul à charge et lorsque le troisième a dépassé l'âge de 20 ans et que les deux plus jeunes sont toujours à charge. Il est cependant vraisemblable que cet effet « dynamique » ne compenserait pas intégralement la perte de niveau de vie instantanée des familles nombreuses.

Associée à la baisse en équivalent salaire des prestations, elle se traduirait par une forte régression de la compensation des charges de famille. On bute ici sur une évidence : quand on ne peut compenser à 100% la baisse de niveau de vie qu'entraîne la charge d'enfants, la perte relative de ce niveau de vie augmente mécaniquement avec la taille de la famille, ce qui justifie une forte progressivité des prestations.

On ne voit donc ni la logique sociale ni la crédibilité politique d'une telle réforme.

On peut alors vouloir financer cette réforme par les ressources supplémentaires ou les marges de financement provenant du redéploiement d'autres outils de la politique familiale évoquées ci-dessous. Mais on peut douter que l'affectation de ces marges de financement aux allocations familiales pour les familles de un enfant soit prioritaire. En effet, à leur valeur envisagée, elles n'apporteraient que peu au budget de ces familles qui sont le plus souvent des couples avec deux revenus. Elles représenteraient moins de 3% du revenu primaire pour 62 % des familles, pourcentage qui passerait à 72% à l'horizon 2025 où ces AF ne vaudraient plus que 2,3% du SMPT.

On ne voit guère l'opportunité de bloquer les - maigres - marges de financement sur une prestation de si faible valeur ajoutée.

#### b) L'attribution des AF à certaines familles de un enfant

##### *b1) L'attribution des AF au dernier enfant d'une famille en ayant compté plusieurs*

On souligne souvent l'importance de la baisse des prestations familiales des familles lorsque leur dernier enfant à charge (l'aîné d'une famille de deux enfants dans le cas général) sort du champ des prestations familiales (perte de 185 € mensuels d'AF et de majoration pour âge et une baisse de 15 € en moyenne de l'aide au logement pour les familles qui sont allocataires d'ALF/APL). Elle serait atténuée par l'attribution des AF à la famille au titre de son dernier enfant.

En fait, la baisse évoquée est commune à toute sortie de champ d'un enfant et son montant est maximal non lorsque la famille n'a plus qu'un enfant mais lorsqu'elle passe de trois à deux (284 € par mois d'AF et de majoration pour âge, 163 € de complément familial et, le cas échéant, une baisse de 50 à 70 € en moyenne de l'aide au logement). C'est d'ailleurs ce constat qui explique qu'on ait créé l'allocation forfaitaire (1/2 CF attribué pendant un an).

L'octroi d'une prestation aux familles qui n'ont plus qu'un enfant doit donc être traité comme une application d'une politique d'aide aux familles qui ont un ou des jeunes adultes à leur charge. Ce problème est étudié ci-dessous au III.

##### *b2) L'attribution des AF aux familles d'un enfant âgé de 14 ans ou plus*

Cette solution permettrait de concentrer l'aide sur les familles ayant un seul enfant adolescent, en raison du surcoût généralement identifié à cette période, et des risques de pauvreté accrus dans cette tranche d'âge.

Les AF pourraient être attribuées à toutes les familles ayant un seul enfant de plus de 14 ans, ou soumises à condition de ressources. Le tableau suivant présente les coûts associés à ces différentes options, pour le versement d'une allocation égale à 62 €/ mois.

**Tableau 5 : Coût du versement d'une AF au premier enfant âgé de plus de 14 ans (en Md€)**

	Variation AF	Variation RSA	Coût total
<b>AF familles d'un enfant &gt; 14 ans, sans CR</b>	1,1	- 0,2	0,9
<b>AF familles d'un enfant &gt; 14 ans, CR AB</b>	0,75	- 0,2	0,55
<b>AF familles d'un enfant &gt; 14 ans, CR CF</b>	0,55	- 0,2	0,4
<b>AF familles d'un enfant &gt; 14 ans, CR ARS</b>	0,4	- 0,2	0,2

Source : CNAF

b3) *L'attribution d'allocations familiales à l'enfant unique entre sa naissance et son 3<sup>ème</sup> anniversaire*

Cette solution reviendrait au contraire à concentrer l'aide sur les familles ayant un premier enfant, « dans l'attente » de leur deuxième et pour une période maximale de trois années.

Une telle option ne semble pas prioritaire pour deux raisons :

- la majorité de ces familles sont déjà aidées par la PAJE (ou le RSA majoré) ;
- il semble plus cohérent d'aider ces familles par le développement des places d'accueil de jeunes enfants et leur solvabilisation.

## 2. La refonte des prestations d'entretien

a) Une refonte limitée : l'attribution d'une prestation familiale sous condition de ressources aux familles de un enfant

Cette option permettrait de répondre à la préoccupation de mieux aider les familles de un enfant, tout en étant moins coûteuse pour les finances publiques et plus efficace que le versement d'une allocation familiale à toutes les familles de un enfant, puisqu'elle éviterait de disperser l'aide sur toutes les familles, y compris celles pour lesquelles son apport ne serait pas significatif.

L'attribution d'une prestation au premier enfant sous le plafond de ressources de l'allocation de base de la PAJE conduirait à la verser à 2,9 millions de familles ; cet effectif serait de 2,1 millions en cas d'attribution sous le plafond du CF et 1,3 million en cas de recours au plafond de l'ARS. Pour une prestation égale à 62€ mensuels, les coûts seraient les suivants :

**Tableau 6 : Coût du versement d'une PF aux familles d'un enfant, sous condition de ressources (en Md€)**

Masse en Md€	Variation AF	Variation RSA	Coût total
<b>PF familles d'un enfant, CR AB PAJE sans majo</b>	2,1	-0,5	1,6
<b>PF familles d'un enfant, CR CF sans majo</b>	1,5	-0,5	1,0
<b>PF familles d'un enfant, CR ARS sans majo</b>	1,0	-0,5	0,5

Source : CNAF

L'apport de cette prestation au revenu des bénéficiaires, utile pour les ménages les plus modestes, resterait toutefois limité pour de nombreux allocataires, surtout si on retenait un plafond peu sélectif : ainsi la prestation représenterait entre 9% du revenu primaire – pour une famille au point de sortie du RSA socle – et 2% de ce revenu pour les familles au plafond de la PAJE (3 123 €/mois). Mais elle viendrait diminuer le montant de RSA perçu pour les familles qui y sont éligibles, sauf à être explicitement exclue de la base ressources.

Deux remarques complémentaires pour apprécier l'opportunité de la réforme :

- la réforme allège substantiellement les finances des départements ;
- dans l'hypothèse d'un plafond ARS, près de la moitié des allocataires sont des familles monoparentales. L'attribution d'une prestation sous condition de ressources au premier enfant pourrait ainsi représenter une alternative à l'augmentation parfois évoquée de l'ASF.

b) Une refonte plus importante : la généralisation à toutes les familles d'une prestation à deux étages

Ce schéma repose sur les principes suivants :

- les prestations d'entretien existantes (AF, CF et PAJE) seraient fondues dans une prestation unique, comprenant une partie universelle et une partie servie sous condition de ressources ;
- on a exploré le partage des prestations aujourd'hui versées aux familles qui n'ont plus d'enfant de moins de trois ans (AF de base et CF) selon deux formules. Dans la première, la part sous condition de ressources de la prestation unifiée est de 50% quelle que soit la taille de la famille ; dans la seconde, la part sous condition de ressources décroît avec le nombre d'enfants (60% pour les familles de deux enfants, 40% pour les familles de trois enfants, 30% pour les familles de quatre, 20% pour les familles de cinq et plus) ;
- la prestation unifiée resterait majorée, sous condition de ressources, pour les familles d'un ou deux enfants comptant un enfant de moins de trois ans, mais sur le barème du CF (montant et plafond de ressources).

**Tableau 7 : Comparaison entre le système étudié et le système actuel (en € / mois)**

Familles avec enfant de moins de trois ans	Situation actuelle		Scénario 50 / 50		Scénario progressif		
	universel	sous CR	universel	sous CR	universel	sous CR	part sous CR
<b>1 enfant</b>	0	179	81	81	0	162	100%
<b>2 enfants</b>	125	179	143	143	115	172	60%
<b>3 enfants</b>	284	179	223	223	268	178	40%
<b>4 enfants</b>	444	179	303	303	424	182	30%
<b>5 enfants</b>	603	179	383	383	612	153	20%
<b>Familles sans enfant de moins de trois ans</b>							
<b>1 enfant</b>	0	0	0	62	0	62	100%
<b>2 enfants</b>	125	0	62	62	50	75	60%
<b>3 enfants</b>	284	162	223	223	268	178	40%
<b>4 enfants</b>	444	162	303	303	424	182	30%
<b>5 enfants</b>	603	162	383	383	612	153	20%

Dans une telle refonte, l'économie provient de la mise d'une partie des AF sous condition de ressources et du tassement de la PAJE, glissements plus ou moins prononcés selon le scénario de partage retenu. Cette option permettrait de conserver le principe de l'universalité des AF, tout en réorientant une partie des prestations aujourd'hui versées à des familles pour lesquelles elle n'apporte qu'une faible valeur ajoutée, vers les familles jugées prioritaires.

Il serait même possible d'aller plus loin, en conservant le principe de séparation entre une part universelle et une part sous condition de ressources, tout en s'affranchissant des montants actuels. A titre d'exemple, on pourrait envisager un barème reposant sur des montants « ronds » afin d'accroître la lisibilité de la réforme, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**Tableau 8 : Comparaison entre le système étudié et le système actuel (en € / mois)**

Familles avec enfant de moins de trois ans	Situation actuelle		Scénario part enfant arrondie	
	universel	sous CR	universel	sous CR
<b>1 enfant</b>	0	179	0	150
<b>2 enfants</b>	125	179	100	200
<b>3 enfants</b>	284	179	250	200
<b>4 enfants</b>	444	179	400	200
<b>5 enfants</b>	603	179	600	200
<b>Familles sans enfant de moins de trois ans</b>				
<b>1 enfant</b>	0	0	0	50
<b>2 enfants</b>	125	0	50	100
<b>3 enfants</b>	284	162	250	200
<b>4 enfants</b>	444	162	400	200
<b>5 enfants</b>	603	162	600	200

Afin de conserver la lisibilité du système, on pourrait dans cette option ne revaloriser les prestations que lorsque l'indexation conduit à majorer la prestation de 5 ou 10€/mois. Ceci dégagerait une économie significative du fait de la non indexation des prestations certaines années.

Les effets redistributifs pour les familles et l'impact pour les finances publiques d'une telle refonte n'ont pu être simulés dans le cadre de cette note. Les barèmes présentés ci-dessus sont donc avant tout donnés à titre indicatif, afin d'illustrer l'architecture de ce que pourrait être cette nouvelle prestation.

Deux questions complémentaires devraient être arbitrées :

- les majorations pour âge : elles peuvent être intégralement rattachées à la partie universelle ou à la partie sous condition de ressources, ou encore partagées selon la clé retenue pour la prestation principale ; cette question renvoie aux choix relatifs à la prise en compte des grands enfants et des jeunes adultes, traitée infra au II. C ;
- la règle d'indexation retenue pour le plafond de ressources.

### **C. Les alternatives au quotient familial pour la prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt**

D'autres techniques que le quotient familial sont envisageables pour tenir compte des enfants à charge dans le calcul de l'impôt sur le revenu. On présente ici l'impact de modalités alternatives de prise en compte des enfants, inspirées des techniques utilisées à l'étranger.

Trois mécanismes alternatifs, dont l'impact redistributif est croissant par rapport au système actuel, ont été étudiés : l'abattement, la réduction d'impôt, le crédit d'impôt. On en analyse ici les principaux effets redistributifs<sup>22</sup>, pour un rendement fiscal constant et une définition des enfants à charge inchangée<sup>23</sup>.

Pour chacun de ces mécanismes, il serait possible de moduler la prise en compte fiscale de l'enfant en fonction de son âge et / ou de son rang.

#### **1. L'abattement**

Les demi-parts attribuées au titre des enfants peuvent être remplacées par un abattement sur les ressources des parents. L'abattement peut être proportionnel au revenu, ou forfaitaire.

Deux options ont été étudiées, qui permettent d'atteindre un rendement d'impôt similaire au rendement actuel : un abattement égal à 15 % des revenus par enfant, sans distinction d'âge, dans la limite d'un plafond de 6 290 € par enfant, et un abattement forfaitaire de 5 800 € par enfant, sans distinction d'âge.

Ces deux options seraient neutres pour les ménages les plus modestes (jusqu'à 1 Smic), qui ne sont pas imposables, favorables pour les ménages entre 1 et 4 à 6 Smic selon le nombre d'enfants et défavorables au-delà. La perte serait particulièrement importante pour les couples avec 3 enfants et plus ayant des revenus élevés.

On est ici typiquement dans des réformes favorables aux classes moyennes. Elles conduiraient en effet à :

- des transferts entre ménages pour un montant global de l'ordre de 1 Md€ : 13 % des ménages verraient leur revenu disponible augmenter de 22 € / mois en moyenne avec l'abattement proportionnel (respectivement 16 % et 20 € / mois pour l'abattement forfaitaire), alors que 7 % verraient leur revenu diminuer de 39 € / mois, soit une perte de 0,8% de leur revenu moyen (respectivement 5 % et 65 € / mois, soit une perte de 1% de leur revenu moyen) ;
- une redistribution nette de 480 M€ pour l'abattement proportionnel, 730 M€ pour l'abattement forfaitaire, des ménages des 2 derniers déciles vers les ménages des déciles 4 à 8. Les ménages des trois premiers déciles seraient peu concernés car rarement imposables, avec comme sans réforme. Les ménages du dernier décile

---

<sup>22</sup> Voir en annexe l'important travail effectué par la Direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du HCF, qui permet d'analyser de manière détaillée l'impact de ces trois mécanismes.

<sup>23</sup> Les simulations ont été réalisées en maintenant constant le nombre d'enfants actuellement rattachés fiscalement. Toutefois, le remplacement du QF par une technique alternative pourrait conduire certains ménages à modifier leur choix actuel de rattachement pour les enfants majeurs, si cette modification conduisait à une diminution de leur impôt dans le cadre du nouveau système. Le rendement de l'impôt pourrait en être affecté.

seraient les plus nombreux à perdre (20% d'entre eux), pour des montants relativement élevés (79 € / mois en moyenne pour l'abattement proportionnel, 99 € / mois pour l'abattement forfaitaire, soit en moyenne une perte égale respectivement à 0,9% et 1,2% du revenu disponible moyen de ces ménages) ;

- une redistribution de 250 à 350 M€ des couples avec trois enfants ou plus vers les couples avec deux enfants. On peut toutefois contourner cet effet, si on le juge négatif, en retenant un abattement plus élevé pour les familles d'au moins trois enfants<sup>24</sup>.

## 2. La réduction d'impôt

Les demi-parts attribuées au titre des enfants seraient remplacées dans cette hypothèse par une réduction d'impôt forfaitaire au titre de la charge d'enfant. Une réduction de 1 160 € par enfant, sans distinction d'âge, assurerait un rendement d'impôt identique au quotient familial.

Dans cette option, le revenu disponible des couples serait inchangé jusqu'à un revenu de 2,5 Smic. La réduction d'impôt deviendrait ensuite avantageuse jusqu'à 5 parts de Smic environ. Au-delà, les ménages seraient perdants, la perte s'accroissant avec le revenu avant d'être plafonnée. Les ménages aisés avec trois enfants ou plus seraient particulièrement pénalisés.

Elle conduirait à :

- des transferts entre ménages pour un montant de 2,1 Mds€ : 15% des ménages verraient leur revenu augmenter de 42 € / mois en moyenne ; 5% verraient à l'inverse leur revenu diminuer de 128 € / mois, soit une perte de 1,9% de leur revenu ;
- une redistribution nette de 1,7 Md€ des ménages des 2 derniers déciles vers les ménages des déciles 3 à 8. Les ménages des deux premiers déciles seraient peu concernés car rarement imposables, avec comme sans réforme. Les ménages du dernier décile seraient les plus nombreux à perdre (24%), pour des montants relativement élevés (180 € / mois en moyenne, soit en moyenne une perte égale à 2% du revenu disponible de ces ménages) ;
- une redistribution d'environ 500 M€ des couples avec trois enfants ou plus vers les couples avec deux enfants. On peut toutefois contourner cet effet, si on le juge négatif, en retenant une réduction plus élevée pour les familles d'au moins trois enfants.

## 3. Le crédit d'impôt

Les demi-parts attribuées au titre des enfants seraient remplacées par un crédit d'impôt au titre de la charge d'enfant, forfaitaire et remboursable. Un montant de l'ordre de 607 € par enfant, sans distinction d'âge, assurerait un rendement d'impôt identique au rendement actuel.

Cette réforme concernerait l'ensemble des familles et pas seulement celles aisées ou de revenu moyen puisque les familles non imposables bénéficieraient du crédit d'impôt. Elle profiterait très largement aux ménages dont les revenus sont compris entre 0 et 3 Smic ; elle serait défavorable au-delà, la perte étant particulièrement importante pour les ménages avec 3 enfants et dont les revenus sont élevés.

---

<sup>24</sup> Voir en annexe la simulation de la DG Trésor avec un abattement forfaitaire égal à 5 415 € pour les deux premiers enfants, et 10 830 € pour les enfants de rang trois et plus.

Le niveau de revenu où le crédit d'impôt est égal à la valeur du quotient s'établit comme suit : 2,5 Smic pour un couple avec un enfant, 2,9 Smic pour un couple avec deux enfants, 3,2 Smic pour un couple avec trois enfants.

Au dessous de ces niveaux, les familles gagneraient à la réforme et ce d'autant plus que leur revenu est faible (le gain maximum est de 50 € / mois par enfant) ; au dessus elles perdraient à la réforme et ce d'autant plus que leur revenu est important (la perte maximale est de 141 € / mois par enfant pour les deux premiers enfants et de 282 € pour les suivants, différence entre le QF plafonné et le crédit d'impôt).

A la différence des schémas antérieurement décrits, le passage au crédit d'impôt est plus ciblé vers le bas des classes moyennes et les familles modestes et pauvres. La réforme conduirait à :

- des transferts entre ménages pour un montant de 4 Mds€ : 18% des ménages verraient leur revenu disponible augmenter de 69 € / mois en moyenne ; 16% verraient leur revenu diminuer de 78 € / mois, soit une perte de 1,6% de leur revenu moyen ;
- une redistribution nette de 3,5 Mds€ des ménages des cinq derniers déciles vers les ménages des cinq premiers déciles. Les ménages des deux premiers déciles, souvent non imposables, bénéficieraient largement du remplacement du QF par le crédit d'impôt. Les montants gagnés par les ménages des trois premiers déciles seraient importants (plus de 67 € / mois en moyenne). Les ménages des déciles 7 à 10 seraient quasiment aussi nombreux à perdre (environ 28%), mais les ménages des deux derniers déciles perdraient des montants bien plus élevés (respectivement 114 € et 236 € par mois en moyenne, soit une perte égale à 22 et 2,7% de leur revenu moyen) ;
- une redistribution des couples (notamment avec un et deux enfants) vers les familles monoparentales. Dans l'hypothèse d'un crédit d'impôt plus élevé pour les enfants de rang trois et plus, cette redistribution vers les familles monoparentales se doublerait d'une redistribution vers les couples avec trois enfants et plus<sup>25</sup>.

Cette réforme poserait la question de la coexistence de deux systèmes universels de prestations (allocations familiales et crédit d'impôt), ce qui pourrait pousser à leur fusion. On trouvera en annexe de cette note plusieurs scénarios de rapprochement des prestations et des dispositifs fiscaux, étudiés à titre d'illustration par le Centre d'analyse stratégique.

#### **D. L'augmentation des aides en direction des familles les plus modestes**

Deux types de considérations peuvent plaider pour des mesures ciblées sur les familles les plus modestes :

- d'une part, l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants, qui passe par l'articulation de mesures visant l'ensemble des familles et de dispositifs ciblés sur les plus modestes ;
- d'autre part, le souhait que les familles modestes bénéficient également des améliorations apportées à la politique familiale. Or l'articulation entre le RSA et les prestations familiales (inclusion de la majeure partie des prestations familiales dans la base ressources du RSA) conduit à ce que toute amélioration de ces prestations

---

<sup>25</sup> Voir en annexe la simulation d'un crédit de 547€ par enfant pour les 2 premiers enfants et 1 094 € pour les suivants.

(qu'elle passe par la création d'une nouvelle prestation, une meilleure indexation ou l'amélioration du barème des prestations existantes) soit annulée pour les familles les plus modestes par la diminution du RSA versé (du fait du caractère différentiel du RSA par rapport aux ressources de la famille incluses dans sa base ressources). Ainsi une bonne part des évolutions envisagées ci-dessus (à l'exception de la création d'un crédit d'impôt) ne bénéficieraient pas aux familles les plus modestes.

L'amélioration de la situation des familles les plus modestes passe alors par les outils permettant d'éviter cet écueil, et de cibler spécifiquement les ménages pauvres : l'allocation logement (qui n'est incluse dans la base ressources du RSA qu'à hauteur d'une somme forfaitaire) et le RSA lui-même.

### **1. L'augmentation des aides au logement**

Ces aides, les plus sélectives, constituent un outil approprié pour cibler les familles les plus modestes :

- elles sont concentrées sur les familles dont le revenu par unité de consommation est le plus faible ; 80% des familles allocataires appartiennent aux 5 premiers déciles de revenu disponible par unité de consommation ;
- elles excluent les ménages de propriétaires non accédants dont le niveau de vie est meilleur, toutes choses égales par ailleurs ;
- leur montant diminue rapidement avec le revenu ce qui permet de retenir un haut niveau pour les revenus les plus faibles, au niveau du RSA socle et juste au dessus (l'aide est alors égale à environ 90% de la dépense – loyer et forfait de charges – éligible) ;
- elles ne sont dans la plupart des cas prises en compte pour le calcul du RSA que sous la forme d'un forfait logement : leur amélioration ne serait donc pas annulée par la diminution du RSA pour les familles modestes.

Deux aménagements sont envisageables :

- une meilleure indexation comme étudié *supra* ; celle-ci aurait cependant un coût important : 3,2 Mds€ 2010 à l'horizon 2025, pour une indexation des aides sur un indice mixte ; 4,5 Mds€ 2010 au même horizon, pour une indexation sur le SMPT) ;
- une amélioration plus ciblée pourrait passer par une augmentation du loyer plafond, s'il le faut limitée au secteur privé où le taux d'effort des allocataires est quasiment le double que dans le secteur HLM. Cette augmentation du loyer plafond dans le parc privé supposerait cependant qu'on évalue l'éventuel effet inflationniste d'une augmentation du plafond, et que l'on identifie les leviers permettant de la contenir.

Une première estimation de l'impact de cette mesure a été réalisée par la CNAF : sur le champ des bénéficiaires actuels de l'aide au logement à caractère familial (ALF), une augmentation du loyer plafond de 30% conduirait à une dépense supplémentaire de l'ordre de 900 M€.

L'augmentation du plafond pour le bénéfice de l'ALF en location aurait également pour effet de rendre éligibles des allocataires actuellement non bénéficiaires de cette prestation. Néanmoins, les données de la CNAF ne permettent pas de quantifier leur nombre.

Le coût estimé ici représente donc un minorant du coût total de cette réforme, tout comme le nombre de ménages bénéficiaires.

Sur le champ des allocataires actuels de l'ALF, 92% - soit un peu plus de 900 000 ménages - bénéficieraient de la mesure, pour un gain moyen de 84 € / mois. Le gain croîtrait avec le nombre d'enfant.

**Tableau 9 : indicateurs de la distribution des gains individuels par configuration familiale**

Configuration familiale	Effectifs...		Coût annuel (M€)	Gain mensuel (en €)			
	... de la catégorie	... des gagnants		Gain moyen	1 <sup>er</sup> quartile	Gain médian	3 <sup>ème</sup> quartile
<b>Couple 0 enfant</b>	38 650	29 941	27,2	76	80	84	84
<b>Couple 1 enfant</b>	141 954	136 370	130,8	80	85	85	92
<b>Couple 2 enfants</b>	149 563	143 154	147,7	86	89	97	105
<b>Couple 3 enf. ou +</b>	142 014	131 824	143,5	90	61	109	118
<b>Isolé 0 enfant</b>	13 990	10 124	8,5	70	68	73	86
<b>Isolé 1 enfant</b>	266 723	246 970	229,7	78	80	86	92
<b>Isolé 2 enfants</b>	162 241	147 500	151,9	86	83	97	105
<b>Isolé 3 enf. ou +s</b>	84 677	70 220	79,1	94	70	109	118
<b>Ensemble</b>	<b>999 812</b>	<b>916 103</b>	<b>918,4</b>	<b>84</b>	<b>80</b>	<b>92</b>	<b>105</b>

Source : Cnaf

Si l'on souhaitait étendre cette augmentation du loyer-plafond aux familles avec enfant actuellement allocataires de l'APL, le coût serait accru de 315 M€. 750 000 familles avec enfant bénéficieraient de la mesure, pour un gain moyen de 35 € / mois<sup>26</sup>. Mais cette approche – qui respecterait l'unité du barème – ne semble pas aussi prioritaire que la précédente au vu de l'écart important de taux d'effort.

## 2. L'amélioration de la situation relative des allocataires du RSA

Le champ couvert par le RSA va au-delà des familles : parmi les 3,7 millions de foyers éligibles au RSA, environ la moitié ont des enfants à charge. Dans l'hypothèse d'un taux de recours au RSA de 100%, ils percevraient 4,1 Mds€ de RSA sur les 7,8 Mds€ de RSA versés au total. Il importe donc de distinguer deux types de scénarios d'évolution :

### a) Des scénarios concernant les allocataires du RSA avec et sans enfants

Trois possibilités sont envisageables :

- l'amélioration des modalités d'indexation du RSA : elle concernerait tous les allocataires du RSA, qu'ils aient ou non des enfants, qu'ils perçoivent des revenus d'activité ou pas ; à titre d'illustration, l'indexation sur un indice mixte (1/3 salaires, 1/3 croissance, 1/3 prix) se traduirait à l'horizon 2025 par un surcoût de l'ordre de 2,5 Mds€ 2010 ; ce surcoût n'interviendrait cependant que très progressivement (il serait de l'ordre de 130 M€ pour la première année) ;

<sup>26</sup> Comme pour l'ALF, le coût estimé ici ne porte que sur les allocataires actuels de l'APL, et ne tient pas compte des éventuelles familles nouvellement bénéficiaires. On trouvera en annexe les résultats détaillés de cette simulation réalisée par la Cnaf.

- le relèvement du montant du RSA « socle », dont le niveau actuel est faible et dont la valeur en équivalent salaire va se dégrader si l'indexation sur les prix se poursuit. Tous les allocataires du RSA seraient là encore concernés ; à titre d'illustration, la CNAF a simulé deux hypothèses d'augmentation du RSA « socle », dont les principaux résultats sont présentés ci-dessous<sup>27</sup> :

**Tableau 10 : impact d'une augmentation du RSA « socle »**

	Coût annuel en Mds€	Dont versé aux familles avec enfants en Mds€	Nombre de foyers bénéficiaires en millions	Dont familles avec enfants en millions	Gain mensuel moyen en euros	Impact sur le taux de pauvreté	Impact sur l'intensité de la pauvreté
Augmentation de 5%	+ 1,1	+ 0,7	+ 0,3	+ 0,2	+ 31	- 0,3%	- 0,6%
Augmentation de 10%	+ 2,4	+ 1,7	+ 0,7	+ 0,4	+ 59	- 0,8%	- 1,9%

Les résultats présentés le sont sous l'hypothèse d'un taux de recours au RSA de 100%. L'imputation du supplément de RSA versé dans ce scénario sur la PPE n'est pas prise en compte.

Source : Cnaf

Le gain moyen serait croissant avec le nombre d'enfants.

- le relèvement du taux de cumul entre RSA et revenu d'activité : l'amélioration ne concernerait que les allocataires percevant des revenus d'activité, quelle que soit leur situation de famille. Pour un coût comparable à celui d'un relèvement du RSA « socle » de 5 ou 10%, le taux de cumul pourrait être relevé de 62 à 66% et 69% respectivement. Les principaux résultats sont fournis dans le tableau suivant :

**Tableau 11 : impact d'une augmentation du taux de cumul entre RSA et revenu d'activité**

	Coût annuel en Mds€	Dont versé aux familles avec enfants en Mds€	Nombre de foyers bénéficiaires en millions	Dont familles avec enfants en millions	Gain mensuel moyen en euros	Impact sur le taux de pauvreté	Impact sur l'intensité de la pauvreté
Augmentation du taux de cumul à 66%	+ 1,1	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,3	+ 39	- 0,4%	+ 0,3%
Augmentation du taux de cumul à 69%	+ 2,2	+ 1,4	+ 1,2	+ 0,6	+ 65	- 0,7%	+ 0,4%

Les résultats présentés le sont sous l'hypothèse d'un taux de recours au RSA de 100%. L'imputation du supplément de RSA versé dans ce scénario sur la PPE n'est pas prise en compte.

Source : Cnaf

Le gain moyen serait supérieur pour les familles avec enfant, mais décroissant avec le nombre d'enfants.

Ces trois options permettraient de limiter l'accroissement de la pauvreté inhérent à une indexation du montant du RSA sur les prix. Toutefois, leur champ dépassant largement celui des seules familles, leur mise en œuvre ne saurait reposer sur le seul redéploiement de

<sup>27</sup> Voir résultats détaillés de cette simulation réalisée par la Cnaf en annexe.

ressources aujourd'hui affectées à la politique familiale, et nécessiterait la mobilisation de financements extérieurs afin de ne pas peser sur les seules familles.

#### b) Des scénarios limités aux allocataires avec enfants

Deux pistes peuvent être évoquées :

- le relèvement de la part des enfants (ou de certains d'entre eux) dans le barème : elle permettrait d'améliorer la situation relative des familles allocataires avec enfants à charge ; selon les modalités retenues, elle pourrait conduire à éloigner ou à rapprocher le barème du RSA des échelles d'unités de consommation sur lesquelles il est supposé être fondé. L'existence d'un écart est cependant assumée depuis la création du RSA (pas de majoration à 14 ans) et a été accrue en 1990, date à laquelle on a choisi de relever la part du troisième enfant et des suivants. A titre d'exemple, une augmentation de 0,1 de la part de chaque enfant dans le barème rendrait 400 000 familles (toutes avec enfant) supplémentaires éligibles au RSA, et bénéficierait également aux 1,35 million de familles déjà éligibles. Le gain moyen serait de 72€ / mois, et croîtrait avec le nombre d'enfants. Le coût de la mesure serait d'environ 1,5 Md€ par an ;
- plus ponctuellement, il serait possible :
  - \* de sortir certaines prestations familiales de la base ressources du RSA (tout ou partie de la PAJE, tout ou partie du CF par exemple). C'est ce qu'on a fait en 1998 et 1999 en excluant l'APJE courte et les majorations pour âge de l'assiette des ressources prises en compte pour le calcul du RMI ;
  - \* de diminuer le forfait logement pour les ménages avec enfants.

Le tableau suivant détaille l'impact de plusieurs scénarios de ce type. On mentionne aussi l'incidence de l'exclusion de la base ressources de toutes les prestations familiales ; mais son coût est rédhibitoire et la réforme modifierait radicalement la philosophie du RSA.

**Tableau 12 : impact de modifications de la base ressources du RSA**

	Coût annuel en Mds€	Nombre de foyers bénéficiaires en M°	Gain mensuel moyen en €	Impact sur le taux de pauvreté	Impact sur l'intensité de la pauvreté
Suppression des PF de la base ressources	5,2	1,7	251	- 2,4 %	- 1,2%
Suppression des AF de la base ressources	2,3	1,1	178	- 1,3%	- 1,3%
Suppression du CF de la base ressources	0,4	1,7	132	- 0,2%	- 0,3%
Suppression de l'AB de la base ressources	0,5	0,2	152	- 0,2%	- 0,5%
Suppression de l'AB et du CF de la base ressources	0,9	0,3	142	- 0,4%	- 0,8%
Suppression du forfait logement pour les foyers avec enfants à charge	1,9	0,5	108	- 0,7%	- 1,6%
Division par deux du forfait logement pour les foyers avec enfants à charge	0,9	1,4	57	- 0,3%	- 0,9%

*Les résultats présentés le sont sous l'hypothèse d'un taux de recours au RSA de 100%. L'imputation du supplément de RSA versé dans ce scénario sur la PPE n'est pas prise en compte.*

*Source : Cnaf*

### 3. La situation des foyers monoparentaux

Ils pourraient être aidés par plusieurs des réformes envisagées ci-dessus. Ce serait notamment le cas dans un scénario d'indexation plus favorable de l'ASF, de l'ARS et des AL, dans les scénarios de refonte des prestations conduisant à verser des prestations sous condition de ressources dès le premier enfant, dans l'hypothèse de la transformation du quotient familial en un dispositif forfaitaire (et tout particulièrement le crédit d'impôt), et enfin dans le cas d'une amélioration des aides au logement (l'ALF bénéficie pour 45% à des foyers monoparentaux, l'APL pour 25%, soit plus d'1,2 million de foyers monoparentaux) ou du RSA (perçu par 440 000 foyers monoparentaux).

Ainsi, l'ouverture d'une prestation familiale de 62 € / mois à toutes les familles de un enfant, sous une condition de ressources calée sur le plafond de l'ARS, bénéficierait plus particulièrement aux foyers monoparentaux dont les ressources sont modestes, puisque 650 000 de ces foyers seraient éligibles à cette prestation. De même, la substitution au système du QF d'un crédit d'impôt, si elle bénéficierait à toutes les familles modestes, aurait un impact particulièrement favorable pour les foyers monoparentaux : elle se traduirait en effet par un gain pour 62% des foyers monoparentaux avec enfant, gain égal à 68 € / mois en moyenne.

Si toutefois il semblait souhaitable d'envisager un effort supplémentaire en direction de ces familles en raison de leurs grandes difficultés, il conviendrait comme l'a souhaité le HCF dans son avis du 8 juillet 2010 sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale, de réfléchir à une refonte des dispositifs spécifiques à l'isolement :

- pour l'ASF, outre l'option d'une indexation sur un index salarial, évoquée supra, il s'agirait de réexaminer son caractère subsidiaire ;
- un élargissement du système de double plafond en cas d'isolement pour les prestations qui ne le prévoient pas (allocation de rentrée scolaire, et surtout aides au logement, pour lesquelles l'abattement sur l'assiette ressources pour les isolés existant pour l'APL accession pourrait être étendu), permettrait également de cibler la grande majorité des familles ; pour l'aide au logement, pour un abattement similaire à celui existant pour l'APL accession, le coût pourrait être de l'ordre de 450 M€ / an pour près d'1,1 million de familles bénéficiaires ; pour l'ARS, une majoration du plafond actuel de 40%, comme c'est le cas pour la PAJE ou le CF, apporterait un gain pour 53 000 familles, pour une dépense d'une vingtaine de millions d'euros ;
- pour la fiscalité, il s'agirait de réexaminer le système des demi-parts « isolement », dans le cadre éventuellement de la refonte des quotients conjugal et familial et de l'étude de dispositifs alternatifs.

Un renforcement des mesures d'accompagnement paraît également opportun.

### **III. UN RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES ET DU SOUTIEN A LA FONCTION PARENTALE**

Les raisons d'accroître le soutien aux actions d'accompagnement de la fonction parentale ont été mises en avant dans la note éléments de problématique - fiche 12. Il s'agit d'un enjeu important tant pour la vie familiale que pour la société.

Le HCF a déjà eu l'occasion d'aborder ces sujets et de formuler des recommandations sur ce thème dans le cadre de ses deux précédents avis – « Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants » et « Avis sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale » - et dans les notes préparatoires à ces avis<sup>28</sup>.

Au-delà des constats et recommandations formulés dans ces travaux, et bien que ces propositions ne s'inscrivent qu'en partie dans une réflexion avant tout axée sur l'architecture des prestations familiales, sociales et fiscales, il est apparu souhaitable de rappeler ce que pourraient être les priorités d'un investissement dans ce domaine.

#### **A. Le soutien des actions visant traditionnellement à accompagner les parents**

Le soutien aux actions qui ont traditionnellement l'objectif d'accompagner les parents est essentiel, que ce soit dans le cadre de l'accompagnement du développement de l'enfant et de la prévention de la maltraitance ou dans le cadre d'actions de soutien aux familles.

##### **1. Les actions relevant exclusivement des prérogatives des conseils généraux**

Pour accompagner le développement de l'enfant et prévenir la maltraitance, la question première est celle des moyens à accorder aux services de PMI et d'aide sociale à l'enfance.

Relevant des conseils généraux et dépassant largement le champ de l'exercice réalisé par le HCF, cette question supposerait une étude approfondie en tant que telle et renvoie à la question de l'équilibre entre les ressources et les dépenses des collectivités territoriales.

##### **2. Les actions relevant traditionnellement de l'action sociale de la branche famille**

En dehors d'un travail social de soutien s'appuyant sur des démarches valorisantes pour les parents, que ce soit par des actions individuelles ou collectives, les caisses d'allocations familiales contribuent traditionnellement au soutien de la fonction parentale en finançant une partie de l'aide au foyer et les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (tutelles).

Que ce soit en matière d'aide au foyer ou d'aide à la gestion du budget familial, une analyse approfondie devrait permettre d'identifier les besoins de financement éventuellement

---

<sup>28</sup> Consultables sur [www.hcf-famille.fr](http://www.hcf-famille.fr)

nécessaires pour permettre une meilleure adéquation entre les besoins des familles et l'offre de service disponible.

## **B. Le soutien d'actions diversifiées concourant spécifiquement à l'accompagnement de la fonction parentale**

Un ensemble d'actions se développent depuis le milieu des années 90, et vont de l'accompagnement généraliste de la fonction parentale – des relations enfants-parents- à un soutien ciblé de ceux qui rencontrent des difficultés particulières. Nombre d'entre elles se sont développées dans le cadre des Réseaux d'écoute, d'accompagnement et d'appui aux parents (REAAP) et verront leur coordination renforcée dans le cadre du Comité national de soutien à la parentalité mis en place en novembre 2010.

Elles bénéficient du cofinancement des caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, des collectivités territoriales et parfois de l'Etat dans le cadre des REAAP ou de la politique de la ville : lieux d'accueil enfants-parents, médiation familiale, espaces rencontre enfants-parents, lieux de rencontre entre parents, services d'écoutes téléphoniques, organisation de moments conviviaux parents-enfants pendant les temps libres ou les vacances, forums internet, etc. Un nombre important sont réalisées par des centres sociaux.

On estime qu'actuellement environ 120 M€ sont consacrés à ces actions (sachant que les financements des collectivités locales sont sans doute sous-évalués). Dans le cadre de la Cog en cours, la CNAF prévoit de porter le financement des prestations de service destinées aux lieux d'accueil enfants-parents, à la médiation familiale et aux contrats locaux d'accompagnement scolaire de 30 M€ en 2008 à 53M€ en 2012. S'il s'agit d'une augmentation conséquente (15,5% par an), la somme totale consacrée à ces prestations de service reste faible (1% du FNAS), même si les Caf contribuent également au financement de ces actions sur leurs dotations.

Tous financeurs confondus, les dépenses consacrées à l'accompagnement de la fonction parentale paraissent a priori faibles au regard des enjeux que représente l'accompagnement de la fonction parentale.

Une piste d'action serait de parvenir rapidement au moins à un doublement des sommes qui y sont consacrées. Dans le même temps, il faudrait apporter aux porteurs de projets les soutiens nécessaires pour qu'ils ne consacrent pas l'essentiel de leurs moyens humains à la recherche de financements (généralement limités) et à l'information préalable des financeurs potentiels plutôt qu'à la réalisation des actions elles-mêmes.

Une attention particulière devrait également être accordée à l'accompagnement de la fonction parentale dans la formation initiale et continue des professionnels de l'enfance et de la famille.

## **C. Un renforcement de l'accompagnement des parents en difficulté**

### **1. Pour les parents en difficulté socio professionnelle**

Ainsi que l'avait indiqué le Haut conseil de la famille dans son avis du 8 juillet 2010 sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale, il est souhaitable de consacrer les moyens nécessaires à l'accompagnement social et professionnels des foyers monoparentaux les plus en difficulté, ceux qui relèvent du RSA.

Il apparaît également souhaitable d'apporter un soutien spécifique aux parents en CLCA non couverts par un congé parental, par le biais notamment d'un accompagnement particulier vers l'emploi (aide à l'accès à un mode d'accueil pour leur enfant, offre de formation, etc.), comme l'avait indiqué le Haut conseil de la famille dans son avis du 11 février 2010 sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants.

En matière d'accompagnement social, avec 2 134 travailleurs sociaux exerçant cette profession, les Caf n'ont pas actuellement les moyens de consacrer le temps nécessaire à ces parents. La question reste ouverte de savoir s'il est préférable de renforcer ces moyens au sein des Caf ou, le cas échéant, de définir clairement quel autre acteur en serait chargé (Pôle emploi, conseils généraux,...). En tout état de cause, la situation actuelle ne paraît pas satisfaisante et ne semble pas avoir progressé avec la transformation de l'allocation de parent isolé en revenu de solidarité active.

### **2. Pour les parents qui doivent faire face à un risque de rupture familiale**

En 2008, seuls 9% des divorces ont bénéficié de l'apport d'une médiation familiale. La Cog signée entre la CNAF et l'Etat prévoit de passer à un taux de couverture de 12% à horizon 2012. Un développement plus rapide paraît opportun. Il faudrait tout particulièrement favoriser le développement et le regroupement des services de médiation familiale dans les régions les plus mal pourvues (60% des services sont implantés dans 5 régions où réside 42% de la population) et évaluer les expérimentations lancées par le ministère de la justice pour développer les procédures de médiation. La question première est en effet d'assurer le bouclage des plans de financement dont la Caf ne couvre qu'une partie dans l'état des règles actuelles.

Le conseil conjugal mériterait également de voir son rôle, son fonctionnement et ses modalités de financement clarifiées.

Les espaces rencontre enfants-parents permettent aux parents de rencontrer leurs enfants dans des lieux neutres lorsque cela s'avère nécessaire. Pour autant, leurs financements demeurent aléatoires et très hétérogènes alors que leur utilité est régulièrement soulignée.

#### **IV. UN SOUTIEN ACCRU AUX JEUNES ADULTES**

Tous les rapports analysés dans la fiche 5 concluent de façon convergente qu'il faudrait accroître l'effort social sur les jeunes adultes. Les charges envisagées sont importantes et de simples redéploiements de l'« enveloppe famille » ne suffiraient pas à les financer (voir pistes analysées dans la section III), à supposer qu'on juge opportun de les affecter à ce seul objectif. Il faudra donc faire appel à d'autres sources de financement.

L'affectation de ces moyens supplémentaires peut ensuite reposer sur deux grandes options : le maintien et le renforcement du système existant en privilégiant le soutien des jeunes par le biais de leur famille, ou un changement de paradigme, mettant l'accent sur le versement direct d'aides aux jeunes, avec redéploiement des dispositifs existants.

Il est apparu prématuré de se prononcer à ce stade sur les mérites respectifs de ces deux options, d'autant plus que l'enjeu central de toute politique publique en direction des jeunes adultes porte sur leur formation et leur insertion professionnelle, l'aide financière ne pouvant venir qu'en appui de ces deux objectifs. Cette question est particulièrement complexe, et renvoie à des enjeux spécifiques qui justifient une discussion séparée de la question.

On se limite donc à ce stade à décrire à grand trait ces deux grandes options, et renvoie leur examen approfondi à une étude ultérieure, spécifiquement consacrée au soutien aux jeunes adultes.

##### **A. Un scénario de renforcement des dispositifs existants**

Ces dispositifs prennent en compte le plus souvent les caractéristiques socio-économiques de la famille : le jeune adulte est d'autant plus aidé que les ressources de sa famille sont faibles. Si cette orientation a le mérite de tenir compte des différences de situation entre jeunes selon le soutien que peut leur apporter leur famille, elle peut se traduire par des « trous » dans la couverture des jeunes adultes, lorsque les familles ne peuvent ou ne veulent pas les aider.

##### **1. La déclinaison de cette option**

Une telle option pourrait reposer sur trois grandes directions complémentaires :

- le recul de l'âge limite de versement des prestations à 22 ans, comme le prévoyait la loi de 1994 : c'est un investissement significatif, de près de 1,5 Md€, qui bénéficierait à 800 000 ménages. Le coût pour la branche serait un peu supérieur, mais la mesure dégagerait une petite économie pour l'Etat et les départements en raison de la diminution du RSA versé. L'essentiel du coût de la mesure proviendrait du recul de l'âge pour le versement des allocations familiales (surcoût de l'ordre d'1,2 Md€, la mesure bénéficiant à 300 000 familles). Une option alternative consisterait à verser aux familles ayant bénéficié des AF pour 2 enfants, lorsque l'aîné atteint 20 ans et jusqu'au mois précédant son 21ème anniversaire, une allocation forfaitaire (à l'image de ce qui existe pour les familles de trois enfants dont l'aîné atteint 20 ans). Cette mesure concernerait environ 173 000 familles ; son coût serait de l'ordre de 130 M€ pour une allocation forfaitaire égale à 50% des AF pour 2 enfants.

- l'augmentation des bourses (notamment en cas de résidence à distance du logement familial) et la généralisation de prêts à remboursement différé au-delà de 22 ans ; la question – très sensible - de l'évolution parallèle des droits universitaires pourrait être posée si le dispositif global marque un net progrès d'ensemble ;
- la redéfinition des conditions de cumul entre les allocations de logement pour les étudiants, les prestations familiales et le bénéfice du quotient familial.

### **Les conditions de cumul actuelles**

1) Un jeune adulte ne peut à la fois bénéficier d'une aide au logement et continuer – jusqu'à 20/21 ans – à être à charge de ses parents pour le calcul de leurs prestations familiales.

Les ménages doivent opter entre les deux dispositifs. La logique voudrait qu'ils optent en fonction du niveau relatif de l'allocation de logement à laquelle le jeune adulte peut prétendre (180 et 230€ pour les boursiers) d'une part, le supplément de prestations familiales liées à sa présence comme enfant à charge d'autre part. Ainsi un étudiant, aîné d'une famille de trois enfants, renoncera à l'aide au logement puisque les prestations liées à sa présence comme enfant à charge (écart d'AF pour tous soit entre 225 et 285 €/mois ; le cas échéant perte du CF de 162€ et baisse de l'allocation de logement) sont supérieures à l'aide au logement.

Ce problème n'a, dans les conditions actuelles, pas une incidence majeure puisque rares sont les jeunes adultes – notamment les étudiants – qui ont un logement autonome avant 20 ans révolus. Il en aurait davantage si l'âge limite de service des PF était repoussé à 22 ans.

On peut soit s'en tenir au système actuel soit l'aménager (le rapport Brin au CES envisageait ainsi de rétablir le cumul pour les enfants dont le lieu d'études est éloigné du domicile parental).

2) Le cumul est possible entre rattachement fiscal et aide au logement. Avec constance – mais sans jamais y parvenir -, les pouvoirs publics ont souhaité revenir sur ce cumul.

Cet insuccès montre que le problème n'a pas été suffisamment maîtrisé et le projet suffisamment intégré dans une politique d'ensemble pour rentrer dans une zone de crédibilité.

Ces pistes pourraient également être complétées par l'octroi d'une prestation aux familles qui n'ont plus qu'un enfant de moins de 20 ans : ces familles comprennent en effet majoritairement un jeune adulte.

Dans l'hypothèse d'un prolongement du versement des allocations familiales aux familles de deux enfants dont l'aîné a atteint l'âge de 20 ans, la montée en charge de cette mesure, qui concernerait au final près de 900 000 familles, serait très progressive (elle s'étalerait sur 19 ans). Cependant, les trois quarts des familles concernées bénéficieraient de la mesure dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

Cette mesure représenterait au terme de la montée en charge un coût d'environ 650 M€ pour une AF égale à la moitié des AF pour deux enfants, et 500 M€ supplémentaires si l'on attribuait en sus la majoration pour âge lorsque le dernier enfant a plus de 14 ans.

## **2. Les gages envisagés pour financer ces charges nouvelles**

Pour gager tout ou partie de ces charges, les rapports précité ont évoqué notamment :

- le redéploiement des majorations pour âge (proposé par exemple par le rapport Thélot-Villac), qui s'élèvent à environ 2,5 Mds€ (la réforme de ces majorations depuis 2008,

par la mise en place d'une majoration unique à 14 ans, a conduit à une économie pour la branche estimée par la Commission des comptes à 380 M€ en 2010). Mais on pourrait penser qu'il n'y a pas lieu de le faire puisque notre système d'aide ne tient pratiquement pas compte par ailleurs de l'augmentation du coût des enfants lorsqu'ils arrivent à l'adolescence (dans l'échelle INSEE des unités de consommation, l'enfant de plus de 14 ans est compté pour 0,5 part contre 0,3 au dessous). On pourrait même juger qu'il serait opportun d'étendre la majoration pour âge à l'aîné des familles de deux enfants (soit une charge de 0,9 Md€) ;

- la fixation de l'âge limite de rattachement fiscal à celui retenu pour les allocations familiales (20 ans actuellement ; éventuellement 22 ans, cf. infra partie III.B.b), qui pourrait dégager environ 1 Md€.

## **B. Un scénario d'« autonomie » ou de soutien direct aux jeunes**

Pour certains membres du HCF, indépendamment de ses conséquences financières, ce scénario d'autonomie est intrinsèquement lié au principe de la majorité à 18 ans et de la citoyenneté.

Dans cette option, deux types d'évolution possible se dessinent :

- la création d'une dotation d'autonomie, telle que proposée par exemple par le « Livre vert » sur la politique de la jeunesse ; le coût de ce dispositif tel que présenté en annexe du Livre vert est de l'ordre de 2,5 à 3 Mds€ par an ;
- l'instauration d'un « capital formation », préconisée par exemple par le rapport De Foucauld, qui envisageait un dispositif dont le coût était compris entre 6 et 8 Mds€.

Dans les deux cas :

- ces mesures auraient vocation à être financées par des moyens supplémentaires : il semblerait en effet peu légitime que seules les familles financent des dispositifs ambitieux de soutien à l'autonomie des jeunes entrant dans la vie active. Elles devraient néanmoins également s'appuyer sur le redéploiement de tout ou partie des aides aujourd'hui directement versées aux familles pour le soutien de leurs enfants adultes : outre la baisse de l'âge limite de rattachement fiscal évoquée ci-dessus, les rapports précités mentionnent fréquemment la diminution à 18 ans de l'âge limite de versement des prestations familiales. Cette mesure permettrait de dégager environ 2,7 Mds€, mais ferait un million de ménages perdants, pour moitié situés dans le premier quartile de revenus. L'économie pour la branche serait supérieure (environ 3,2 Mds€), mais les dépenses de RSA seraient accrues de près de 500M€ ;
- la question d'une ouverture plus large du RSA pour les jeunes entrant sur le marché du travail pourrait parallèlement se poser. En effet, le nombre d'allocataires du RSA « jeunes actifs » reste très limité (8 132 en janvier 2011), en raison notamment des conditions très strictes requises pour le percevoir (avoir travaillé l'équivalent de deux années à temps plein au cours des trois années précédentes), qui excluent qu'un nombre significatif de jeunes actifs puisse en bénéficier. Pour plusieurs membres du HCF, l'ouverture du RSA « activité » dès 18 ans, sans condition supplémentaire à celles demandées aux plus de 25 ans, devrait être envisagée. L'ouverture du RSA socle dès 18 ans pourrait également être étudiée, mais elle supposerait que soit tranchée la question du périmètre et de la portée de l'obligation d'entretien.

### **SECTION III. LES PISTES DE RESSOURCES MOBILISABLES POUR UNE AMELIORATION DU SYSTEME**

Comme on l'a vu, le maintien de l'architecture actuelle sans apport de ressources nouvelles sur la période conduirait à une érosion de l'efficacité de la politique familiale, et ne permettrait pas de financer les priorités identifiées ci-dessus : meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle, amélioration de la compensation des charges des familles, effort d'accompagnement et de soutien à la fonction parentale, soutien accru en direction des jeunes adultes.

La question est alors posée de l'origine et de l'ampleur des ressources mobilisables pour ces améliorations, qu'elles proviennent de moyens supplémentaires affectés à la politique familiale, ou de redéploiements en son sein.

Pour certains partenaires sociaux et familiaux, cette contrainte n'est pas compatible avec la poursuite des objectifs de la politique familiale. Il est donc nécessaire que des ressources supplémentaires soient consacrées à cette politique.

Pour d'autres, la situation actuelle des finances publiques, et les besoins de financement importants que devront affronter d'autres branches de la protection sociale rendent peu probable l'affectation de recettes nouvelles à la politique familiale, et justifient donc de réfléchir aux marges de redéploiement envisageables au sein de l'enveloppe actuelle qui lui est consacrée. Ces membres soulignent toutefois que, dans l'équilibre à rechercher entre les différents risques sociaux, il importe de garder à l'esprit que la politique familiale est un facteur puissant de cohésion sociale, et ne saurait donc être sacrifiée au financement d'autres risques.

#### **I. QUELLE PLACE POUR DES RESSOURCES SUPPLEMENTAIRES AFFECTEES A LA POLITIQUE FAMILIALE ?**

Pour plusieurs membres du HCF, l'évolution tendancielle des moyens affectés à la politique familiale, qui suit en moyenne l'évolution du PIB, est insuffisante pour faire face aux besoins dans les quinze années à venir.

Un apport de moyens nouveaux est selon eux nécessaire pour d'une part remédier aux faiblesses du scénario de référence sur la poursuite des objectifs traditionnels de la politique familiale française, et d'autre part investir de façon plus conséquente sur les objectifs prioritaires de notre politique familiale.

#### **A. Les arguments en faveur d'un renforcement des investissements en direction des familles**

Plusieurs arguments sont fréquemment évoqués à l'appui d'un renforcement des investissements en direction des familles :

- le maintien d'une politique familiale forte et stable, combinant mesures de compensation du coût de l'enfant et dispositifs visant à l'articulation entre vie

familiale et vie professionnelle, contribuerait à maintenir un niveau élevé de fécondité, permettant ainsi de mieux faire face au vieillissement de la population ;

- la part des investissements consacrés aux familles est estimée à 4 à 6% du PIB selon les conventions retenues<sup>29</sup>, les moins de 20 ans représentant près de 25% de la population ; cet investissement peut être comparé à celui consacré aux retraites, estimé à près de 14% du PIB, alors que les plus de 60 ans en représentent 22,5% ;
- la pauvreté concerne très fortement les générations les plus jeunes. Ainsi, sur les 8 millions de personnes pauvres en France en 2008, 45% - soit 3,3 millions de personnes - étaient âgées de moins de 25 ans (30% ont des enfants de moins de 18 ans, 15% ont entre 18 et 25). Les taux de pauvreté pour ces tranches d'âge sont respectivement de 17,5% et 20%, contre 10,8% pour le reste de la population ;
- les dépenses – bien ciblées - consacrées aux familles doivent être considérées comme de véritables investissements, car elles ont un impact positif sur l'emploi, la croissance et les recettes fiscales et sociales (par le biais du soutien à la natalité et à l'emploi des femmes par exemple) ; leur coût net est donc bien inférieur à leur coût brut ;
- enfin, l'absence de ressources nouvelles signifierait que toute amélioration des aides aux familles devrait être financée par les seules familles, sans faire jouer la solidarité entre familles et ménages sans enfants. Or ce choix implicite peut être critiqué :
  - \* pour des raisons d'équité : un accroissement de la redistribution verticale devrait concerner tous les ménages, et non les seuls ménages ayant des enfants à charge, d'autant que les ménages sans enfants - du moins les couples - ont un niveau de vie bien supérieur à celui des familles ;
  - \* pour des raisons d'efficacité : le financement de mesures bénéficiant à l'ensemble des ménages, comme l'amélioration de l'insertion des jeunes adultes ou l'accroissement de l'activité féminine, devrait être assuré par tous les ménages.

L'apport de ressources nouvelles peut apparaître d'autant plus légitime aux yeux de certains membres qu'ils considèrent que pèse sur la politique familiale le poids de « ponctions » sur les recettes de la branche, ou de charges lui ayant été « imputées ». Parmi les points les plus fréquemment évoqués à ce sujet figurent notamment deux opérations récentes :

- le transfert à la CADES de 0,28 point de CSG antérieurement affecté à la CNAF, à la suite de la reprise de la dette contractée entre 2009 et 2011 par le régime général (CNAF comprise) ; les nouvelles ressources affectées à la branche famille en compensation de ce transfert seraient insuffisantes pour compenser totalement la perte de recettes de CSG après 2012 ;
- le transfert progressif à la CNAF, entre 2001 et 2011, du financement des majorations de pensions versées aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants, par le biais d'un versement au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Plusieurs options peuvent, du point de vue des partisans d'un renforcement des moyens de la branche, être envisagées :

- la consolidation des recettes affectées à la branche, notamment à la suite de la réserve exprimée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010, selon laquelle « les lois de financement de la sécurité sociale ne

---

<sup>29</sup> Voir note du HCF du 9 septembre 2010 sur « L'investissement de la Nation en direction des familles ».

pourront pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir », qui conduirait à affecter à la branche famille, à compter du PLFSS pour l'année 2013, des mesures complémentaires en recettes pour couvrir son besoin de financement,

- une reprise par la CADES de tout ou partie de la dette restante après le transfert réalisé en 2010, ce qui accélérerait le retour à l'équilibre de la branche par la réduction de ses charges financières, puis lui permettrait de consacrer plus rapidement ses excédents courants à l'amélioration des prestations et non à l'apurement de sa dette ;
- la reprise de certaines dépenses mises à la charge de la branche et jugées par certains comme « indues » ; ainsi la prise en charge par la CNAF des majorations de pension, qui devrait représenter près de 4,5 Mds€ dans les années à venir, pourrait être en tout ou partie réduite, ou à défaut gelée à son niveau actuel.

## **B. Une question ne pouvant être tranchée que dans le cadre d'un débat plus large sur les priorités de la protection sociale et leur financement**

Si les arguments évoqués ci-dessus peuvent plaider pour un accroissement des financements affectés à la politique familiale – ou pour un transfert de certaines charges auxquelles elle doit faire face –, la situation actuelle des finances publiques, et les besoins de financement importants que devront affronter d'autres branches de la protection sociale (retraites, maladie, dépendance), rendent difficile sinon peu probable l'affectation de recettes nouvelles à la politique familiale.

En outre, les pistes de recettes nouvelles envisagées posent des questions de cohérence de la politique de financement de la protection sociale, et d'articulation entre branches :

- la question de l'affectation de recettes supplémentaires à la branche à la suite de la réserve du Conseil constitutionnel suppose que soit clarifiée la portée de cette réserve, qui mentionne l'équilibre de la sécurité sociale dans son ensemble et non celui de la seule branche famille ;
- la question d'une reprise de la dette de la branche au-delà de la dette « de crise », accumulée durant les trois années 2009 à 2011, serait peu en ligne avec les principes de gestion de la dette sociale définis jusqu'ici, et supposerait un réexamen en profondeur de ces principes ;
- enfin, la question des majorations de pension pose la question plus globale du financement des droits non contributifs en matière de retraite, et de sa répartition entre cotisants aux régimes et solidarité nationale.

Au-delà de ces questions relativement techniques, la question même du principe de l'apport de moyens nouveaux à la politique familiale ne pourrait être tranchée que dans le cadre d'un arbitrage entre les investissements dans les différentes branches de la protection sociale, au regard des bénéfices des politiques ainsi financées. Un tel arbitrage, certainement essentiel, dépasse les missions du seul HCF, et doit s'inscrire dans un débat plus global relatif aux

priorités du pays en matière de protection sociale et à son financement<sup>30</sup>. Cette question pourrait notamment être abordée dans le cadre de l'avis demandé par le Premier ministre au Conseil économique, social et environnemental sur « *les principaux enjeux auquel est confronté notre système de protection sociale* ».

## **II. QUELLES MARGES DE REDEPLOIEMENT AU SEIN DE LA POLITIQUE FAMILIALE ?**

A défaut de recettes nouvelles, le maintien de l'architecture actuelle ne serait possible qu'au prix d'une perte d'efficacité de la politique familiale, sauf à identifier, au sein même des dispositifs en direction des familles, des marges de redéploiement. Et même dans l'hypothèse où des ressources nouvelles pourraient être dégagées, elles ne suffiraient pas forcément à financer des investissements ambitieux en direction des familles.

Le principe même de redéploiement peut ne pas être accepté par l'ensemble des membres du HCF, dont nombreux ont marqué déjà leur souhait que ce « budget » soit augmenté.

Il a toutefois semblé utile au HCF d'apporter au débat des éléments permettant à chacun de se faire un jugement sur les pistes fréquemment évoquées, et de faire apparaître leurs conséquences pour les familles. Cette volonté d'éclairer le débat public est en effet à l'origine de la création du HCF, dans le souci d'améliorer le fonctionnement de la démocratie sociale.

Elle n'implique bien entendu en rien pour ses membres une acceptation du principe même des mesures étudiées.

Outre les raisons de fond évoquées à la fin de la section I, qui justifieraient selon eux que l'on accroisse les ressources de la politique familiale, deux préoccupations peuvent expliquer une réticence à l'examen de pistes de redéploiements :

- la première préoccupation porte sur l'utilisation qui pourrait être faite des travaux du HCF, avec la crainte que les économies induites par les mesures étudiées ne reviennent pas aux familles, mais soient affectées au financement d'autres dépenses publiques, ou à la réduction du déficit ;
- la seconde préoccupation porte sur l'interprétation qui pourrait être faite de ses travaux. En effet, dès lors que plusieurs d'entre eux se sont opposés au principe même de certaines réformes, il importe aux membres qu'il apparaisse clairement que l'examen au sein du HCF des conséquences de ces mesures n'implique en aucun cas une évolution de leur position à leur sujet.

Il apparaît donc essentiel aux membres du HCF, afin de dissiper ces interrogations, de rappeler l'esprit dans lequel sont examinées les mesures évoquées dans cette section :

---

<sup>30</sup> Pour certains membres, ce débat devrait être élargi à la question de l'évolution du partage de la valeur ajoutée, au vu de la baisse de la part des salaires constatée depuis le pic atteint en 1982, et une stabilisation de cette part depuis le début des années 1990 à un niveau un peu inférieur à sa valeur d'avant 1975 (cf. rapport Cotis « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France »).

- l'objectif de cette section est d'apporter une analyse précise des conséquences pour les familles de mesures parfois évoquées dans le débat public de façon sommaire, ou du moins sans que soit fourni l'ensemble des éléments nécessaires à leur compréhension ;
- une partie de ces hypothèses de réforme ont déjà fait l'objet de prises de position négatives, soit de membres du HCF, soit d'autorités publiques. Il a paru souhaitable de ne pas les exclure de l'analyse, sans pour autant que cela conduise à remettre en cause les positions déjà exprimées à leur sujet ;
- l'analyse ci-après est conduite sur le principe que les marges de redéploiement sont intégralement réallouées à la politique familiale et ne sont pas affectées à la diminution des déficits publics. Les mesures examinées ci-dessous ne sauraient donc s'envisager, du point de vue du HCF, que sur le principe strict de redéploiement « sans perte en ligne » ;
- les mesures étudiées portent sur des dépenses d'agents différents (notamment l'Etat et la branche famille de la sécurité sociale), dont les budgets sont autonomes et ne sont pas fongibles. Ce constat n'interdit cependant pas de mettre en examen simultanément des hypothèses de réforme impactant ces deux grands agents ; l'histoire montre qu'on est capable de monter des circuits qui vont de l'un à l'autre (par exemple, les recettes liées à une réforme des quotients conjugal et familial pourraient être affectées à la CNAF).

\*  
\* \*

L'essentiel des mesures de redéploiement évoquées dans le débat public visent à resserrer la part des aides bénéficiant aux ménages dont on juge qu'ils en ont le moins besoin : les ménages ayant des enfants à charge les plus aisés, et les ménages n'ayant plus d'enfants à charge.

#### **A. Peser sur les aides en direction des ménages avec enfants les plus aisés**

On présente ici les principales mesures envisageables et leurs caractéristiques (impact pour les finances publiques, types de familles concernées, effets redistributifs).

Il importe de rappeler que ces pistes doivent pour l'essentiel être considérées comme des alternatives. En effet, les mettre en œuvre simultanément exercerait une pression vraisemblablement trop forte sur les familles les plus aisées (ce serait le cas par exemple si l'on souhaitait simultanément mettre sous condition de ressources les allocations familiales et réduire sensiblement ou supprimer le quotient familial).

## 1. Dans le champ des prestations

### a) La mise sous condition de ressources des allocations familiales

Comme on le sait, cette option – qui fut mise en œuvre en 1998 puis rapidement supprimée l'année suivante – soulève des objections fortes chez les partenaires sociaux et le mouvement familial<sup>31</sup>.

Contestée dans ses principes, elle est également perçue comme une menace pour l'efficacité de la politique familiale, *a fortiori* si elle était retenue non pas pour gager une réforme « positive » du système mais pour réaliser des économies.

Rappelons que le Conseil Constitutionnel en a reconnu la conformité à la Constitution. Fréquemment proposée dans son principe, cette option est rarement précisée, alors que son impact pour les familles est avant tout tributaire des choix opérés sur le niveau du plafond, sa structure et son indexation.

#### **Retour sur les réformes de 1998/1999**

##### 1) La réforme initiale : la mise sous condition de ressources

- le plafond de base (AF pour deux enfants d'un couple avec un seul actif) : 3 810€ de revenu d'activité, soit environ 4600 € 2010 dans l'hypothèse d'une indexation sur les prix ;
- il progressait avec la taille de la famille (environ 5500 € 2010 pour trois enfants et 6500€ pour quatre) et il était plus élevé pour les ménages où les deux parents sont actifs et pour les allocataires isolés (majoration de l'ordre de 1300€ 2010)
- cette mesure s'est traduite par la perte des allocations familiales pour 351.000 familles, soit 7,8 % de l'ensemble des familles bénéficiaires, et par une diminution de leur montant pour 35.000 familles, qui percevaient une prestation différentielle ;
- son rendement sur 9 mois était d'environ 560 M€ (eneuros 2010), soit 750 M€ en année pleine ;
- le ratio AF supprimées/plafond d'exclusion, qui mesure la perte maximale en fonction du revenu, modéré pour les familles de 2 enfants, progressait sensiblement avec la taille de la famille et l'âge des enfants. Si bien que la pression exercée sur les familles nombreuses (fussent-elles d'un revenu primaire élevé) était forte (par exemple 5,5% du revenu total pour une famille mono-active de 4 enfants avec deux majorations pour âge).

##### 2) La réforme finalement retenue : un durcissement du plafond du quotient familial

- on rétablit les AF ;
- en contrepartie, on durcit le plafond du QF de telle sorte qu'il ne dépasse pas 1 677 € par demi-part (soit environ 2000€ aujourd'hui dans l'hypothèse d'une indexation sur les prix), à comparer au plafond précédent de 2 497€ (soit environ 3 000€ aujourd'hui) ;
- par rapport à la réforme initiale :
  - \* le rendement financier est moindre (590 M€ en euros 2010) ;
  - \* la réforme concerne davantage de familles, et notamment 425 000 familles de un enfant ou dont les enfants rattachés à leur foyer fiscal ont plus de vingt ans (par définition elles ne l'étaient pas dans la réforme initiale) ;
  - \* pour les autres familles, la perte maximale des ressources est plus faible que lors de la mise des allocations familiales sous conditions de ressources :

<sup>31</sup> On pourra se référer à la fiche n°2 de la note « Architecture de la politique familiale : éléments de problématique » pour un rappel des arguments fondant ces objections.

**Tableau 13 : perte maximale comparée dans les deux schémas (en € 2010 / an)**

	Avec la réduction du plafond du QF	Avec la mise sous condition de ressources des AF
<b>Famille 1 enfant</b>	1016	0
<b>Famille 2 enfants</b>	2033	2287
<b>Famille 3 enfants</b>	4066	5709
<b>Famille 4 enfants</b>	5645	8068

Source : SG HCF à partir du rapport de M.F. Clergeau sur le volet famille du PLFSS 2000

#### *a1) Le niveau du plafond*

Sauf à altérer très nettement le système universaliste actuel – voire, selon certains à le dénaturer – on ne peut retenir un niveau trop bas (qui serait d’ailleurs jugé incohérent avec le maintien du quotient familial dans ses modalités actuelles par nombre des membres du HCF) et qui frapperait de plein fouet les classes moyennes.

Une première approche consisterait à retenir comme plafond de ressources l’un des plafonds existants dans la législation des prestations familiales :

- le plafond de l’ARS semble devoir être écarté, car il exclurait un trop grand nombre de familles (2,5 millions de familles perdraient le bénéfice des AF, soit plus de la moitié des bénéficiaires actuels) et se traduirait par des pertes importantes pour un grand nombre d’entre elles ; l’économie serait considérable (5,4 Mds€, soit près de la moitié des AF versées) ;
- avec le plafond du CF, près de 40% des familles aujourd’hui éligibles perdraient le bénéfice des AF ; l’économie resterait importante (3,9 Mds€, soit près du tiers de la masse des allocations) ;
- le plafond de la PAJE conduirait à exclure un nombre plus limité de familles (20%) ; son rendement serait de l’ordre de 2,1 Mds€, soit un peu plus de 15% des allocations.

Dans ces schémas, la pression exercée sur les familles nombreuses serait plus élevée que pour les familles de deux enfants (certes le plafond augmente avec la taille de la famille ; mais le montant des prestations supprimées augmenterait nettement plus ; si bien que l’effet de seuil progresserait avec la taille).

Une première approche alternative serait de retenir les niveaux de revenu tels que le ratio AF de base/revenu d’exclusion soit identique. Dans une approche plus favorable encore aux familles nombreuses, on pourrait fixer les plafonds à des niveaux tels que le ratio AF supprimées/revenu plafond décroisse légèrement avec la taille.

Le tableau ci dessous présente le ratio AF / ressources correspondant aux plafonds de l’ARS, du CF, de la PAJE, ainsi que le plafond pour lequel les AF sont égales respectivement à 3, 4 et 5% du revenu.

**Tableau 14 : ratio AF de base / revenu plafond pour différents plafonds de ressources (familles mono-actives)**

Niveau du plafond de ressources	Famille de 2 enfants		Famille de 3 enfants		Famille de 4 enfants	
	Plafond / mois	AF / plafond	Plafond / mois	AF / plafond	Plafond / mois	AF / plafond
<b>ARS</b>	2 615	4,8%	3 105	9,1%	3 595	12,3%
<b>CF</b>	3 283	3,8%	3 830	7,4%	4 377	10,1%
<b>PAJE</b>	3 748	3,3%	4 498	6,3%	5 247	8,5%
<b>Plafond tel qu'AF = 3% du plafond</b>	4 151	3,0%	9 471	3,0%	14 790	3,0%
<b>Plafond tel qu'AF = 4% du plafond</b>	3 114	4,0%	7 103	4,0%	11 092	4,0%
<b>Plafond tel qu'AF = 5% du plafond</b>	2 491	5,0%	5 682	5,0%	8 874	5,0%

Source : SG HCF

Lecture : le ratio AF / plafond indique la perte maximale en pourcentage du revenu des ménages impactés par la mesure. En cas de mise sous condition de ressources au niveau du plafond de l'ARS, la perte des AF représenterait au plus 4,8% du revenu d'une famille de deux enfants.

Comme on le voit, dans cette approche alternative, le niveau de revenu au dessus duquel on supprime les AF de base augmente sensiblement avec la taille de la famille.

Le tableau ci-dessus est calé sur la mise sous condition des seules AF de base. Si on l'étend aux majorations pour âge, le ratio AF totales/revenu plafond augmente de façon importante.

Pour les familles de deux enfants, la pression qui en résulte est modérée (il n'y a que 15% des enfants qui ouvrent droit à la majoration de 60€/mois). La pression est un peu plus forte pour les familles nombreuses (25% des enfants des familles d'au moins trois enfants ouvrent droit à la majoration).

Devant ce constat on peut :

- ne pas soumettre la majoration à une condition de revenu (on dégrade sensiblement les rendements financiers précités et on épargne relativement les familles aisées qui ont des enfants d'au moins 14 ans) ;
- augmenter les plafonds pour les familles concernées (on dégrade modérément les rendements financiers précités) ;
- garder les plafonds ci-dessus (on préserve les rendements financiers précités mais on exerce une pression plus forte sur les familles aisées).

#### *a2) La structure du plafond*

Dans les barèmes PAJE et CF, le plafond est plus élevé pour les familles monoparentales (mais cela n'a guère d'incidence financière) et les couples biactifs. Pour ces familles, le ratio AF supprimées/plafond d'exclusion est inférieur aux chiffres précités.

Il conviendrait de confirmer ou d'inverser cette option :

- si on la confirme, on diminue le coin-socio fiscal (cf. supra) et on est « en phase » avec l'opinion suivant laquelle on est « aisé » lorsqu'un seul membre du couple est

actif et a un revenu substantiel, et qu'on ne l'est pas si le même revenu est le fait de deux actifs de revenu unitaire plus faible ;

- si on considère que le bon curseur est le revenu, il n'y a pas lieu d'adopter un système de double plafond.

### *a3) L'indexation du plafond.*

L'une des réticences majeures à la mise sous condition de ressources concerne l'indexation du plafond. Beaucoup craignent que la condition de ressources se durcisse avec le temps (ce qui est le cas si on indexe le plafond sur les prix). Le précédent de 1996 (on substitue l'index prix à l'index salaire pour les plafonds du CF et de l'APJE) montre que cette crainte est fondée. Il convient donc de choisir entre :

- le maintien du ratio AF/plafond, ce qui conduit à une indexation sur les prix ;
- le maintien du taux d'exclusion, ce qui protège les classes moyennes. Cela conduit à une indexation sur les salaires, dont le principe devrait alors être inscrit dans la loi.

### b) L'imposition des allocations familiales

La thèse la plus fréquemment évoquée porte sur l'imposition des seules allocations familiales, prestation universelle.

En effet, pour l'essentiel des autres prestations, outre le rendement financier mesuré de l'imposition (environ 12 M€ pour l'ARS et 13 M€ pour le CF, ma fiscalisation concernant respectivement 6% et 2% des ménages avec enfant ; 35 M€ pour l'ASF, 2% des ménages avec enfant étant concernés<sup>32</sup>), il peut sembler peu logique de soumettre à imposition des prestations accordées sous condition de ressources. La même réserve pourrait conduire à écarter l'imposition de la PAJE, malgré son faible taux d'exclusion, et le rendement plus important de l'imposition (près de 270 M€). 13,5% des ménages avec enfants – soit 1,15 million de ménages - seraient, dans cette hypothèse, perdants, pour une perte moyenne inférieure à 20 € par mois.

L'hypothèse d'une imposition du CLCA, qui peut avoir une logique si on le considère comme un revenu de remplacement, n'aurait de sens que dans l'hypothèse étudiée *supra* d'une incitation accrue à la biactivité. Son rendement en IR serait cependant limité (85 M€).

L'hypothèse d'une imposition des allocations familiales soulève également des réserves de principe : ces prestations doivent en effet être considérées, pour nombre des membres du HCF, non comme un revenu de remplacement mais comme un « remboursement de charges » analogue aux prestations en nature de l'assurance maladie, ce qui rendrait illogique leur imposition. On l'examine néanmoins dans cette note parce que l'exonération est classée dans les dépenses fiscales et que l'imposition est parfois citée comme une alternative à la mise sous condition de ressources des AF.

---

<sup>32</sup> Les mesures simulées consistent uniquement à soumettre les prestations à l'impôt sur le revenu, sans modifier le revenu fiscal de référence, et donc sans accroître les ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales sous condition de ressources. Une telle prise en compte conduirait en effet à réduire le montant des prestations de ressources (notamment les aides au logement), accroîtrait le rendement de la mesure et le nombre de ménages perdants.

Dans cette hypothèse :

- on estime la recette en IR à environ 800 M€ ;
- 2,6 millions de ménages, soit un peu moins d'un tiers des ménages avec enfants, seraient perdants (familles déjà imposables et celles qui le deviendraient du fait de la réforme) ; la perte moyenne serait de l'ordre de 25 € par mois ;
- la part de ménages perdants serait croissante avec le niveau de vie (très faible dans les premiers déciles, elle serait d'environ 50% dans le dernier décile) ; la perte moyenne croîtrait également avec le niveau de vie (de l'ordre de 10 € par mois pour les premiers déciles, elle serait proche de 25€ par mois pour les 8 et 9<sup>ème</sup> déciles, et supérieure à 50€ par mois pour le dernier décile, soit une baisse de niveau de vie de 2,7% au plus pour les ménages de ce décile) ;
- dans les familles perdantes, le supplément d'IR augmenterait avec le revenu et la taille de la famille (parce que les AF et majorations pour âge augmentent sensiblement avec elle) ; nulle pour les familles ayant un seul enfant, la perte atteindrait 24€ / mois pour les familles monoparentales, 20€ / mois pour les couples avec deux enfants, et 45€ / mois pour les couples avec trois enfants ou plus ; mais la part de familles concernées diminuerait avec la taille (69% des couples avec deux enfants, 49% pour les couples avec trois enfants ou plus) ;
- l'intégration des AF dans l'assiette fiscale pose le problème de la rétroaction de la réforme sur les prestations sous condition de ressources. Si on garde l'identité des deux assiettes, on abaisse alors de façon très sensible la valeur des aides au logement – ce qui est contraire au souci de maintenir une aide cohérente aux familles modestes – et on accroît la sélectivité des autres prestations sous condition de ressources – qui augmente déjà de façon spontanée avec l'indexation des plafonds sur les prix. Une révision des barèmes est alors nécessaire (en tout cas pour les aides au logement). On peut au contraire déconnecter les deux assiettes pour éviter l'effet de rétroaction ;
- cette solution aurait également pour conséquence d'accroître les prélèvements obligatoires.

### c) Une sélectivité accentuée de la PAJE

Rappelons que l'indexation des plafonds sur les prix – actuellement prévue par l'article L 531-2 du code de la SS - conduit spontanément à une sélectivité accrue de la PAJE, comme des autres prestations sous condition de ressources (cf. *supra*).

On pourrait toutefois souhaiter aller plus loin pour cette prestation, dont le plafond de ressources est aujourd'hui le plus élevé des prestations familiales, avec un taux d'exclusion un peu supérieur à 10%.

Le schéma le plus crédible pourrait consister à aligner le plafond de la PAJE sur celui du CF, ce qui conduirait à des recettes de l'ordre de 700 M€. Il serait logique d'unifier également les montants de ces deux prestations : l'alignement de la PAJE sur le CF conduirait ainsi à une économie de l'ordre de 400 M€ par an, pour une perte mensuelle de 17 €.

A l'horizon 2025, le coût de l'indexation sur les salaires du nouveau plafond représenterait 20% de l'économie initiale.

## 2. Dans le champ fiscal

Pour de nombreux membres du HCF, une réforme globale de l'imposition des personnes est aujourd'hui nécessaire.

Pour certains d'entre eux, il n'est donc pas pertinent de se prononcer sur une réforme ne portant que sur les aspects liés aux quotients familial et conjugal, ces points ne pouvant être examinés que dans le cadre d'une réforme plus globale.

Pour d'autres, il est important que le HCF examine ce sujet au regard de son importance pour les familles. Cette question, déjà centrale dans le cadre de l'IR, pourrait être au cœur de la réflexion dans l'hypothèse, fréquemment évoquée dans le débat fiscal actuel, d'un rapprochement entre l'impôt sur le revenu et de la CSG, prélèvement aujourd'hui non familialisé.

### a) Le quotient familial

Dans les développements qui suivent, on évalue les plus values d'IR que dégagerait une réforme du quotient. Ces plus values ont vocation à être recyclées soit dans le système des prestations familiales soit dans une réforme de l'impôt.

L'ampleur et la nature des réformes envisageables doivent tenir compte des positions du Conseil Constitutionnel.

#### **L'analyse des positions du Conseil Constitutionnel**

L'analyse des positions du Conseil constitutionnel sur ce sujet est particulièrement délicate, d'autant que la jurisprudence existante ne porte que sur des points limités. On présente ici l'interprétation du secrétariat général du HCF de la jurisprudence du Conseil, dans une matière complexe qui rend toute position future du Conseil difficile à anticiper.

Du point de vue du HCF, on peut retenir quatre éléments principaux de la jurisprudence du Conseil :

- on doit tenir compte de la taille de la famille pour le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- le quotient familial est une technique possible à cette fin. Mais on peut en concevoir d'autres ;
- une modification du quotient familial ne peut aboutir à vider de tout contenu le principe de prise en compte de la taille du ménage dans l'établissement de l'IR ;
- si la modification des règles actuelles conduit à diminuer de façon substantielle le quotient familial, on serait conduit dans l'appréciation de la constitutionnalité de cette réforme à tenir compte des autres aides simultanément accordées aux familles dans les autres champs de la politique familiale, notamment les prestations familiales.

On examine ici trois approches de réforme, d'ampleur croissante :

- le durcissement du plafonnement du quotient ;
- la modification de l'échelle des parts du quotient ;
- la suppression du quotient, et son remplacement éventuel par l'un des mécanismes alternatifs étudiés ci-dessus.

La question, liée, du système de quotient conjugal, est traitée *infra* dans la partie relative aux ménages n'ayant plus d'enfant à charge, bien que ce quotient bénéficie également aux ménages avec enfants à charge.

*a1) Le durcissement du plafond du gain en impôt tiré du quotient familial*

La diminution de l'impôt procurée par le jeu du quotient familial est plafonnée. Pour la déclaration 2010 sur les revenus 2009, le plafond de l'avantage fiscal procuré par une demi-part est de 2 301€ par an (soit 192 € / mois) pour un enfant, 4 602€ (383 € / mois) pour deux enfants et 9 204€ (767 € / mois) pour trois enfants (4 602€ par enfant supplémentaire). Ce sont donc des montants élevés, notamment au regard des allocations familiales.

➤ *Les effets du plafonnement actuel du quotient familial*

Le plafonnement concerne actuellement :

- les ménages allocataires d'AF situés dans le décile le plus élevé (le revenu auquel le quotient est actuellement plafonné est au moins de 5 650€ net par mois pour un couple de un enfant, 6 600€ pour deux, 8 500€ pour trois et 10 350€ pour quatre<sup>33</sup>) ;
- et les ménages aisés qui ne perçoivent pas ou plus d'allocations familiales (familles de un enfant et familles qui ont un enfant de plus de vingt ans fiscalement rattaché).

### **Histoire du plafonnement du quotient familial**

Le principe du plafonnement du gain en impôt tiré de l'application du quotient familial a été instauré dans la loi de finances de 1982 pour l'imposition des revenus de 1981.

Le plafond s'établissait alors à 7 500 F par demi-part (soit 15 000 F pour le troisième enfant à charge et les suivants).

Il est depuis cette date régulièrement relevé en fonction de l'évolution des tranches du barème de l'impôt sur le revenu, à deux exceptions notables près : il fut relevé par la loi de finances de 1994 – il passe de 12 910 F à 15 400 F ; il fut diminué de 16 380 F à 11 000 F par la loi de finances de 1999.

Il est actuellement de 2301 € par demi-part, pour les revenus de l'année 2009.

Le plafond a donc augmenté depuis son instauration de 101%, soit une augmentation proche de celle des prix (+ 108%). En revanche, il a moins augmenté que le salaire moyen par tête (ce dernier a progressé de 188%).

En 2009 (imposition des revenus 2008), 770 000 foyers fiscaux ont vu leur avantage en QF plafonné, pour un gain en IR de l'ordre d'1,2 Md€ par an. Le plafonnement concerne donc un peu plus de 10% des foyers bénéficiaires du QF.

<sup>33</sup> Calculs faits dans l'hypothèse où les ménages ne bénéficient d'aucune réduction de l'assiette de l'IR. Dans l'hypothèse inverse, le niveau de revenu où le QF est plafonné est supérieur aux chiffres cités ci-dessus.

**Tableau 15 : Foyers fiscaux pour lesquels l'avantage en quotient familial est plafonné : répartition par situation fiscale et nombre d'enfants ou personnes à charge \***

Nombre d'enfants ou personnes à charge	Nombre de contribuables non imposés restant non imposés (perdants en restitution)	Nombre de contribuables non imposés devenant imposés	Nombre de contribuables imposés restant imposés dont la cotisation d'impôt augmente	Nombre total de contribuables touchés par le plafonnement du QF	Gain budgétaire résultant du plafonnement (en M€)
<b>1</b>	3 730	3 130	377 310	384 170	324,3
<b>2</b>	4 830	3 670	285 000	293 500	496,4
<b>3</b>	1 290	1 100	76 750	79 140	316,2
<b>4 et plus</b>	120	280	13 730	14 130	106,1
<b>Total</b>	9 970	8 180	752 790	770 940	1 243

Source : DGFIP, échantillon Métropole et Dom de 500 000 déclarations d'impôt sur les revenus 2008 - LF 2009  
\* avantage en quotient familial au titre des enfants à charge ou des personnes à charge autres que les enfants

Le tableau suivant présente, sur la base de données légèrement plus anciennes, l'impact du plafonnement par tranche de revenu, en fonction du nombre d'enfants à charge.

On voit que plus des trois-quarts des foyers plafonnés ont un revenu imposable supérieur à 6 Smic, et que plus de 85% d'entre eux ont un ou deux enfants à charge. Le plafonnement ne pénalise les familles nombreuses qu'au-delà d'un revenu imposable équivalent à 9 Smic.

**Tableau 16 : Foyers fiscaux concernés par le plafonnement du quotient familial**

Tranches de revenus imposables	Nombre d'enfants à charge	Nombre de foyers fiscaux	Répartition en %
<b>Jusque 3 SMIC</b>	1	1 009	0,1%
	2	0	0,0%
	3	0	0,0%
	4	0	0,0%
<b>De 3 à 6 SMIC</b>	1	144 603	19,1%
	2	25 971	3,4%
	3	849	0,1%
	4	0	0,0%
<b>De 6 à 9 SMIC</b>	1	142 189	18,8%
	2	158 561	21,0%
	3	18 613	2,5%
	4	262	0,0%
<b>Plus de 9 SMIC</b>	1	76 409	10,1%
	2	110 692	14,7%
	3	62 157	8,2%
	4	13 835	1,8%
<b>Ensemble</b>			100

Source : calculs SG HCF à partir de DGFIP – déclarations d'impôt sur les revenus de 2005 actualisés 2007.

➤ Les effets d'un durcissement du plafonnement du quotient familial

Si le durcissement du plafond est modeste, la plus value d'IR est faible. Le gain budgétaire croît ensuite plus que proportionnellement avec le taux de réduction du plafond, avant de ralentir en raison de la concentration des effets du QF :

**Tableau 17 : Impact d'une diminution du plafonnement du quotient familial**

Baisse du plafond du QF	Gain en IR (en Md€)	Nombre de foyers fiscaux concernés	Perte moyenne (en € par mois)
De 10% (soit un plafond à 2071 € par demi part / an, ou 173 € par demi part / mois)	0,35	950 000	30
De 33% (soit un plafond à 1519 € par demi part / an, ou 127 € par demi part / mois)	1,2	1 200 000	85
De 40% (soit un plafond à 1381 € par demi part / an, ou 115 € par demi part / mois)	1,75	1 400 000	105
De 50% (soit un plafond à 1150 € par demi part / an, ou 96 € par demi part / mois)	2,4	1 700 000	115

Source : calculs SG HCF à partir de DGFIP, échantillon Métropole et Dom de 500 000 déclarations d'impôt sur les revenus 2008 - LF 2009

On peut ainsi comparer plus précisément les effets respectifs de cette réforme et de la mise sous condition de ressources des AF. La comparaison n'est en effet pertinente qu'à égalité de rendement (baisse des AF vs hausse de l'impôt). Elle ne porte toutefois pas sur les mêmes familles :

- la baisse du plafond pèserait pour environ un tiers sur les familles n'ayant qu'un enfant, familles non concernées par une mise sous condition de ressources des AF ;
- 40 à 45% de la baisse du plafond concernerait les familles avec deux enfants ;
- un peu plus du quart du produit de la baisse du plafond proviendrait des familles de trois enfants et plus, alors que la mise sous condition de ressources des AF pèserait plus fortement sur elles.

Pour les familles d'au moins deux enfants, on peut également présenter sur cas type l'incidence de différentes réductions du plafond et la rapprocher du tableau 9 ci-dessus.

**Tableau 18 : Supplément d'impôt sur le revenu en cas de baisse du plafond du QF (en €/mois et en %)**

	Baisse du plafond de 10%	Baisse du plafond de 30%	Baisse du plafond de 40%	Baisse du plafond de 50%
<b>1 enfant à charge</b>				
supplément d'IR en € / mois	19	58	77	96
supplément d'IR/revenu au plafond	0,3%	1,0%	1,4%	1,7%
<b>2 enfants à charge</b>				
supplément d'IR en € / mois	38	115	153	192
supplément d'IR/revenu au plafond	0,6%	1,7%	2,3%	2,9%
<b>3 enfants à charge</b>				
supplément d'IR en € / mois	77	230	307	383
supplément d'IR/revenu au plafond	0,9%	2,7%	3,6%	4,5%
<b>4 enfants à charge</b>				
supplément d'IR en € / mois	115	345	460	575
supplément d'IR/revenu au plafond	1,1%	3,3%	4,4%	5,5%

Source : calculs SG HCF

Comme on le voit les ratios supplément d'impôt/revenu au plafond ne s'approchent des ratios du tableau 9 que pour des taux élevés d'abaissement du plafond du quotient familial.

a2) La substitution de l'échelle INSEE à l'actuelle échelle d'unités de consommation

Elle semble a priori compatible avec les positions du Conseil constitutionnel.

La substitution de l'échelle INSEE à l'actuelle échelle d'unités de consommation consisterait à aligner les parts attribuées aux enfants sur l'échelle d'équivalence de l'Insee, les autres parts restant inchangées, et à proratiser les plafonds du bénéfice du QF<sup>34</sup>.

**Tableau 19 : comparaison entre le QF actuel et un QF aligné sur l'échelle d'unités de consommation**

	Barème actuel		Barème après réforme	
	Nombre de parts fiscales	Plafond du QF (en €)	Nombre de parts fiscales	Plafond du QF (en €)
<b>1 enfant, moins de 14 ans</b>	0,5	2 301	0,3	1 380
<b>1 enfant, plus de 14 ans</b>	0,5	2 301	0,5	2 301
<b>2 enfants, de moins de 14 ans</b>	1	4 602	0,6	2 760
<b>2 enfants, un de moins de 14 ans, un de plus de 14 ans</b>	1	4 602	0,8	3 681
<b>3 enfants, dont 2 de moins de 14 ans et un de plus de 14 ans</b>	2	9 204	1,1	5 061

Source : calculs SG HCF

Cette réforme conduirait à des changements importants dans le système d'aide aux familles<sup>35</sup> :

- elle aurait un rendement élevé : de 2,3 Mds€ pour l'application aux seules parts des enfants à charge<sup>36</sup> ; 4,34 millions de ménages (soit 16% d'entre eux) verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 45 € par mois (soit une perte moyenne de 1,1% du revenu disponible de ces ménages) ;
- elle ne pèserait pas exclusivement sur les familles les plus aisées, mais « mordrait » sur les classes moyennes et « créerait » des contribuables nouveaux (dont il est vrai l'IR sera faible) : les ménages des cinq derniers déciles supporteraient 87 % de la perte, ceux du seul dernier décile 35 % ; pour les ménages du dernier décile, la perte serait relativement élevée (145€ par mois, soit 1,7% de leur revenu disponible) ;
- elle pèserait sur les familles jeunes (la part de l'enfant âgé de moins de 14 ans passe de 0,5 à 0,3 tandis que ses aînés gardent une part de 0,5) et sur les familles nombreuses (on supprime la demi-part des enfants de rang trois et plus). 53% des couples avec 3 enfants ou plus perdraient en moyenne 95€ par mois, soit 1,7% de leur revenu disponible ; à eux seuls, ils supporteraient plus du tiers des pertes de revenu disponible.

<sup>34</sup> Il serait donc abaissé à 1 380 € (2 301 € \* 0,3 0,5).

<sup>35</sup> Voir en annexe, sur ce point et le suivant, l'important travail de simulation et d'analyse effectué par la Direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du Haut Conseil de la Famille.

<sup>36</sup> Jusqu'à 4,5 Mds€ en cas d'alignement de l'ensemble des parts, hors celle du conjoint ou partenaire de PACS.

*a3) La suppression du QF au bénéfice d'un mécanisme alternatif de prise en compte des charges de famille*

La plus value d'IR serait considérable : 10 Mds€ en cas de suppression des seules parts enfants, 13,5 Mds€ en cas de suppression de toutes les parts hors celle du conjoint ou partenaire de Pacs.

La suppression des parts enfants aurait des conséquences importantes pour les familles :

- 26% des ménages, soit 7,1 millions, verraient leur revenu disponible diminuer de 118€ par mois en moyenne (soit 2,9% de leur revenu disponible) ;
- la part de perdants augmenterait rapidement avec le niveau de vie : de seulement 2% pour les ménages du premier décile (où peu de ménages sont imposés), elle passerait à 15% pour le 2ème décile, puis s'élèverait entre un quart et un tiers au-delà ;
- la perte moyenne croîtrait également jusqu'à atteindre 317€ par mois pour les ménages du dernier décile (soit 3,6% de leur revenu disponible moyen) ;
- 59% du gain pour les finances publiques proviendrait des trois derniers déciles de niveau de vie ; 20% proviendrait des cinq premiers déciles.

Toutefois la constitutionnalité d'une suppression « pure » du QF apparaît douteuse, le Conseil Constitutionnel ayant régulièrement rappelé la nécessité de prendre en compte les capacités contributives pour le calcul de l'impôt, et donc de tenir compte des charges de famille.

La suppression du QF devrait donc vraisemblablement s'accompagner de la mise en place d'une technique alternative de prise en compte des enfants dans la détermination de l'IR, selon l'une des trois options étudiées ci-dessus : abattement, réduction ou crédit d'impôt.

Si l'on souhaitait dégager, à l'occasion de ce changement de technique fiscale, des marges de manœuvre pour financer les priorités de la politique familiale, il conviendrait de réduire les montants de l'abattement, de la réduction ou du crédit d'impôt présentés ci-dessus, qui ont été calibrés pour conserver le montant global d'IR constant.

A titre d'exemple, dans le cas de la mise en place d'un crédit d'impôt, un montant de 500 € par enfant conduirait à dégager environ 1,75 Mds€ ; un montant de 400 € dégagerait 3,5 Mds€.

**b) Des dossiers plus limités par leur incidence**

*b1) La suppression des réductions d'impôt pour les enfants scolarisés*

Elle dégagerait une marge financière de 400M€ qui serait affectée, si on souhaitait en garder l'inspiration, à la redéfinition d'une aide plus cohérente aux familles scolarisées. C'est l'option que le HCF a évoquée dans sa note du 4 novembre 2010 où il soulignait qu'il serait pertinent d'étudier la refonte des trois systèmes qui contribuent à l'aide des familles dont les enfants sont scolarisés (ou étudiants) : l'allocation de rentrée scolaire, les bourses et les réductions d'impôt.

Pour certains membres du HCF, cette hypothèse ne peut être envisagée que si la nouvelle aide qui serait issue de ce redéploiement ne conduit pas à pénaliser les familles biactives modestes.

### *b2) L'avenir du crédit d'impôt pour l'accueil des jeunes enfants*

La dépense fiscale, qui couvre l'accueil au domicile et à l'extérieur, est d'environ 1 Md€ (soit 10 % de la dépense publique en matière de modes d'accueil des jeunes enfants). Il a l'inconvénient d'être servi en exercice décalé (l'année qui suit les débours de la famille) ce qui nuit à la lisibilité des aides publiques et suppose que les familles puissent effectuer l'avance de trésorerie.

Dans sa note et son avis du 11 février 2010, le HCF a souhaité qu'on étudie la fusion de ce dispositif, du CMG et du barème de participation familiale dans les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

### *b3) La modification de l'âge limite de rattachement fiscal des jeunes adultes*

Cette formule semble a priori compatible avec les positions du Conseil Constitutionnel.

Le rattachement du jeune adulte au foyer fiscal de ses parents est aujourd'hui possible jusqu'à 20 ans et 25 ans s'il poursuit des études supérieures.

L'âge limite de rattachement fiscal des jeunes adultes pourrait être aligné à 20 ans, afin de l'unifier avec celui retenu pour le versement des allocations familiales, quel que soit le statut de l'enfant. Cet abaissement aurait pour conséquence :

- un gain pour les finances publiques de l'ordre de 550 M€<sup>37</sup> ;
- une perte pour environ 350 000 familles, de l'ordre de 125 € par mois ; cette perte augmenterait avec le revenu.

Comme cette option pourrait conduire, à droit constant, à un recours accru à la possibilité de déduire une pension alimentaire<sup>38</sup> ou des dépenses au profit d'un enfant majeur vivant sous le toit du contribuable<sup>39</sup>, il serait nécessaire de limiter parallèlement ces possibilités de déduction, ce qui se traduirait par :

- un gain pour les finances publiques de 450 M€ ;
- une perte pour 600 000 familles, de l'ordre de 65€par mois.

Le secrétariat général du HCF a considéré que la plus value d'IR liée à cette réforme, soit environ 1Md€, devrait être logiquement affectée à l'amélioration des conditions de vie des jeunes adultes (il y aurait une sorte de « droit de suite »).

### *b4) Le cumul entre le bénéfice du quotient familial et les prestations des jeunes adultes (notamment les étudiants)*

La question est traitée *supra* dans la partie consacrée aux jeunes adultes.

---

<sup>37</sup> Le « Livre vert sur la politique de la jeunesse » indique 1,65 Md€ pour un abaissement à 18 ans. On estime ici le gain lié au rattachement proportionnellement au nombre d'enfants rattaché.

<sup>38</sup> Plafonnée pour l'imposition des revenus de l'année 2009 à 5 753€ par enfant majeur, montant qui appliqué, au taux marginal de 40% est égal au QF plafonné.

<sup>39</sup> Dépenses de nourriture et d'hébergement dans la limite (pour l'imposition des revenus de l'année 2009) de 3 309€ d'une part, autres frais (notamment frais descolarité pour leur montant réel et justifié) d'autre part, le tout dans la limite de 5 753€ précitée.

## **B. Réduire les aides en direction des ménages n'ayant pas ou plus de charge d'enfants**

### **1. L'imposition jointe et le quotient conjugal**

Le Conseil constitutionnel n'a, à la connaissance du secrétariat général, pas eu à prendre position sur cette question comme il l'a fait pour le quotient familial.

Dans sa forme actuelle, l'imposition jointe et le quotient conjugal (QC) :

- sont réservés aux couples mariés et Pacsés, alors que les couples de concubins payent un impôt séparé et individualisé ;
- sont appliqués aux couples avec enfants comme aux couples sans enfant ;
- diminuent l'impôt dû par ces couples lorsqu'il existe un écart de revenu entre leurs membres, diminution d'autant plus importante que l'écart de revenu est important (dans la limite d'un plafond de fait, cf. *infra*) ;
- sont défavorables pour certains foyers, essentiellement modestes (décote, PPE...) ;
- produisent un gain augmentant avec le revenu des couples considérés, gain mécaniquement plafonné lorsque l'écart de revenu entre membres du foyer dépasse deux fois le plancher de la dernière tranche d'imposition ; ce plafond vaut 12 462€ soit plus de 1 000€ par mois.

#### **Les chiffres clé du Quotient conjugal**

L'estimation globale du coût pour les finances publiques varie de 5,5 à 9,5 Mds€ par rapport à un impôt individualisé, en fonction des conventions retenues pour l'individualisation de l'impôt<sup>40</sup>. Si l'on suppose que les ménages cherchent à minimiser leur montant d'impôt en cas d'individualisation, c'est le chiffre de 5,5 Mds€ qu'il convient de retenir.

- La part des couples avec enfants est relativement faible : en effet, alors que les couples sans enfants représentent environ 40% des ménages concernés par le QC, ils bénéficient de 70% du gain lié à ce mécanisme. A l'inverse, les couples de trois enfants et plus ne bénéficient que de 7% du gain lié au QC.
- Dans un peu plus de 50% des cas, l'imposition commune avec QC conduit à un niveau d'impôt plus faible en moyenne de 86 €/mois que dans une formule d'imposition séparée ; mais dans près de 30% des cas, l'imposition séparée aboutirait au contraire à un niveau d'impôt plus faible d'environ 19 €/mois en moyenne.
- Le gain varie selon le niveau de revenu et l'écart entre les revenus des deux membres du couple ; il peut dépasser 1000 € par mois pour les ménages les plus aisés avec un seul revenu.

Le dernier décile de niveau de vie concentre plus de 53% de la valeur du quotient conjugal, les trois derniers déciles près de 75%.

Ces caractéristiques font débat :

- la différence de taxation entre les couples selon leur statut juridique est parfois contestée ;
- l'avantage procuré par ce système ne permet pas de prendre en compte les économies d'échelle liées à la vie en couple telles que les reflète l'échelle d'unités de consommation de l'INSEE ;

<sup>40</sup> Par exemple sur le rattachement des enfants ou le traitement des revenus communs du couple.

- le quotient conjugal dissuaderait l'activité féminine (le salaire de l'apporteur du revenu le plus faible – généralement la femme - est « vécu » comme taxé au taux marginal et non au taux moyen, ce qui augmente le coin socio-fiscal de ce salaire) ; mais on ne dispose pas d'éléments objectifs sur cette éventuelle dissuasion, et il est vraisemblable que la fiscalité ne joue qu'un rôle modeste sur le taux d'activité féminine ;
- la progressivité de « l'avantage fiscal » serait trop favorable aux couples aisés ;
- en outre, la conjugalisation de l'impôt est l'un des obstacles fréquemment évoqués à un éventuel passage au prélèvement à la source de l'IRPP, voire à sa fusion avec la CSG, prélèvement individualisé.

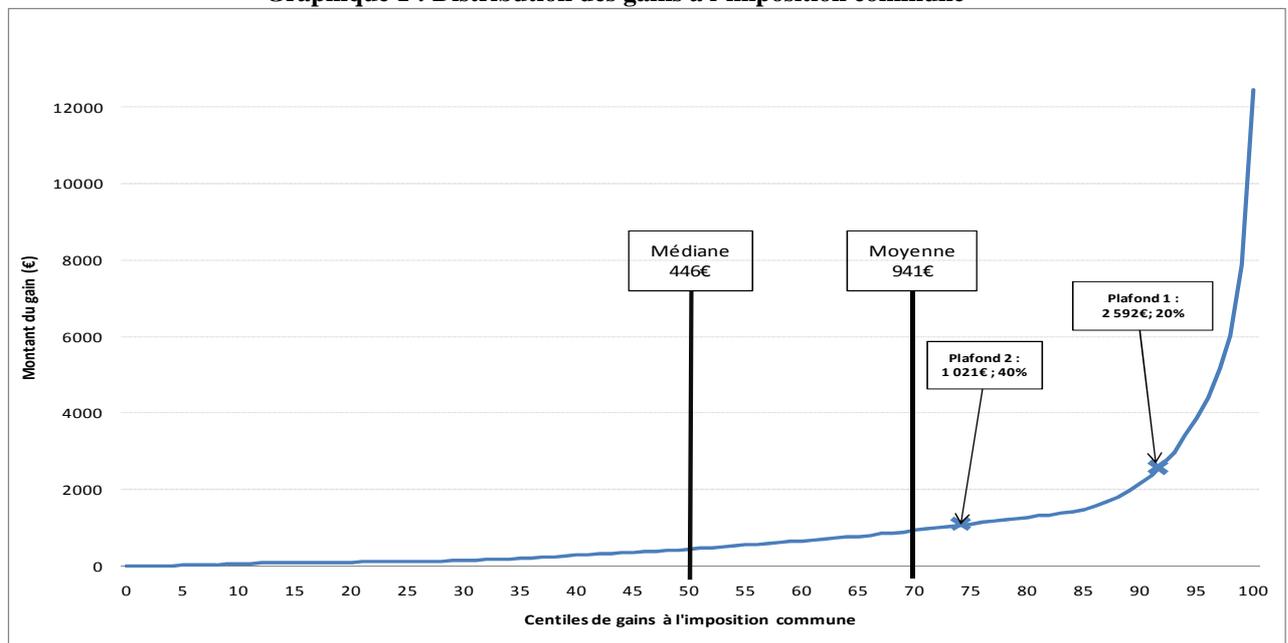
Dans ce contexte, trois types de réforme, de nature différente, sont concevables<sup>41</sup> :

#### a) Le plafonnement du QC

Il pèserait sur les ménages mariés et Pacsés les plus aisés ; le rendement financier d'une telle mesure serait fonction du niveau du plafond retenu.

A titre d'illustration, la DG Trésor a simulé à la demande du SG du HCF l'instauration de deux plafonds, conduisant à diminuer respectivement de 20 et 40% l'impact pour les finances publiques du système du QC.

**Graphique 1 : Distribution des gains à l'imposition commune**



Champ : ensemble des couples mariés et pacsés qui ont un gain à l'imposition commune par rapport à une imposition séparée  
 Note : Les centiles sont effectués sur la sous-population gagnante à l'imposition conjointe (par rapport à une imposition séparée) et représentent les centiles de gains générés par le quotient conjugal.

Lecture : Les couples mariés ou pacsés faisant partie des 5% qui bénéficient le plus de l'imposition commune gagne plus de 4 000€ par le mécanisme du quotient conjugal.

Source : Modèle Saphir, basé sur ERFS 2007 vieillie 2009, législation 2009, DG Trésor.

<sup>41</sup> Voir en annexe l'important travail de simulation et d'analyse effectué par la Direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du Haut Conseil de la Famille.

Il convient de préciser que ces simulations ne sont effectuées qu'à titre illustratif, en comparant la situation actuelle à une situation fictive d'imposition séparée avec optimisation, qui constitue la situation par rapport à laquelle est estimé l'avantage lié à l'imposition commune et au quotient conjugal.

Si une telle réforme devait être mise en œuvre, il conviendrait de définir la norme par rapport à laquelle doit être estimé le montant de l'avantage lié au quotient conjugal, en précisant notamment les règles de rattachement des personnes à charge et des revenus non individualisables.

Avec les conventions retenues pour cet exercice de simulation :

- la mise en place d'un plafond à 2 590€ conduirait à une diminution de la réduction d'impôt procurée par le mécanisme du quotient conjugal de l'ordre de 20%, soit une diminution d'environ 1,35 Md€.

4% des couples mariés ou Pacsés, soit environ 520 000 ménages, verraient leur revenu disponible réduit de 210 € / mois en moyenne. Les trois quarts de ces perdants appartiendraient au dernier décile de niveau de vie (21% des couples mariés ou pacsés de ce décile seraient concernés par le plafonnement, pour une perte moyenne de 267 € / mois), et les deux tiers seraient des couples sans enfant ; 140 000 couples avec enfants seraient concernés, appartenant pour les trois quarts au dernier décile de niveau de vie ;

- une réduction plus significative du plafond, à hauteur de 1 020€, dégagerait un gain pour les finances publiques d'environ 2,7 Mds€, soit 40% de l'économie d'impôt aujourd'hui apportée par le quotient conjugal.

15% des couples unis juridiquement, soit environ 1,75 million de ménages, verraient leur revenu disponible réduit de 130€ / mois en moyenne. La mesure pénaliserait toujours principalement les ménages sans enfants (71% des ménages perdants) et les plus aisés (80% des ménages perdants appartenant aux 9ème et 10ème déciles de niveau de vie). 400 000 familles avec enfants seraient touchées par la mesure, pour les trois quarts situées dans le dernier décile de niveau de vie.

La plus value d'IR pourrait être réaffectée en totalité aux familles ayant des enfants à charge.

#### b) Le passage à l'imposition séparée « pure »

L'individualisation pure de l'impôt (suppression du QC, avec maintien du quotient familial) pénaliserait les couples mariés et Pacsés d'une façon croissante avec l'écart de revenu entre leurs membres et le montant total du revenu du ménage.

Elle se traduirait par un gain pour les finances publiques de 5,5 Mds€. Plus de 6 millions de ménages perdraient en moyenne 86€ par mois, et 3,4 millions auraient un gain moyen de 19€/mois.

L'impact de la mesure serait croissant avec le niveau de vie : inférieure à 25€ par mois dans les deux premiers déciles, la perte serait comprise entre 40 et 50€/mois dans les quatre suivants. Elle croîtrait ensuite rapidement, atteignant 100€/mois en moyenne pour le neuvième décile, et près de 210€/mois dans le dernier.

Les ménages avec enfants, et notamment plus de 3 enfants, seraient les moins désavantagés par la suppression du QC du fait du maintien du quotient familial. Les ménages sans enfant seraient les plus touchés, avec une perte moyenne de 98€/mois.

c) Le passage à l'imposition séparée avec prise en compte du conjoint par un mécanisme alternatif

On remplacerait les dispositions actuelles pour les couples mariés ou pacsés par une imposition séparée et une prise en compte de la situation conjugale par le biais d'un abattement sur le revenu (forfaitaire ou proportionnel, éventuellement plafonné dans ce dernier cas), d'une réduction ou d'un crédit d'impôt, de même rendement fiscal.

Ces différentes options auraient des conséquences communes :

- un transfert global au sein des couples mariés et pacsés d'environ 4 Mds€ ;
- un accroissement de la redistributivité verticale du système fiscal et conduisant à une diminution des inégalités de revenus (ratio interdéciles D9/D1) ;
- un gain pour les couples avec enfants par rapport aux couples sans enfant, compris entre 200 et 400 M€ selon les scénarios.

**Tableau 20 : Récapitulatif des principaux résultats des alternatives au quotient conjugal étudiées, à rendement d'impôt constant**

Avantage alloué à chaque membre d'un couple marié ou pacsé	Taux d'évolution du rapport D9/D1 (en %)	Ménages perdants				Ménages gagnants			
		Part (en %)	Effectifs (en millions)	Perte moyenne (en €/mois)	Niveau de vie moyen (en €/an)	Part (en %)	Effectifs (en millions)	Gain moyen (en €/mois)	Niveau de vie moyen (en €/an)
Crédit d'impôt de 240€	-1,26	26	3,03	-118	30 763	74	8,68	42	22 426
Réduction d'impôt de 465€	-0,27	30	3,55	-98	25 802	54	6,28	57	27 390
Abattement forfaitaire de 2 354€	-0,21	30	3,53	-94	25 156	54	6,28	54	27 787
Abattement proportionnel de 3,63% non plafonné	-0,26	34	3,97	-86	23 015	52	6,07	58	28 909
Abattement proportionnel de 4,7% plafonné à 3 200€	-0,04	33	3,82	- 90	23 691	53	6,18	57	28 429

Source : DG Trésor

Champ : ensemble des couples mariés ou pacsés de France métropolitaine.

Lecture : Dans un scénario d'individualisation de l'impôt avec création d'un crédit d'impôt forfaitaire de 240 € par conjoint aux couples mariés ou pacsés de France métropolitaine, le rapport interdéciles des niveaux de vie baisserait de 1,26%. Selon ce scénario, 26% des couples unis juridiquement verraient leur revenu disponible diminuer de 118€/mois en moyenne ; le niveau de vie moyen des perdants est de 30 763€. Leur perte s'élèverait à 4,30 Mds€. L'effet net de la mesure serait une hausse du revenu disponible de 0,12 Md€ (en tenant compte de l'effet de la mesure sur les prestations, en particulier le RSA).

Elles se différencieraient en revanche principalement sur deux points :

- le scénario de crédit d'impôt serait largement plus redistributif que les autres, conduisant à une forte réduction du ratio interdéciles et à un gain pour tous les déciles de revenus sauf les deux derniers. Dans les autres scénarios, le dernier décile, mais également les quatre ou cinq premiers, seraient pénalisés, au bénéfice des déciles 6 à 9. Dans ces scénarios, la redistribution apparaît ainsi s'opérer principalement entre ménages de même décile de niveau de vie, selon que les revenus à l'intérieur du couple diffèrent sensiblement ou non ;
- le scénario de crédit d'impôt entraînerait un léger gain pour les couples ayant trois enfants et plus, alors que les quatre autres se traduiraient par une perte globale pour ces ménages ; en effet, si la perte moyenne diminuerait avec le nombre d'enfants dans ces scénarios, la part de ménages perdants croîtrait.

Pour chacune de ces options, il serait envisageable de réserver le bénéfice du dispositif fiscal de prise en compte du conjoint (abattement, réduction ou crédit d'impôt) aux seuls couples dont un des conjoints dispose de faibles revenus, afin de conserver l'esprit du QC qui vise à réduire l'impôt des couples dans lesquels l'un des conjoints n'a pas de ressources, ou des ressources très faibles.

Toutes choses égales par ailleurs, ce ciblage de la prise en compte du conjoint sur certains couples mariés ou pacsés conduirait à un transfert global plus important, et une redistribution verticale accrue. Leur effet sur la redistribution horizontale serait en revanche moins univoque : alors que le crédit et la réduction d'impôt ciblés se traduiraient par un gain accru pour les familles, les mécanismes d'abattement bénéficieraient au contraire aux couples sans enfants.

Une telle option conduirait cependant à maintenir une désincitation à la biactivité pour ces couples. Le détail de ces scénarios est disponible en annexe.

\*  
\* \*

Quelle que soit l'option envisagée, on pourrait envisager de limiter la réforme du QC aux seuls couples qui n'ont pas d'enfant à charge, ou adopter pour eux une formule plus sévère que pour les couples avec enfants, d'autant que leur niveau de vie est en moyenne bien supérieur à celui des couples avec enfants : les deux tiers des couples sans enfants appartiennent aux cinq derniers déciles de niveau de vie, et 43% aux trois derniers, contre respectivement 46 et 26% pour l'ensemble des ménages avec enfants.

Une telle mesure correspondrait à l'esprit ayant présidé à la création du quotient conjugal. En effet, la loi de finances du 31 décembre 1945 prévoyait que les couples mariés sans enfant à charge au bout de trois ans de mariage auraient droit à 1,5 parts de quotient familial, et non pas à 2 parts. Cette disposition fut supprimée par la loi du 24 mai 1951.

Cette formule permettrait de dégager des marges financières pour l'amélioration de la situation des familles ayant des enfants à charge. Si cette option était retenue, resterait à en calibrer les caractéristiques sur les trois choix décrits ci-dessus.

## 2. Les demi-parts spécifiques aux personnes vivant seules et ayant élevé un enfant

Les contribuables vivant effectivement seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge bénéficient d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Évaluée à environ 1,6 Md€ pour l'année 2010, cette dépense fiscale est toutefois appelée à diminuer fortement depuis la réforme votée en 2008 (dont l'entrée en vigueur se fait progressivement), qui recentre le dispositif, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans.

## 3. Les droits différés de retraite

Ils bénéficient quasi intégralement à des ménages n'ayant plus d'enfant à charge. Il peut apparaître légitime de les redéployer pour améliorer les aides aux ménages ayant des enfants à charge, mais un tel redéploiement devrait être nécessairement très progressif, sauf le cas échéant pour la majoration de pension pour les assurés ayant eu ou élevé 3 enfants ou plus<sup>42</sup>.

En effet, les majorations de durée d'assurance (MDA) et surtout l'assurance vieillesse des parents aux foyers (AVPF) peuvent conduire les assuré(e)s à modifier leurs comportements d'activité très en amont de la liquidation de leur pension. Toute modification significative de ces droits ne devrait donc être que très progressive, afin de ne concerner que des générations éloignées de la retraite, en mesure d'intégrer ces modifications dans leurs choix d'activité.

A l'inverse, la majoration de pension des parents qui ont élevé au moins trois enfants n'exerce vraisemblablement qu'une influence mineure sur les comportements d'activité, et d'autant plus marquée que la liquidation est proche. Une modification de ce dispositif peut donc concerner les assurés proches de la liquidation.

En outre, alors que les MDA et l'AVPF bénéficient quasi exclusivement aux femmes, 70% du montant de la majoration pour 3 enfants et plus des assurés de droit propre bénéficie aux hommes, dont l'avantage moyen à ce titre est de 123 € / mois, contre 56 € pour les femmes.

Deux pistes de redéploiement principales sont fréquemment évoquées :

- l'une porte sur les majorations de pension des parents qui ont élevé au moins trois enfants, qui représentent aujourd'hui environ 7,5 Mds€ :
  - \* *a minima*, elles pourraient être soumises à l'impôt sur le revenu, ce qui se traduirait par un supplément d'impôt de l'ordre de 750 M€/ an ; les effets indirects de cette intégration dans le revenu fiscal de référence (modification d'autres prélèvements variant selon le RFR, augmentation de la base ressources des prestations familiales et des aides au logement) n'ont pas été simulés ;
  - \* de manière plus ambitieuse, elles pourraient être progressivement supprimées : à titre d'exemple, le taux de majoration pourrait diminuer de 0,5% par génération,

---

<sup>42</sup> Voir notamment la fiche d'éléments de problématique n°7, « Quel équilibre de longue période entre les soutiens aux familles quand elles ont des enfants à charge et les droits différés ? ».

passant de 10% pour les liquidations des assurés de la génération 1950 à 0% pour les assurés de la génération 1970 ; le gain pour les finances publiques n'apparaîtrait alors que très lentement, et ne serait total qu'aux environs de 2060.

- le recentrage de l'AVPF, qui ne serait accordée qu'aux familles ayant un enfant de moins de trois ans.

Cette option romprait avec la tradition de notre système de prestations (qu'il s'agisse du salaire unique ou du complément familial) qui a constamment considéré comme « légitime » les arrêts d'activité pour les familles ayant un jeune enfant – dans ce cas pendant trois ans – et pour les familles nombreuses – dans ce cas jusqu'au 21<sup>ème</sup> anniversaire de l'aîné de la famille de trois enfants.

Le nombre de familles concernées est élevé (un peu plus de 500 000 actuellement) et elles ont le bénéfice de l'AVPF pendant de longues années ; la contribution de l'AVPF à leur retraite est donc importante. La sévérité de cette réforme rend difficilement concevable qu'on l'applique dès son adoption. Il conviendrait donc – si cette hypothèse était retenue - de n'appliquer cette limitation que pour l'avenir, et donc uniquement pour les enfants nés après la réforme, afin de ne pas peser sur les pensions de femmes ayant déjà fait le choix de s'arrêter durablement de travailler. En conséquence, les marges de redéploiement associées à cette mesure n'apparaîtraient que progressivement pour atteindre 1,5 Md€ (en euros 2010, sur la base de la cotisation actuelle).

\*  
\* \*

Cette note recense un nombre important d'éléments chiffrés permettant de mieux comprendre l'impact des aides actuelles, aujourd'hui et sur le moyen terme, et les conséquences pour les familles de leur maintien ou de leur évolution.

Elle ne vise pas à formuler des propositions de réforme globale des aides aux familles, en définissant un ou plusieurs scénarios « clés en main », mais à éclairer les pistes d'évolution possibles, et à présenter pour chacune les mesures envisageables, les marges de redéploiement qu'elles autorisent ou leurs coûts ainsi que leurs conséquences pour les familles.

Les données statistiques et résultats de simulations utilisés ont été le plus souvent fournis, à la demande du secrétariat général du HCF, par les administrations (DGCS, DSS et DREES au ministère de la solidarité ; DGT et DLF au ministère des finances) ou la CNAF, soit réalisés par le secrétariat général du HCF à partir des données fournies par elles.

Leur publication a pour première ambition de documenter le débat public, et s'inscrit à ce titre directement dans les missions du HCF.

<b>SECTION I. L'ARCHITECTURE DE REFERENCE .....</b>	<b>3</b>
<b>I. LA VOLONTE DE CONSOLIDER UN SYSTEME AYANT JUSQU'ICI DONNE DES RESULTATS POSITIFS.....</b>	<b>3</b>
<b>A. LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE A DONNE DES RESULTATS POSITIFS .....</b>	<b>3</b>
1. UNE POLITIQUE FAMILIALE FORTE ET DIVERSIFIEE.....	3
2. UN EQUILIBRE D'ENSEMBLE REPOSANT SUR DES CHOIX ORIGINAUX .....	4
3. UNE POLITIQUE AYANT DONNE JUSQU'ICI DES RESULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS .....	5
<b>B. LA STABILITE DE LA POLITIQUE FAMILIALE PEUT ETRE CONSIDEREE COMME UNE CONDITION IMPORTANTE DE SA REUSSITE .....</b>	<b>6</b>
1. LE MAINTIEN DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE PRESERVERAIT LES « GRANDS PRINCIPES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE.....	6
2. IL PERMETTRAIT DE CONCILIER, DANS UN CONTEXTE FINANCIER DIFFICILE, MAINTIEN DU POUVOIR D'ACHAT DES PRESTATIONS ET DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS .....	6
3. LA STABILITE PEUT EN OUTRE ETRE CONSIDEREE COMME UNE CONDITION IMPORTANTE DE LA CONFIANCE ET DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE FAMILIALE .....	7
<b>II. LES INCONVENIENTS DU MAINTIEN DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE A MOYENS CONSTANTS.....</b>	<b>7</b>
<b>A. DANS CE CADRE D'APPARENTE STABILITE, L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE FAMILIALE S'ERODERAIT .....</b>	<b>7</b>
1. LA BAISSSE DE NIVEAU DE VIE RELATIF SERAIT IMPORTANTE POUR LES FAMILLES QU'IL S'AGISSAIT POURTANT D'AIDER DE FAÇON PRIORITAIRE.....	7
2. LA PAUVRETE RELATIVE DES FAMILLES S'ACCROITRAIT.....	11
3. LA VALEUR DU CLCA RELATIVEMENT AU SALAIRE MOYEN DIMINUERAIT DE PRES DE 25% .....	12
4. L'EFFICACITE DES PRESTATIONS UNIVERSELLES DIMINUERAIT .....	12
<b>B. LE MAINTIEN DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE NE PERMETTRAIT PAS DE REpondre A CERTAINES FAIBLESSES DE NOTRE SYSTEME .....</b>	<b>13</b>
<b>SECTION II. LES PISTES D'ORIENTATION SOUHAITABLES DES INVESTISSEMENTS EN DIRECTION DES FAMILLES.....</b>	<b>15</b>
<b>I. UNE POLITIQUE PLUS COHERENTE ET AMBITIEUSE POUR L'ARTICULATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>15</b>
<b>A. LA SITUATION DES FAMILLES AVEC DE JEUNES ENFANTS.....</b>	<b>15</b>
1. L'EFFORT EN MATIERE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS .....	16
2. ELEMENTS FINANCIERS QUI PEUVENT INFLUENCER LES COMPORTEMENTS D'ACTIVITE DES JEUNES PARENTS .....	21
<b>B. LES PARENTS D'ENFANTS PLUS AGES.....</b>	<b>23</b>
<b>II. UNE MEILLEURE COMPENSATION DES CHARGES DES FAMILLES .....</b>	<b>23</b>
<b>A. L'INDEXATION DIFFERENCIEE DES PRESTATIONS .....</b>	<b>24</b>
1. UNE MEILLEURE INDEXATION POUR LES PRESTATIONS VISANT LES FAMILLES MODESTES, MOYENNES OU NOMBREUSES .....	24
2. UNE CHARGE IMPORTANTE MAIS PROGRESSIVE.....	26
<b>B. L'EVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DES PRESTATIONS D'ENTRETIEN .....</b>	<b>26</b>
1. L'OUVERTURE DES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX FAMILLES DE UN ENFANT .....	27
2. LA REFONTE DES PRESTATIONS D'ENTRETIEN .....	29

<b>C. LES ALTERNATIVES AU QUOTIENT FAMILIAL POUR LA PRISE EN COMPTE DES ENFANTS DANS LE CALCUL DE L'IMPOT .....</b>	<b>32</b>
1. L'ABATTEMENT.....	32
2. LA REDUCTION D'IMPOT .....	33
3. LE CREDIT D'IMPOT.....	33
<b>D. L'AUGMENTATION DES AIDES EN DIRECTION DES FAMILLES LES PLUS MODESTES .....</b>	<b>34</b>
1. L'AUGMENTATION DES AIDES AU LOGEMENT.....	35
2. L'AMELIORATION DE LA SITUATION RELATIVE DES ALLOCATAIRES DU RSA .....	36
3. LA SITUATION DES FOYERS MONOPARENTAUX.....	39
<b>III. UN RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES ET DU SOUTIEN A LA FONCTION PARENTALE .....</b>	<b>40</b>
<b>A. LE SOUTIEN DES ACTIONS VISANT TRADITIONNELLEMENT A ACCOMPAGNER LES PARENTS</b>	<b>40</b>
1. LES ACTIONS RELEVANT EXCLUSIVEMENT DES PREROGATIVES DES CONSEILS GENERAUX.....	40
2. LES ACTIONS RELEVANT TRADITIONNELLEMENT DE L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE	40
<b>B. LE SOUTIEN D' ACTIONS DIVERSIFIEES CONCOURANT SPECIFIQUEMENT A L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FONCTION PARENTALE .....</b>	<b>41</b>
<b>C. UN RENFORCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS EN DIFFICULTE.....</b>	<b>42</b>
1. POUR LES PARENTS EN DIFFICULTE SOCIO PROFESSIONNELLE.....	42
2. POUR LES PARENTS QUI DOIVENT FAIRE FACE A UN RISQUE DE RUPTURE FAMILIALE.....	42
<b>IV. UN SOUTIEN ACCRU AUX JEUNES ADULTES .....</b>	<b>43</b>
<b>A. UN SCENARIO DE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS EXISTANTS.....</b>	<b>43</b>
1. LA DECLINAISON DE CETTE OPTION .....	43
2. LES GAGES ENVISAGES POUR FINANCER CES CHARGES NOUVELLES .....	44
<b>B. UN SCENARIO D'« AUTONOMIE » OU DE SOUTIEN DIRECT AUX JEUNES.....</b>	<b>45</b>
<b>SECTION III. LES PISTES DE RESSOURCES MOBILISABLES POUR UNE AMELIORATION DU SYSTEME.....</b>	<b>46</b>
<b>I. QUELLE PLACE POUR DES RESSOURCES SUPPLEMENTAIRES AFFECTEES A LA POLITIQUE FAMILIALE ? .....</b>	<b>46</b>
<b>A. LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UN RENFORCEMENT DES INVESTISSEMENTS EN DIRECTION DES FAMILLES.....</b>	<b>46</b>
<b>B. UNE QUESTION NE POUVANT ETRE TRANCHEE QUE DANS LE CADRE D'UN DEBAT PLUS LARGE SUR LES PRIORITES DE LA PROTECTION SOCIALE ET LEUR FINANCEMENT .....</b>	<b>48</b>
<b>II. QUELLES MARGES DE REDEPLOIEMENT AU SEIN DE LA POLITIQUE FAMILIALE ?</b>	<b>49</b>
<b>A. PESER SUR LES AIDES EN DIRECTION DES MENAGES AVEC ENFANTS LES PLUS AISES.....</b>	<b>50</b>
1. DANS LE CHAMP DES PRESTATIONS .....	51
2. DANS LE CHAMP FISCAL .....	56
<b>B. REDUIRE LES AIDES EN DIRECTION DES MENAGES N'AYANT PAS OU PLUS DE CHARGE D'ENFANTS .....</b>	<b>63</b>
1. L'IMPOSITION JOINTE ET LE QUOTIENT CONJUGAL .....	63
2. LES DEMI-PARTS SPECIFIQUES AUX PERSONNES VIVANT SEULES ET AYANT ELEVE UN ENFANT...	68
3. LES DROITS DIFFERES DE RETRAITE .....	68