

A.I.R.E.

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

Simplifier les prestations familiales Pourquoi ? Comment ?

Léon Régent – Administrateur de l'AIRE¹
29 janvier 2017

Introduction

Alors que les démarches nécessaires pour l'obtention du Revenu de Solidarité Active (RSA) sont complexes et visiblement difficiles à supporter – si on en juge par le taux élevé de non recours – on entend rarement évoquée la simplification nécessaire des prestations familiales.

Cette absence de plaintes est probablement due au fait que leur attribution est largement automatique. Car en réalité, ce domaine de notre protection sociale est tout aussi complexe, opaque et injuste que l'enchevêtrement des minima sociaux. Pire : l'imbrication des différents dispositifs rend techniquement impossible toute évolution autre que paramétrique. Cette paralysie nous contraint alors que le monde change, que beaucoup de familles sont instables, que nous aurions besoin d'un système souple, adaptatif et sécurisant.

Cet article montre comment il serait techniquement faisable – et souhaitable – de remplacer une grande partie des dispositifs en faveur des familles par un montant unique par enfant, qui pourrait être, pour maintenir constant l'effort de l'État dans ce domaine, de 200 € jusqu'à 14 ans et de 270 € au-delà.²

Des enfants moins égaux que d'autres

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

¹ L'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) a été créée en 1989 par deux économistes, l'académicien Henri Guitton et le professeur Yoland Bresson, pour préparer la mise en œuvre d'un revenu universel en France.

² Les dispositifs qui seraient remplacés sont listés en fin d'article. En 2015, ils pèsent 36 milliards dans le budget de l'État, soit 215 € par mois et par enfant. 65 % sont des prestations familiales proprement dites, et 35 % des réductions d'impôt sur le revenu, principalement via le Quotient Familial.

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

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

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

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

D'autres paramètres interviennent, tels que l'âge des enfants, le niveau de scolarité, le statut matrimonial des parents, les conditions de logement, etc. Dans un premier temps, nous tentons d'en faire abstraction en observant seulement l'incidence du rang dans la fratrie et le revenu des parents. Nous laissons également de côté l'évolution du montant des aides au logement (APL) et de la taxe d'habitation (TH) qui sont également fonctions du nombre d'enfants.

Le premier tableau met en évidence l'augmentation du revenu disponible d'un couple pour chaque nouvel enfant à charge (hors APL et taxe d'habitation) :

	1^{er} enfant (16 ans)	2^{ème} enfant (12 ans)	3^{ème} enfant (8 ans)
Aucun revenu (couple au RSA)	+ 167 € /mois RSA, prime Noël, ARS	+ 196 € /mois Idem + AF	+ 312 € /mois Idem + Maj. AF + CF
Revenu imposable de 2500 € /mois	+ 0 € /mois	+ 193 € /mois AF, ARS	+ 428 € /mois Idem + Maj. AF + CF
Revenu imposable de 8500 € /mois	+ 139 € IR (QF et scolarité)	+ 163 € Idem + 25 % AF	+ 399 € /mois 50 % AF et Maj. AF

On constate que la politique familiale se traduit par un apport monétaire pouvant atteindre 428 € pour le troisième enfant d'une famille aux revenus proches du revenu médian national, mais qui peut aussi être nul pour l'enfant unique d'une famille de même niveau de revenu. Dans d'autres cas de figure, les résultats peuvent être très différents, avec des effets de seuils significatifs.

Ces mécanismes, déjà difficiles à comprendre dans le cas de couples stables, deviennent un facteur de fragilité supplémentaire pour ceux dont la situation matrimoniale évolue : les aides sont alors susceptibles d'être modifiées de façon difficilement prévisible.

Des effets sur la natalité ?

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

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

Une deuxième forme de causalité, *a posteriori*, est l'observation que peuvent faire de futurs parents que leurs aînés ont réussi à assumer la charge de leurs enfants grâce aux aides de l'État. Cet encouragement est probablement réel, les enfants de familles nombreuses étant semble-t-il moins inquiets à l'idée d'une progéniture multiple. Mais le niveau des allocations familiales ayant diminué continûment par rapport aux autres revenus, l'incitation doit également être relativisée.

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

L'économiste Camille Landais a mené des recherches³ pour vérifier l'existence d'une corrélation entre allocations familiales et taux de natalité, montrant un impact extrêmement faible. Observons d'ailleurs que l'Allemagne consacre des montants très supérieurs à la France pour ses allocations familiales, sans parvenir à redresser son taux de natalité, tandis que l'inverse est vrai aux États-Unis. Nulle part on n'observe que des parents décideraient de leur nombre d'enfants pour percevoir des subventions publiques. En cohérence avec ces analyses, nous proposons de **supprimer toute incidence du nombre ou du rang de l'enfant** dans le calcul des prestations familiales. Ceci se traduirait par un gain financier pour les 43% des familles qui ne comptent (à un moment donné) qu'un seul enfant à charge. Les familles nombreuses, qui commencent généralement par un unique enfant (les naissances multiples sont l'exception) et les voient quitter le nid familial un à un, ne seraient pas perdantes sur la durée totale : elles percevraient davantage qu'aujourd'hui les années où elles n'auront qu'un enfant à charge.

³ **Camille Landais**, « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Économie publique/Public economics* URL : <http://economiepublique.revues.org/279>

Le Quotient Familial

Nous proposons également de **supprimer toute incidence du revenu de la famille** dans le calcul des prestations familiales, le concours de l'État prenant la forme d'un montant par enfant, le même pour tous.

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

La raison ne peut pas être la crainte de voir baisser la natalité, nous avons vu qu'elle n'était pas fondée. Qu'en est-il au plan financier ? Reprenons le cas de la famille de 3 enfants qui a un revenu imposable mensuel de 8.500 €. La somme des avantages sociaux et fiscaux actuels liés à ces enfants est de $139 + 163 + 399 = 701$ €. Dans le système envisagé, ils passeraient à $270 + 200 + 200 = 670$ € par mois. Cette légère baisse est compensée par un gain significatif dans les périodes où il n'y aura un seul enfant à charge.

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

Il se trouve qu'aujourd'hui, les niveaux en euro des avantages sociaux accordés aux familles pauvres et les avantages fiscaux accordés aux familles riches sont *grosso modo* équivalents. Mais entre les deux, les familles aux revenus moyens sont moins bien loties. On imagine difficilement comment le législateur pourrait décider un nivellement par le bas.

Le projet d'un montant unique pour chaque enfant, quels que soient les revenus de ses parents, restaurerait le caractère universel de l'ensemble des prestations familiales, en éliminant les cas défavorables pour les classes moyennes.

L'imbrication compliquée du RSA et des prestations familiales

Pour les familles les plus modestes, un problème récurrent et compliqué est celui du mode de calcul du RSA. Nous détaillons ici des aspects particulièrement néfastes, dont les pauvres pâtissent tout particulièrement. Pour simplifier, nous nous limitons au cas d'un couple, le cas des familles monoparentales et des « parents isolés », tout aussi important, étant évoqué en annexe.

Pour une personne seule, le RSA nominal est de 535 € (début 2017). Dans 92 % des cas, un forfait logement de 64 € est déduit. D'où un RSA réel de 471 €⁴.

⁴ Cet écart entre l'affichage et la réalité est fréquent, d'où des malentendus et des déceptions. Ainsi, une promesse de passer le RSA à 600 € peut vouloir dire l'augmenter de 12 % ou de 27 %...

Pour un couple, le RSA nominal est 1,5 fois plus élevé. Mais comme le forfait logement est le double de celui d'une personne seule, le RSA réel n'est que de 674 €, soit seulement 1,43 fois le montant versé à une personne seule.

Le tableau ci-dessous présente trois familles au RSA. Les enfants ont respectivement 16, 12 et 8 ans. Pour être complet, on ajoute à chaque fois le montant de la prime de Noël, divisée par 12 mois.

	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants
RSA, forfait logement déduit + Prime de Noël	827 €	992 €	1 211 €
Majoration AF (si 3 enfant) + ARS (dans les trois cas)	33 €	65 €	160 €
TOTAL	860 €	1 057 €	1 371 €
<i>AF + CF pour mémoire⁵</i>		<i>129 €</i>	<i>514 €</i>

Expliquons ces chiffres, et regardons pour cela le cas « 3 enfants » (dernière colonne). Le RSA, forfait logement déduit et augmenté de la prime de Noël, est affiché à 1.211 €, soit 518 € de plus que les 693 € d'un couple sans enfants. Auxquels il faut ajouter 160 + 514 = 674 € de prestations familiales.

Les montants de RSA affichés jusqu'ici sont les niveaux théoriques maximum, dont il faut déduire les « autres ressources » non cumulables pour calculer le RSA réellement versé. Toutes les ressources sont déduites, sauf celles figurant sur une liste fixée par décret. Concrètement, les Allocations Familiales et le Complément Familial ne sont pas cumulables avec le RSA, mais la majoration des AF à partir de 14 ans et l'Allocation de Rentrée Scolaire le sont !⁶

Pour la famille de trois enfants du tableau ci-dessus, il faut déduire du RSA la plus grosse partie des prestations familiales perçues (514 €). Au bout du compte, le bénéficiaire recevra en tout 1.371 € de RSA + prestations familiales. Si la règle avait été, de manière plus simple, un RSA « couple » de 693 € cumulable avec les prestations familiales (674 €), il aurait perçu 1.367 €, ce qui revient presque également au même. Pourquoi donc faire miroiter un RSA nominal élevé pour l'amputer aussitôt de ce qui est donné par ailleurs ?

Une première raison, c'est que contrairement au cas général, le couple au RSA qui n'a qu'un enfant se voit gratifié d'un complément de ressources que le législateur a estimé nécessaire.

Une seconde raison, c'est que les prestations familiales dépendent des revenus de l'année n-2. Si le couple était aisé deux ans plus tôt au point d'avoir peu de prestations familiales, cette manière de faire lui est favorable.

⁵ La CRDS, applicable au taux de 0,5 % sur les prestations familiales, n'est pas décomptée ici. On se demande pourquoi ne pas afficher d'emblée un montant net de CRDS.

⁶ Des règles aussi arbitraires légitiment la tentation de contourner les lois (concubinage non déclaré, travail au noir...).

On perçoit la mécanique infernale dans laquelle le législateur se trouve plongé. Pour corriger les défauts de la complexité (ici un traitement différent des enfants selon leur rang dans la famille), on ne cesse d'ajouter des règles. **Choisir d'allouer un montant de prestation familiale identique pour tous les enfants est un remède radical.** Tous les contrôles de ressources s'en trouveraient supprimés, et les montants attendus seraient parfaitement connus d'avance par les bénéficiaires.

Etude de cas : Basile

Pour mesurer les conséquences concrètes de la complexité actuelle, évoquons le cas réel de Basile, jeune artiste au RSA. En janvier, il reçoit quelques centaines d'euros : un rappel de droits d'auteur. Quel sera l'impact sur son RSA ? Ses interlocuteurs de la CAF ne savent pas, rien ne se passe. Dix mois plus tard, son RSA n'est plus versé. Il s'inquiète, questionne, et apprend que c'est la conséquence de ce qu'il a touché en janvier.

En effet, les ressources perçues qui conditionnent le calcul du droit au RSA sont classées en trois catégories :

1. Celles qui sont intégralement déduites du RSA. Par exemple les Allocations Familiales. Ou encore les revenus financiers (intérêts d'un livret d'épargne...).
2. Celles qui sont intégralement cumulables avec le RSA Par exemple la majoration des Allocations Familiales à partir de 14 ans.
3. Les « revenus d'activité ». Pour encourager une reprise d'activité, le RSA, via maintenant la « Prime d'Activité », n'est amputé que de 38 % du montant de ces revenus.

Si Basile avait été voir l'article Art.R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, il aurait pu chercher son cas dans les listes qui ventilent les ressources dans ces catégories. Il aurait mieux compris les difficultés permanentes dans lesquelles se débat la CAF, qui peine à trouver la réponse adaptée à la multiplicité des situations personnelles.

Prestations familiales et Prime d'Activité

La Prime d'Activité (PA) a remplacé début 2016 deux dispositifs, le RSA d'Activité et la Prime Pour l'Emploi (PPE). En réalité, on a supprimé la PPE (intégrée à l'Impôt sur le Revenu, elle avait le mérite d'être automatique), et on a ajouté au RSA d'activité, calculé par foyer, un petit complément individuel.

Pour rester assez simple⁷ tout en illustrant l'essentiel, nous nous limiterons à trois situations familiales décrites dans trois tableaux.

7 Le formulaire de demande de Prime d'activité aligne 7 pages de questions intrusives. La simplification affichée, c'est qu'il faut la demander par Internet. Le formulaire papier est difficile à trouver. 98 % des demandes de RSA ou de PA sont mal remplies. Le nombre de non-recours parmi les ayants-droit est très important. Le nombre de corrections en plus ou en moins se compte en millions chaque année, notamment à cause d'erreurs ou oublis dans la mise à jour trimestrielle. Pour en savoir plus sur la Prime d'Activité, voir l'article de janvier 2016 : « La Prime d'Activité, un échec à méditer », http://leon.regent.free.fr/Pdf/PrimeActivite_Analyse.pdf.

Couple sans enfant Revenus d'activité nets	0 €	400 €	800 €	1 200 €	1 600 €
RSA forfait logement déduit	674 €	274 €			
Prime de Noël	19 €	19 €			
PA partie « foyer »		248 €	370 €	218 €	66 €
PA partie « individu »			44 €	68 €	68 €
Total	693 €	941 €	1 214 €	1 486 €	1 734 €

Lecture : Le total RSA + PA partie « foyer » est de 674 € en l'absence de revenus (1ère colonne). Il est ensuite réduit de 38 % des revenus d'activité (4 dernières colonnes). On peut aussi lire la seconde colonne ainsi : avec un revenu d'activité de 400 €, le RSA baisse de 400 €. La première partie de la PA (248 €) correspond à 62 % de ces 400 €. Le complément PA « individu » est nul jusqu'à un revenu d'activité individuel de 576 €. Il atteint son maximum (68 €) quand ce revenu atteint 927 €. On suppose ici un couple mono-actif, il n'y a donc qu'une seule partie « individu ».

Le deuxième tableau concerne une famille nombreuse, avec trois enfants :

Couple avec 3 enfants Revenus d'activité nets	0 €	400 €	800 €	1 200 €	1 600 €
Majoration AF + ARS	160 €	160 €	160 €	160 €	160 €
AF + CF	514 €	514 €	514 €	514 €	514 €
RSA forfait logement déduit AF et CF déduits	665 €	265 €			
Prime de Noël	32 €	32 €			
PA « foyer »		248 €	361 €	209 €	57 €
PA « individu »			44 €	68 €	68 €
Total	1 371 €	1 619 €	1 879 €	2 151 €	2 399 €

On constate qu'avec 3 enfants, la Prime d'activité est quasiment identique à celle du couple sans enfant.

C'est assez différent pour un couple avec un seul enfant, comme le montre le tableau suivant :

Couple avec 1 enfant Revenus d'activité nets	0 €	400 €	800 €	1 200 €	1 600 €
ARS	33 €	33 €	33 €	33 €	33 €
RSA forfait logement déduit AF et CF déduits	804 €	404 €	4 €		
Prime de Noël	23 €	23 €	23 €		
PA « foyer »		248 €	496 €	348 €	196 €
PA « individu »			44 €	68 €	68 €
Total	860 €	1 108 €	1 400 €	1 649 €	1 897 €

On constate que la Prime d'activité est, à revenu identique (800 €), semblable dans les cas 0 enfant (414 €) et 3 enfants (415 €), mais qu'elle est nettement plus élevée dans le cas 1 enfant (540 €).

Cet écart est inattendu. Notre simulation serait-elle erronée ?

Le simulateur de la CAF⁸ ne nous permet pas de répondre. Nos tentatives (en janvier 2017) révèlent que ce simulateur ne permet pas de distinguer les prestations familiales cumulables avec la PA de celles qui ne le sont pas. Ses résultats sont donc faux.

Notre calcul est assez probablement exact. Pourtant, il est très probable que le législateur n'a pas voulu que la Prime d'activité varie aléatoirement au gré du nombre d'enfants. Mais il est dépassé par la complexité de notre système socio-fiscal, il n'en maîtrise plus les évolutions.

La conséquence très concrète du passage que nous proposons à un montant unique de prestations familiales pour tous les enfants et du découplage de RSA de la situation familiale aura un léger impact sur la Prime d'activité calculée dans certaines configurations familiales, défavorisant en particulier les familles avec un seul enfant. Mais cette correction d'une erreur du système actuel est à peu près compensée par la généralisation de l'allocation dès le premier enfant.

⁸ <https://www.caf.fr/aides-et-services/les-services-en-ligne/estimer-vos-droits/simulation-prime-d-activite>

Conclusion

Ce qui précède confirme l'impérieuse et urgente nécessité d'une simplification radicale et claire des aides aux familles. **Aucune autre mesure significative de simplification de notre système socio-fiscal n'est possible sans commencer par là.**

Il ne faut pas confondre simplification et simulateurs. Ceux-ci ne donnent que des résultats approximatifs, mais surtout, ils masquent l'ineptie des règles. Ils sont au service de l'opacité et du statu quo.

La réforme partielle proposée ici est réaliste, à portée de main. Il « suffit » d'aligner le RSA et la PA sur les montants donnés aux foyers sans enfants, et de remplacer **AF, Majoration d'AF, partie « enfant » de la prime de Noël, CF, PAJE de base, ARS, SFT, QF et déduction fiscale pour enfants scolarisés**, par un montant unique par enfant, éventuellement majoré à partir de 14 ans.

Alors, la rationalisation des minimas sociaux (individualisation du RSA, fusion du RSA et de l'ASS, inconditionnalité et versement automatique) deviendra possible. **Ce préalable est requis aussi bien pour la mise en œuvre du scénario 3 du rapport Sirugue d'avril 2016, le Minimum décent de Terra Nova (novembre 2016) ou le revenu universel proposé par Benoît Hamon début 2017.**

Annexe : quelques cas particuliers

Le « parent isolé »

Il s'agit des enfants nés de père inconnu, de ceux dont l'un des parents est décédé, ou encore de ceux dont un des parents a été reconnu par la justice comme défaillant (ne payant plus la pension décidée lors du divorce...). L'**Allocation de Soutien Familial** (105 € par enfant et par mois) est une bonne mesure pour répondre à ces situations. Elle pourrait être améliorée en étant maintenue si le statut matrimonial du parent isolé change, pour ne pas décourager un remariage. L'ASF serait ainsi attachée à l'enfant et non pas à son ou ses tuteurs susceptibles de changer.

Le cas des familles mono-parentales (parents séparés mais restant tous les deux responsables au moins financièrement des enfants) est différent. C'est la conséquence d'un choix personnel qui devrait être sans conséquence financière pour l'État. La complexité générée par ces situations, de plus en plus fréquentes, est un argument fort pour simplifier drastiquement les règles actuelles.

Le Supplément Familial de Traitement

Il fait partie des invraisemblables complexités de la paye des fonctionnaires. Le SFT est un élément du salaire. Il s'ajoute aux prestations familiales de droit commun. Mais si les deux conjoints sont fonctionnaires, il n'est versé qu'une fois. Il est assujéti à certaines cotisations sociales et il est imposable. En cas de divorce, c'est le conjoint qui a la garde des enfants, même s'il n'est pas fonctionnaire, qui en a la jouissance... et qui le porte dans sa déclaration de revenus. Il est proportionnel au salaire, avec un taux variable selon le rang de l'enfant dans la famille, et il est borné par des mini/maxi non réactualisés depuis des années.

La Cour des Comptes a recommandé en 2015 la suppression de cette usine à gaz injustifiée. La refonte des prestations familiales de droit commun pourrait en être l'occasion.

Les gardes d'enfant, les aides au congé parental

Malgré leur complexité, les dispositions actuelles sont efficaces pour permettre à chaque famille de choisir la solution la mieux adaptée (crèche, assistante maternelle, garde à domicile). Ceci continuerait à s'ajouter au montant unique par enfant.