

**PROPOSITION DE LOI DE LOI TENDANT A REDONNER UN CARACTERE  
UNIVERSEL AUX ALLOCATIONS FAMILIALES**

**M. Olivier HENNO, rapporteur**

---

**Réponses au questionnaire à l'attention des associations familiales**

---

*Audition du 12 janvier 2022 à 16h30*

**1. Quels sont selon vous les objectifs pouvant être assignés aux allocations familiales ?**

Le principe originel des allocations familiales trouve sa source dans une politique démographique : en versant un « sur-salaire » aux salariés ayant plusieurs enfants à charge on visait, après-guerre, à soutenir la natalité et à assurer à la France une population suffisante.

La logique de l'ordonnance de 1945 sur la sécurité sociale était claire : chaque français, chaque foyer contribuait au modèle social selon ses moyens. Et chacun recevait selon ses besoins. Les médicaments étaient remboursés de la même façon aux « riches » et aux « pauvres ». Ils étaient remboursés si on était malade. De même, un foyer était davantage aidé s'il avait davantage d'enfants et ce quels que soient ses revenus.

Depuis juillet 2015, la fin de l'universalité stricte des allocations familiales a transformé cette logique en glissant vers une politique beaucoup plus « sociale » : il s'agit désormais d'assurer aux moins favorisés les moyens minimums pour élever plusieurs enfants.

Deux phénomènes ont marqué la politique familiale de ces 10 dernières années :

- Une réduction constante des budgets globaux alloués à l'aide aux familles. L'Etat dépense aujourd'hui 6 milliards de moins chaque année qu'il y a 10 ans en faveur des foyers avec enfants<sup>1</sup>. Plus d'1 milliard d'euros est ainsi économisé annuellement sur les allocations familiales.
- Un glissement constant d'une politique familiale « universelle » avec des aides liées à la présence d'enfants au foyer vers une politique

---

<sup>1</sup> Source : CCSS septembre 2012 et septembre 2021 + Annexe du PLF 2012 et 2014 : L'inflation a été au total de 12% sur l'ensemble des deux quinquennats. La modulation et la sous-revalorisation des allocations familiales économisent chaque année 1,1 Milliards d'euros aux finances publiques. La baisse de la PAJE et le congé parental partagé économisent quelques 3,4 Milliards d'euros. Enfin la baisse par deux fois du quotient familial a rapporté aux finances publiques 1,5 milliard d'euros d'impôt supplémentaire versé par les familles. Total 1,1 + 3,4+1,5 = 6 milliards d'euros en moins chaque année pour les familles.

sociale où les prestations sont dirigées prioritairement vers les foyers les plus précaires.

## 2. Quelle appréciation faites-vous de l'introduction à partir de 2015 d'une modulation des allocations familiales selon le revenu du foyer ?

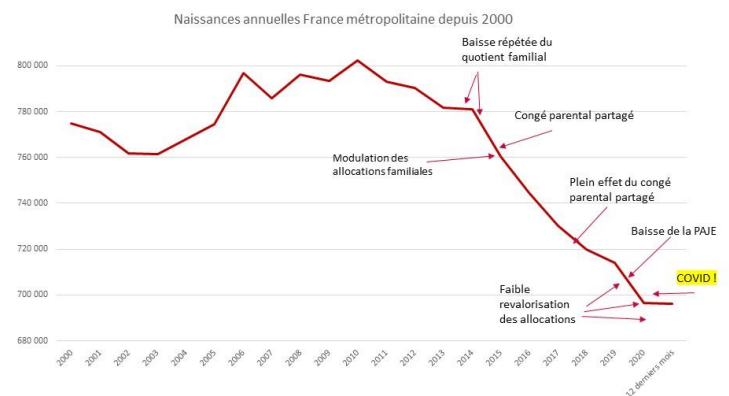
La réforme de 2015 est une transformation complète de la nature même du modèle social français puisque si chacun continue à contribuer selon ses moyens, on ne bénéficie plus des prestations familiales selon ses besoins (nombre d'enfants) mais selon ses moyens à nouveau. Les familles des classes moyennes supérieures et aisées se trouvent donc de plus en plus exclues du système.

La réforme des allocations familiales en 2015 ayant été accompagnée de nombreuses autres mesures de réduction des aides aux familles (baisse répétée du quotient familial, baisse des aides aux modes de garde, congé parental partagé, ...), il est difficile de dissocier son impact spécifique sur la natalité mais le constat est sans appel : la politique menée depuis 2012 s'est accompagnée d'une chute très forte de la natalité.



**-106.000** naissances annuelles  
en 10 ans  
Soit une chute de  
**13%** des  
naissances

### Une natalité en chute libre depuis 2010



Source Insee Première novembre 2021



Les chiffres de fécondité selon la CSP sont peu étudiés mais on constate néanmoins que le désir d'enfant par foyer varie peu selon la catégorie socio-professionnelle du ménage. Il est en 2020 de 2,39 enfants par famille<sup>2</sup>.

L'indice de fécondité lui, est très variable selon la CSP<sup>3</sup> :

- 1,64 enfants par femme seulement chez les cadres
- 1,76 enfants par femme chez les ouvrières
- 1,91 enfants par femme chez les employées

Une politique visant à moins aider les familles des catégories moyennes supérieures et aisées ne peut qu'accentuer ce phénomène.

<sup>2</sup> Source : Etude Kantar pour l'Unaf - 2020.

<sup>3</sup> Etude Insee août 2019 portant sur les données 2016

Le rapport du Haut-Commissariat au Plan de Mai 2021 sur la démographie et le modèle social français<sup>4</sup> montre pourtant l'enjeu qu'il y a à soutenir aujourd'hui la natalité en France. Plus que nos voisins européens, le modèle social français repose sur l'existence de cotisants en nombre suffisant pour assurer la survie d'un modèle permettant d'offrir une santé gratuite, une éducation quasi-gratuite, un niveau de retraite correct à l'ensemble des habitants de la France.

La baisse de la natalité depuis 2012 impactera le modèle social dès les années 2030 (entrée sur le marché du travail d'un plus petit nombre de jeunes actifs).

Le Haut-Commissaire au plan le dit dans son rapport : l'immigration peut pallier partiellement la baisse de la natalité en France mais l'importation de main d'œuvre étrangère ne peut à elle seule permettre de maintenir le niveau de protection sociale que nous connaissons. Une population moins formée, avec un coût d'intégration important, ne peut assurer un niveau de cotisations suffisant pour offrir à tous et à chacun le niveau de protection sociale actuel.

3. L'assignation d'une logique de redistribution verticale aux allocations familiales vous semble-t-elle justifiée ? Un tel objectif de réduction des inégalités de revenus a-t-il été rempli ?

S'il est parfaitement légitime d'avoir une politique sociale qui aide les plus précaires à sortir de la pauvreté, il est bizarre d'assigner ce rôle aux allocations familiales : elles ne concernent que les foyers avec enfants, qui plus est, les familles avec au moins 2 enfants. Et cette politique ne peut donc logiquement pas avoir un impact bénéfique pour sortir de la pauvreté l'ensemble des foyers précaires. Par ailleurs, la politique menée depuis 2015 consiste à priver particulièrement d'aides les familles des catégories moyennes supérieures et aisées qui ont le plus d'enfants. Les familles aisées sans enfant ou avec un seul enfant n'ont pas été mises à contribution. La logique de redistribution n'est donc même pas allée jusqu'au bout.

4. Avez-vous observé une incidence de la réforme sur les projets d'enfant des familles concernées par la baisse du montant des allocations ?

Nous l'avons dit à la question 2, il est difficile de dissocier l'impact d'une mesure isolée dans le flot de mesures qui ont été prises sous le quinquennat de François Hollande et poursuivie depuis.

Sur le terrain, nous avons constaté :

- Un impact majeur de la mise en place du congé parental partagé sur l'accueil d'un troisième enfant. Ne pouvant utiliser ce dispositif librement pour accueillir un enfant de plus, un certain nombre de

---

<sup>4</sup> <https://www.gouvernement.fr/demographie-la-cle-pour-preserver-notre-modele-social>

familles des classes moyennes ont fait le choix de ne pas avoir un enfant de plus.

- Un impact majeur de la baisse des aides aux modes de garde sur l'accueil d'un enfant supplémentaire : une mère qui galère à faire garder son premier enfant et qui doit assumer un coût important aura du mal à se projeter rapidement dans la mise en route d'un cadet.
- Un impact global de la politique menée sur l'accueil d'enfants des foyers des classes moyennes et moyennes supérieures. Lorsqu'accueillir un enfant de plus impose de se déclasser socialement, une partie de ces familles font le choix de limiter le nombre d'enfants qu'elles accueillent par rapport au nombre d'enfants désirés.

5. Le mécanisme de lissage par complément dégressif permet-il d'éviter de manière satisfaisante les effets de seuils induits par les plafonds de ressources ?

Nous sommes désolées mais nous ne sommes pas sûres de comprendre cette question un peu technique.

6. Quels sont les déterminants de la diminution de la natalité depuis une décennie ? Rendre le montant des allocations indépendantes du niveau de ressources de la famille vous semble-t-il à même de favoriser la natalité ?

Nous l'avons dit dans les questions précédentes, c'est l'ensemble de la politique familiale menée qui a eu un impact sur la natalité. Toute mesure favorable aux familles est positive mais il y a fort à parier qu'après 10 ans de politique d'austérité pour les familles, une mesure isolée ne saurait suffire à redresser la natalité de façon significative.

Au retour de l'universalité des allocations familiales, il conviendrait d'adjoindre des mesures pas nécessairement coûteuses mais qui pourraient se montrer très efficaces :

- Réforme de l'offre de garde pour offrir sur chaque territoire des solutions variées et adaptées aux différents besoins des parents (crèches, assistantes maternelles, congé parental). Notre association travaille actuellement avec plusieurs collectivités locales pour démontrer qu'il est possible d'offrir **plus de solutions aux parents à moindre coût pour les finances publiques.**
- Réforme du congé parental pour permettre, comme le font de nombreux pays européens, une présence parentale plus forte dans les premiers mois de l'enfant. Le rapport Cyrulnik sur les 1000 premiers jours de l'enfant démontre le bien-fondé d'une telle politique en termes de santé publique et ceci correspond par ailleurs aux souhaits d'un grand nombre de parents.
- La lutte contre la pauvreté des familles pourrait être encouragée par

une politique ambitieuse visant à permettre une déduction fiscale totale des frais de garde d'enfants, y compris au-delà des 3 ans du dernier enfant.

- La mise en œuvre d'une réelle flexibilité du travail sur le modèle du « droit de demander / right to request » anglais permettrait à la fois de favoriser l'égalité homme-femme, d'assurer une meilleure intégration des femmes au monde du travail et de favoriser un meilleur exercice des responsabilités familiales des pères et des mères vis-à-vis de leurs enfants mais aussi de leurs proches âgés ou dépendants. Cette politique a démontré son efficacité au Royaume-Uni et est désormais préconisée par l'Union Européenne. A noter : elle **ne coûte rien aux finances publiques.**

7. Quels seraient selon vous les montants et les modes de calcul optimaux des allocations familiales ?

Nous sommes bien entendu favorables au retour des allocations familiales universelles et serions favorables également à des allocations plus conséquentes et régulièrement revalorisées.

**Mais attention**, l'argent public n'étant pas illimité, la question est de savoir d'où viendraient ces dépenses supplémentaires.

Attention à ne pas supprimer d'autres aides très utiles aux familles (quotient conjugal et familial, investissements dans les modes de garde, aides aux modes de garde, ...) et à ne pas augmenter sans cesse les impôts et taxes.

De même, des allocations dès le premier enfant pourraient être une mesure utile pour signifier aux jeunes couples le soutien de la nation à la natalité. Mais là aussi attention : où sera pris l'argent pour financer une telle mesure ?

8. Avez-vous d'autres observations à formuler ?

Vous l'avez vu dans nos réponses ci-dessus, nous pensons qu'il est urgent de prendre des mesures radicales pour aider les familles et soutenir la natalité. Dans un contexte où l'argent public est limité, il nous paraît prioritaire de mettre en œuvre toutes les mesures possibles qui n'augmentent pas la dépense publique et en particulier : réforme des modes de garde, flexibilité du travail.

Nous sommes à votre disposition pour tout complément d'information sur ces deux thématiques.

Il serait également utile de revoir les plafonds du complément mode de garde : pour quelques euros de plus les familles voient leur CMG baisser drastiquement.