

## **De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales**

-----

**Julien Damon**

Professeur associé à Sciences-Po

**REFERENCE : « De l'allocation familiale au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », Droit social, n° 12, 2007, pp. 1270-1277.**

L'idée d'une allocation familiale au premier enfant a été une nouvelle fois évoquée et rapidement discutée pendant la campagne présidentielle. Elle part d'un constat simple : c'est pour le premier enfant que le niveau de compensation publique est le plus faible. Il s'agit là d'une particularité de la politique familiale française. Historiquement, celle-ci, dans une visée nataliste, investit fortement à partir du troisième enfant. Et, en matière d'allocations familiales, elle se singularise de la sorte au sein de l'Union européenne en n'en faisant pas bénéficier les familles avec un seul enfant.

L'émergence et l'affirmation de la proposition d'étendre les allocations familiales au premier enfant accompagnent des mutations d'importance. Au premier rang de ces mouvements, on doit observer que l'objectif même de la politique familiale n'est plus uniquement ni principalement le soutien à la natalité. La lutte contre la défaveur, et en particulier contre la pauvreté des enfants, prend de plus en plus de poids<sup>1</sup>. A ce titre, la création de l'allocation familiale au premier enfant pourrait trouver des éléments de légitimation, car elle ne saurait se justifier au nom du soutien à la fécondité mais essentiellement en celui de la lutte contre la pauvreté.

Pour autant, il est probable que l'incidence d'une telle prestation sur la pauvreté, qui dépendra essentiellement de son montant, sera au final assez faible. De fait, la création, *ex nihilo* et sans autre réforme, d'une prestation au premier enfant serait très probablement un coût supplémentaire sans incidence notable sur la fécondité ni grande incidence sur la pauvreté des familles. La création d'une allocation familiale au premier enfant peut cependant être l'occasion d'une simplification et d'une modification substantielle de cette prestation phare que sont les allocations familiales<sup>2</sup>. Celles-ci concernent, en 2006, 4,6 millions de familles, pour une dépense totale de 12 milliards d'euros (soit près de 40 % du total de dépenses des prestations familiales de la branche Famille de la Sécurité sociale). Elles n'ont jamais véritablement été révisées dans leur contenu ni leur objectif depuis leur établissement, sous leur forme contemporaine, au sortir de la guerre. A une échelle plus large, aucune réflexion et, surtout, aucune réforme d'ampleur n'a été véritablement suggérée sur l'articulation des prestations monétaires d'allocations familiales et des dépenses fiscales de quotient familial.

---

<sup>1</sup>. Dans toute l'Europe les politiques familiales, qui prennent des formes et des orientations variées, se donnent des objectifs dans trois grands domaines : le soutien à la natalité ; la lutte contre la pauvreté ; l'égalité entre les hommes et les femmes. Voir à ce sujet, Linda Hantrais, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Bristol, The Policy Press, 2004. Sur les contenus complémentaires et les virages des politiques familiales en France et en Europe, on se permet de renvoyer à Julien Damon, *Les politiques familiales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2006.

<sup>2</sup>. Pour reprendre une jolie expression on peut dire que les allocations familiales sont, parmi les diverses prestations familiales, le « vaisseau amiral » de la politique familiale. Voir Jacques Commaille, Pierre Strobel, Michel Villac, *La politique de la famille*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2002.

La coexistence des dispositifs a été prorogée par des ajustements et des polémiques paramétriques.

Il est désormais bien des débats sur la légitimité et l'efficacité des allocations familiales. Il est également bien des controverses autour de leur mise sous condition de ressources<sup>3</sup>, avec de solides arguments de toutes les parties prenantes. Le propos consistera dans cet article d'abord **à revenir** sur l'histoire des allocations familiales **afin de** préciser les justifications avancées et les coûts d'une extension des allocations familiales au premier enfant. On présentera ensuite une suggestion de réforme pouvant accompagner, ou plutôt orienter une telle extension. Cette réforme, que l'on peut paramétrer à coûts constants pour les pouvoirs publics, consiste à conserver le principe de la compensation normée du coût de l'enfant sans prise en considération du revenu de ses parents ; mais elle introduit une indistinction de son rang dans la fratrie en forfaitisant le montant des allocations familiales pour chaque enfant. En un mot, on esquisse ainsi un schéma avec des allocations familiales de même montant pour tous les enfants. De l'allocation au premier enfant, on passe à un système d'allocations familiales par enfant. On signalera, pour finir, qu'une telle réforme pourrait bénéficier d'un haut niveau de soutien dans l'opinion.

Ne masquons pas le propos. Passer de l'idée d'une allocation au premier enfant à une allocation par enfant relève ou procède assurément d'une certaine défamilialisation des allocations familiales car le destinataire en devient, au fond, l'enfant et non sa famille. Il ne s'agit pas, en le rappelant, de célébrer l'individualisation de la protection sociale comme *alpha* et *oméga* de la modernité mais seulement de prendre acte des profondes évolutions de la famille, des objectifs assignés à la politique familiale et des notions même de charge et de rang de l'enfant dans des contextes familiaux notablement transformés.

### **Historiquement, le premier enfant a été exclu du bénéfice des allocations familiales, en raison de leur ambition d'abord nataliste**

La création des allocations familiales remonte aux années trente. Il s'agissait à l'époque de généraliser les « sursalaires » attribués depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans certaines régions à l'initiative du patronat chrétien aux ouvriers chargés de famille. Ils étaient financés par une cotisation versée par l'employeur à des « caisses de compensation » devenues Caisses d'allocations familiales.

Les sursalaires sont à l'origine identiques pour chaque enfant<sup>4</sup>. Etablies avec une visée explicitement nataliste, dans un contexte où le nombre des naissances est inférieur à celui des décès, les allocations familiales vont rapidement se voir instituer des traitements préférentiels pour les enfants de rang 3. En outre elles ne bénéficieront plus aux enfants de rang 1.

C'est un décret-loi du 12 novembre 1938 qui crée véritablement les « allocations familiales ». Progressives selon le nombre d'enfants, elles représentent 5 % d'un certain salaire de référence pour le premier enfant, 10 % pour le deuxième, 15 % pour le troisième. En outre, la

---

<sup>3</sup>. Voir l'épisode, dans toutes les mémoires, de mise sous condition de ressources des allocations familiales durant un an à la fin des années quatre-vingt-dix sous le gouvernement Jospin. Pour quelques jalons de ce débat, voir le dossier « Le ciblage en question(s) », *Informations sociales*, n° 108, 2003. Pour une perspective neuve sur ces problématiques dont le traitement franco-français commence à dater, voir Peter H. Schuck, Richard J. Zeckhauser, *Targeting in Social Programs. Avoiding Bad Bets, Removing Bad Apples*, Washington, Brookings Institution Press, 2006.

<sup>4</sup>. A leur origine donc les allocations familiales étaient indistinctes selon le rang de l'enfant. Revenir à cette structuration des allocations familiales serait, dans une certaine mesure, un retour aux sources.

durée de versement de l'allocation au premier enfant est limitée jusqu'aux cinq ans de l'enfant, ceci dans une logique d'incitation à accélérer l'arrivée du deuxième enfant.

Un autre décret-loi du 29 juillet 1939 (dit Code de la famille) supprime les allocations familiales au premier enfant et renforce leur progressivité. Leur montant est désormais de 10 % du salaire de référence pour le deuxième enfant, de 20 % pour le troisième. Au lendemain de la guerre, lorsque la Sécurité sociale se met en place, chaque enfant de rang 3 ou plus donne droit à une allocation mensuelle supérieure de moitié à celle versée pour l'enfant de rang 2. Par la suite, les taux des allocations ont plusieurs fois été modifiés, le plus souvent dans le sens d'une revalorisation pour les enfants de rang trois ou plus<sup>5</sup>. En 1970, l'écart entre les allocations dues pour le deuxième enfant et le troisième (et le quatrième) a ainsi été porté à 68 %. Aujourd'hui, les allocations familiales au deuxième enfant (environ 120 € par mois) représentent 32 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF). Les prestations dues à l'arrivée du troisième enfant correspondent à 73 % de cette BMAF. Dit d'une autre manière, le montant des allocations familiales est actuellement fixé à 32 % de la BMAF pour le deuxième enfant à charge, et à 41 % du même montant pour chacun des enfants à charge à partir du troisième<sup>6</sup>.

La justification de l'exclusion historique des enfants de rang 1 du système des allocations familiales se fait en vertu des principes natalistes : il n'y a pas lieu d'encourager la naissance du premier enfant car « il vient toujours ». Quant au troisième enfant, celui qui crée la famille nombreuse, sa naissance est, elle, fortement encouragée<sup>7</sup>.

La politique familiale française, depuis le milieu du XXème siècle a ainsi toujours cherché à favoriser les naissances de rang 3 ou plus. Si l'effet direct sur la fécondité de cette concentration sur les familles nombreuses est généralement considéré comme faible, il est certain que les mesures ont une influence sur la fréquence de passage du deuxième au troisième enfant, même s'il s'agit surtout d'un effet de calendrier<sup>8</sup>.

En tout état des expertises et des polémiques, il se trouve qu'un virage a de toutes les manières été pris, notamment au cours des années 1980, en matière de politique familiale. Celle-ci ne vise plus principalement la redistribution horizontale, c'est-à-dire la compensation du coût de l'enfant, mais deux autres objectifs, qui s'ajoutent. Tout d'abord, les prestations et mécanismes fiscaux sont invités à réduire la pauvreté et combattre l'exclusion, dans une optique de redistribution verticale. Ensuite, le soutien à la conciliation vie familiale/vie professionnelle s'érige en domaine prioritaire d'intervention. Il s'ensuit un affaiblissement relatif des allocations familiales, dans leur montant et leur principe, par rapport à l'émergence de prestations ciblées, avec des destinations précises, l'accueil des jeunes enfants (dont le premier enfant) par exemple.

---

<sup>5</sup>. Didier Breton, France Prioux, « Deux ou trois enfants? Influence de la politique familiale et de quelques facteurs sociodémographiques », *Population*, vol. 60, n° 4, 2005, pp. 489-522.

<sup>6</sup>. Sur toute l'histoire et la structuration des allocations familiales, au sein de la protection sociale, voir Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore, Rollande Ruellan, *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz (15<sup>ème</sup> éd.), 2005.

<sup>7</sup>. Voir Michel Louis Lévy « Le péché originel de la politique familiale française », *Agir*, n° 29, janvier 2007.

<sup>8</sup>. Voir, Didier Breton, France Prioux, *op. cit.*

## **Le souci d'une meilleure compensation par la politique familiale du coût des enfants de rang 1 s'affirme depuis le milieu des années quatre-vingt-dix**

La compensation du coût de l'enfant est, en France, fonction croissante de la taille de la famille. Ce n'est pas seulement la mécanique des allocations familiales qui est en question, mais bien **tous** les mécanismes socio-fiscaux en faveur des familles, qu'il s'agisse des prestations légales ou des avantages fiscaux, au premier rang desquels le quotient familial.

Pour le premier enfant, c'est dans les familles les plus pauvres que le niveau de compensation est, relativement, le plus élevé. Ceci est dû aux effets des barèmes familialisés du RMI et des allocations logement qui permettent, à l'arrivée de l'enfant, de maintenir le niveau de vie des familles. Mais pour les autres catégories de la population, notamment les jeunes couples qui entrent dans la vie active et dans la vie familiale, la perte de revenu attachée à l'arrivée de l'enfant est particulièrement conséquente. Les aides publiques augmentent cependant significativement à l'arrivée du deuxième enfant et permettent alors de limiter ce « surcoût ». Avec le troisième enfant, la compensation est bien plus élevée, même si ces performances redistributives horizontales fonctionnent différemment selon le niveau de revenu<sup>9</sup>.

Ce constat de la faible compensation du coût du premier enfant est loin d'être une nouveauté. Il est de plus en plus souvent mis en avant. C'est, par exemple, la première « insuffisance » de la politique familiale que souligne la Cour des Comptes dans son rapport 2007 sur *La Sécurité sociale*<sup>10</sup>.

Discutée depuis la création des allocations familiales, l'extension du dispositif au premier enfant prend une place de plus en plus nette sur l'agenda politique depuis une quinzaine d'années. Comme pour tout ce qui relève de la politique familiale, gauche et droite trouvent des points d'accord. Plus précisément, on trouve toujours à gauche et à droite des responsables politiques pour soutenir la création d'une prestation au premier enfant.

Début 1996, le député UDF des Yvelines Pierre Cardo dépose une proposition de loi prévoyant le versement d'allocations familiales « substantielles » dès le premier enfant, pour inverser les tendances démographiques « préoccupantes » et « encourager la constitution des familles ». En 1997, le PCF, emmené par Maxime Gremetz, fait adopter à l'Assemblée, en commission, un amendement attribuant les allocations familiales dès le premier enfant. En pleine controverse sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales, le PS se dit favorable à cette option, avec modulation de toutes les allocations familiales en fonction du revenu.

En 2004, dans son rapport qui a fait date sur les enfants pauvres, le CERC se prononce pour l'instauration d'une allocation familiale (sans ou sous conditions de ressources), dès le premier enfant. Ceci permettrait, d'une part, de réduire le risque de pauvreté pour ces familles

---

<sup>9</sup>. Voir, pour un panorama qui date un petit peu mais qui reste vrai, « Les effets redistributifs de la politique familiale. Un éclairage à l'aide de quelques cas-types », *Etudes et Résultats*, n° 100, février 2001. Voir également les analyses largement convergentes et les conclusions relativement divergentes contenues dans deux rapports récents : Martin Hirsch, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La Documentation française, 2005 ; Michel Godet, Evelyne Sullerot, *La Famille, une affaire publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La Documentation française, 2005.

<sup>10</sup>. *La Sécurité sociale*, Paris, La Documentation française, 2007. Voir notamment le très conséquent chapitre sur « les aides aux familles », dans lequel la Cour plaide pour une « certaine modulation des allocations familiales en fonction du revenu ». <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RELFSS/Chap11-aides-publiques-familles.pdf>

et, d'autre part, de ne pas pénaliser financièrement le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux<sup>11</sup>.

Le souci du premier enfant a donc pris de la consistance politique. Le mouvement en faveur d'interventions en direction du premier enfant s'est traduit par une orientation générale depuis une quinzaine d'années et deux réformes plus directes et plus récentes.

- Il s'agit d'abord de l'extension considérable des sommes dévolues à l'accueil de la petite enfance (passée de 1990 à 2005 de moins du quart à plus du tiers des dépenses de prestations familiales). La politique petite enfance, qui concerne au premier chef – au moins chronologiquement – le premier enfant, prend ainsi peu à peu le pas sur la compensation de la charge d'enfants. Désormais les dépenses de la branche Famille dévolues à l'accueil de la petite enfance se situent quasi au même niveau que les dépenses d'allocations familiales (près de 12 milliards d'euros dans les deux cas).
- Il s'agit ensuite de l'élargissement de l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, qui, à partir de la rentrée scolaire 1999, a été ouverte, toujours sous conditions de ressources, aux familles d'un seul enfant.
- Il s'agit enfin de l'extension, à partir de 2004, de la possibilité de voir son congé parental rémunéré à partir du premier enfant, certes sous des conditions d'accès assez strictes (il faut avoir été actif, en emploi ou chômeur indemnisé, de manière continue pendant les deux années précédant la demande) et pour une durée de six mois seulement.

**Cette affirmation du souci du premier enfant s'opère dans un contexte d'effacement relatif des familles nombreuses, qui concentrent tout de même encore un quart des pauvres**

Le contexte socio-démographique tout comme les aspirations individuelles ont considérablement changé depuis la création des allocations familiales. Les familles avec un ou deux enfants sont devenues les plus répandues, à mesure que diminuait le nombre moyen d'enfants par famille. Depuis les années 1970, la proportion de femmes et d'hommes choisissant d'agrandir leur famille au-delà du deuxième enfant est devenue minoritaire.

Très concentrée sur les familles nombreuses, la politique familiale française voit sa cible fondatrice se réduire. La taille de la famille, d'abord, diminue. Qu'on le déplore ou bien qu'on ne fasse que le constater, de 1962 à 2005 le nombre moyen d'enfant par famille est passé de 2,2 à 1,8. Cibles historiques essentielles de la politique familiale, les familles nombreuses sont de moins en moins nombreuses<sup>12</sup>. On recensait plus de 900 000 familles avec quatre enfants et plus en 1968. On en compte moins de 325 000 en 1999

Cette diminution de la part relative et du nombre absolu des familles nombreuses, parallèle à l'émergence de nouveaux phénomènes et de nouvelles formes familiales (monoparentalité, augmentation des séparations et recompositions, etc.) ne doit pas masquer un point central : la permanence d'un haut niveau de pauvreté en leur sein. Si l'on prend l'intensité de la pauvreté selon les différentes configurations familiales, on observe que 3 % des couples sans enfants sont pauvres, contre 9 % des couples avec trois enfants ou plus, ou encore 12 % des familles

---

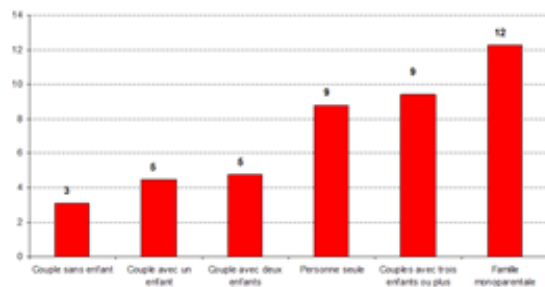
<sup>11</sup>. Voir CERC, *Les enfants pauvres*, Paris, La Documentation française, 2004. <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport4cerc.pdf>

<sup>12</sup>. Voir « Les familles nombreuses sont moins nombreuses », *l'e-ssentiel* (Cnaf), n° 55, novembre 2006. Plus généralement, sur les familles nombreuses, cf. le dossier « Familles nombreuses et grandes familles », *Informations sociales*, n° 115, 2004.

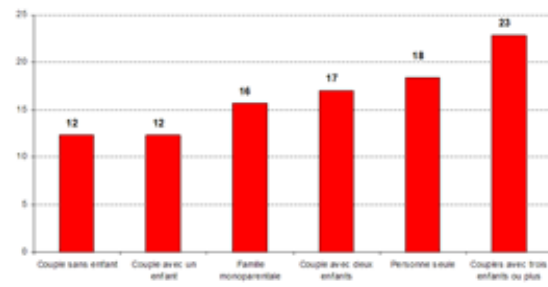
monoparentales. Les familles monoparentales sont plus pauvres que les familles nombreuses, dans la mesure où l'intensité de la pauvreté y est, en moyenne, plus élevée. Si la pauvreté est plus intense chez les familles monoparentales, le plus grand nombre de pauvres se trouve toujours dans les familles nombreuses. Ainsi 23 % des pauvres (enfants et adultes) vivent dans un ménage constitué d'un couple avec trois enfants et plus ; contre 12 % dans un ménage constitué d'un couple sans enfant, ou 16 % dans une famille monoparentale<sup>13</sup>.

### Graphiques 1 et 2. La pauvreté selon le type de famille 2001

*Intensité de la pauvreté selon le type de famille (2001)*



*Distribution de la pauvreté selon le type de famille (2001)*



Source : Insee

### Toutes les autres choses restant égales, que pourrait être une prestation au premier enfant ?

L'idée de créer, en France, une prestation familiale au premier enfant est soutenue depuis des années par certaines associations familiales et certaines formations politiques. La France – qui pourtant développe une politique familiale particulièrement dense – est, il est utile de le rappeler, un des seuls pays de l'Union à 27 à ne pas avoir de prestation pour le premier enfant.

Par prestation, il faut en réalité entendre allocation familiale, car pour le premier enfant les familles peuvent bénéficier de prestations sous condition de ressource (Allocation parent isolé – API – versée un moment en cas de monoparentalité ; socle de la Prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE - jusqu'au 3 ans de l'enfant ; Allocation de rentrée scolaire –ARS -). De fait, plus de 80 % des familles avec un seul enfant touchent déjà une prestation familiale. Mais il s'agit de prestations avec une destination particulière ne relevant pas de la logique de « l'entretien » de l'enfant, qui est celle des allocations familiales et qui correspond à l'objectif de compensation du coût de cet enfant.

Précisons qu'il existe une allocation familiale au premier enfant dans les Dom. Son montant est de 22 euros par mois. 100 000 enfants (donc de premier rang) en bénéficiaient au 31 décembre 2006<sup>14</sup>. La création d'une allocation familiale au premier enfant doit par conséquent s'entendre comme la création d'une allocation familiale d'abord en métropole.

<sup>13</sup>. Techniquement on prend pour ces données un seuil de pauvreté à 50 % de la médiane des revenus. Si on passait à 60 %, comme on le fait désormais pour s'accorder aux canons européens, l'intensité de la pauvreté dans les différentes configurations familiales paraîtrait significativement plus importante, mais la répartition des pauvres selon les configurations familiales serait globalement inchangée.

<sup>14</sup>. Les conditions d'attribution des prestations familiales dans les DOM et en métropole sont en cours d'harmonisation, au moins depuis 1988. La loi du 31 juillet 1991 qui comprenait des dispositions relatives à l'alignement du régime des allocations familiales dans les DOM sur celui de la métropole disposait que l'allocation au premier enfant dans les DOM serait maintenue jusqu'à la date d'achèvement du processus d'alignement du régime des prestations familiales des DOM-TOM sur celui applicable en métropole.

Créer *ex nihilo* une allocation familiale au premier enfant doit s'effectuer à partir de certains choix. Un de ces choix pourrait être d'étendre le système des Dom à la métropole. Mais le montant serait probablement jugé symbolique, même si, au total, la dépense ne le serait pas (autour du milliard d'euros). Pourtant, l'option serait tout à fait valable car s'inscrivant pleinement dans la tradition du barème progressif des allocations familiales selon le rang de l'enfant. Si elles devaient respecter l'épure de leur modèle, les allocations familiales au premier enfant, se devraient d'être significativement moins importantes que ce qui est proposé pour une famille de deux enfants. Ce n'est cependant absolument plus des considérations démographiques qui orientent d'abord la problématique. Considérer que l'allocation au premier enfant devrait être dégressive par rapport à l'allocation au deuxième enfant est difficilement audible, car les sommes dégagées pour chaque famille sembleraient dès lors assez faibles, pour un coût de gestion qui en ressortirait élevé.

C'est dans une perspective d'égalité des enfants selon leur rang que la Cnaf a fait le choix de chiffrer la mesure en considérant que pourrait être versée à chaque premier enfant la moitié (60 € mensuellement) de ce qui est versé à l'arrivée du deuxième enfant.

Le coût de la création d'une allocation familiale ainsi paramétrée est estimé à plus de 2,5 milliards d'Euros<sup>15</sup>, ce qui est éminemment important, au sens où cette somme représente plus de 20 % des dépenses totales d'allocations familiales. Or, si on prend les deux grands types d'objectifs assignés à la politique familiale (le soutien à la fécondité et la lutte contre la pauvreté), il n'est pas certain que les effets soient très importants.

- En termes de fécondité, il est peu probable que la mesure ait un réel impact. Observée et évaluée isolément, une telle mesure ne saurait avoir, seule, un impact singulier sur la natalité. Elle signe néanmoins assurément encore plus le souci français de soutenir les familles (ce qui est difficile à mesurer) mais elle ne saurait s'imposer au nom de l'efficacité nataliste.
- En termes de lutte contre la pauvreté, il est certain que ces 60 € supplémentaires feront sortir une partie des familles pauvres avec un seul enfant de leur situation de pauvreté monétaire. Cependant, le plus grand nombre de pauvres se trouve dans les familles nombreuses, et pour les familles pauvres avec un seul enfant, les mécanismes de minima sociaux et de prestations logement peuvent déjà jouer à plein.

En soi donc, au-delà de justifications morales sur la reconnaissance de ces premiers enfants à égalité avec les autres (égalité dans le régime des allocations familiales), il est peu probable que la proposition soit d'une grande robustesse. Elle est une dépense supplémentaire très importante dans un contexte de grandes tensions des comptes sociaux.

Il serait par conséquent probablement plus judicieux, et plus respectueux du souci de maîtrise des dépenses publiques, de créer cette allocation au premier enfant dans le cadre d'une réforme de portée plus générale.

**La forfaitisation des allocations familiales, pour chaque enfant quel que soit son rang, peut être une réforme pertinente accompagnant, *de facto*, la création de l'allocation familiale au premier enfant**

---

<sup>15</sup> . On compte 3,6 millions de jeunes de moins de vingt ans, pour qui chaque année la collectivité dépense 12 fois 60 euros, auxquels s'ajoutent des majorations pour âge. Voir l'annonce de ces chiffres dans le rapport *Finances sociales : après la rechute, la guérison ?*, Rapport d'information n° 403 (2006-2007) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 19 juillet 2007. <http://www.senat.fr/rap/r06-403/r06-4031.pdf>

Plutôt que de seulement créer une allocation familiale au premier enfant, ce qui ne peut qu'augmenter les dépenses sans grand impact redistributif et nataliste, il peut être sage de profiter de la création de cette prestation au premier enfant, pour revoir un système qui, globalement, n'a pas été revu depuis 1945.

En forfaitisant les allocations familiales, c'est-à-dire en les rendant forfaitaires en fonction de l'unité enfant et non plus progressives en fonction de la taille de la fratrie et du rang de l'enfant dans la fratrie, il est possible d'avancer en simplicité, en intelligibilité et en équité<sup>16</sup>.

L'idée serait d'avoir des allocations familiales de, par exemple, 60 € par enfant. On créerait ainsi une vraie allocation familiale (c'est-à-dire, selon une tradition française bien ancrée, une prestation universelle), et on pourrait financer le système à coût supplémentaire nul, voire, selon les paramètres retenus pour les majorations pour âge, en faisant des économies. Les calculs (peu compliqués)<sup>17</sup> restent à faire, mais il est possible qu'une forfaitisation autour de 60 € permette des marges de manœuvre budgétaires<sup>18</sup>.

Il s'agit là d'une transformation en profondeur de la politique familiale, mais au seul sens de la branche Famille – car il resterait toujours les avantages fiscaux attachés au troisième enfant.

Les gagnants de la réforme seraient les familles avec un premier enfant. Les perdants seraient les familles avec de nombreux enfants. Soulignons cependant une évidence : les secondes passent nécessairement par le premier stade... Avec une montée en charge progressive de la mesure, il est possible de gommer complètement, dans le temps, cette relative infortune.

Deux tableaux précisent et complètent l'idée. Ils montrent que la suggestion fait plus de gagnants (familles au premier enfant) que de perdants (familles nombreuses à partir de trois enfants).

---

<sup>16</sup>. La question de l'équité de la politique familiale se pose, au moins, en trois dimensions : entre ménages avec et sans enfants, entre les hommes et les femmes qui les composent, et entre les enfants qui y grandissent. Sur ce dernier point, l'égalisation forfaitaire du montant des allocations familiales pour tous les enfants peut être un progrès. Pour une discussion courte, mais très claire, voir la contribution de Philippe Van Parijs, « Qu'est-ce qu'une politique familiale équitable ? », à un ouvrage au titre particulièrement problématique *Familles plurielles, politique familiale sur mesure ?*, Bruxelles, Editions Luc Pire, 2007, pp. 301-306. Pour une position très nette en faveur, notamment, de la forfaitisation, voir les remarques de Jacques Bichot dans son texte électronique « Politique familiale : des projets sociaux généreux mais injustes » (février 2007), [www.bichot.net/actualites.htm](http://www.bichot.net/actualites.htm)

<sup>17</sup>. La proposition de forfaitisation a le mérite, au moins, de la simplicité. D'autres travaux ont été menés sur la simplification des prestations d'entretien (allocations familiales, majorations des allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation pour jeune enfant), par fusion de leurs barèmes. Voir par exemple, François Legendre, Jean-Paul Lorgnet, Florence Thibault, « Explorations autour de l'allocation familiale unique », *Recherches et Prévisions*, n° 66, 2001, pp. 71-93. Il sortirait d'une telle fusion, une prestation unique, c'est vrai, mais dont le barème resterait toujours progressif en fonction du rang de l'enfant.

<sup>18</sup>. Notons d'ailleurs qu'un plus faible montant du forfait, par exemple autour de 50 € serait toujours favorable aux familles avec un seul enfant, même si relativement défavorable aux familles avec deux enfants et encore plus défavorable aux familles nombreuses. Choisir un montant forfaitaire inférieur à la moitié de ce qui est actuellement versé pour deux enfants serait difficile à faire passer politiquement, mais certainement bénéfique en termes de finances publiques... Des observateurs vigilants ne s'y trompent pas. Ainsi l'Union des Familles en Europe ([www.uniondesfamilles.org](http://www.uniondesfamilles.org)) dans un communiqué du 12 mars 2007 relevait que, selon sa lecture, une allocation au premier enfant pouvait être une excellente comme une désastreuse chose. Et l'association de plaider pour une allocation forfaitaire de 105 € par enfant, ce qui ne poserait que quelques problèmes pour les familles dites aujourd'hui très nombreuses, mais aussi quelques problèmes en termes de soutenabilité de la dépense...



En clair il y a :

- 3,6 millions de gagnants (qui, il est vrai, perdront un peu par la suite si elles passent à trois enfants et plus).
- 3,3 millions de familles pour lesquelles rien ne change.
- 1,3 millions de familles qui perdent 90 € par mois.
- 470 000 qui perdent 180 € et plus par mois.

Avec une forfaitisation à hauteur de 60 €, le coût de la mesure, ne bénéficiant qu'aux gagnants qui sont les nouveaux entrants du dispositif allocations familiales, est d'environ 2,6 milliards d'euros. L'économie faite, en défaveur des familles nombreuses, est à peu près équivalente (1,4 milliards pour les familles de trois enfants, 1 milliard pour les familles de quatre enfants). Une telle orientation consiste clairement à revenir sur le ciblage en faveur de toutes les familles nombreuses. Il est cependant possible de permettre aux familles nombreuses pauvres de ne pas figurer parmi les perdants, et ce encore une fois à dépenses constantes.

Une montée en charge graduelle peut autoriser un lissage temporel du problème des perdants. En outre, et plus fondamentalement, il est certain qu'une telle réforme ne saurait plonger certaines familles nombreuses dans la pauvreté. Avec cette réforme, les familles avec un seul enfant sont toutes gagnantes. Les familles avec deux enfants ne gagnent ni ne perdent rien. Ce sont les familles nombreuses – où se trouvent encore le plus grand nombre de pauvres – qui sont perdantes. Il doit être tout à fait possible, pour une somme relativement modique, de prévoir une prestation compensatrice permettant, d'une part, aux familles nombreuses pauvres de ne pas perdre ces montants d'allocations familiales, et, d'autre part, aux familles nombreuses qui passeraient dans la pauvreté avec le nouveau système de ne pas effectivement y tomber.

En clair, l'aménagement d'une allocation familiale forfaitaire pourrait s'accompagner d'une prestation sous condition de ressource pour les familles nombreuses pauvres. Et il n'y aurait pas là complication nouvelle car cette prestation existe déjà. C'est le Complément familial, actuellement versé sous condition de ressources à partir du troisième enfant (mais sans condition de taille de la fratrie ni du rang des enfants), qui pourrait être revu dans son ciblage, et renforcé pour les ménages les plus défavorisés.

**Tableau 1. Système des allocations familiales – Gains en € pour chaque enfant selon son rang**

|                 | 1 <sup>er</sup> enfant | 2 <sup>ème</sup> enfant | 3 <sup>ème</sup> enfant | 4 <sup>ème</sup> enfant et plus |
|-----------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Système actuel  | 0                      | 120                     | 150                     | 150                             |
| Système proposé | 60                     | 60                      | 60                      | 60                              |

Source : Cnaf, Insee

Note : ne sont pas pris en compte ici les majorations pour âge ni le complément familial

**Tableau 2. Système des allocations familiales – Montant de la prestation en €**

|                               | 1 enfant  | 2 enfants | 3 enfants | 4 enfants |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Système actuel                | 0         | 120       | 270       | 420       |
| Système proposé               | 60        | 120       | 180       | 240       |
| Gains/Pertes                  | + 60      | 0         | -90       | -180      |
| Nombre de familles concernées | 3 600 000 | 3 300 000 | 1 300 000 | 470 000   |

Source : Cnaf

Note : ne sont pas pris en compte ici les majorations pour âge ni le complément familial

Parmi les avantages d'une telle orientation, insistons sur la simplicité. Trop souvent, le méandre des barèmes décourage et déconcerte. Avec une allocation forfaitaire, uniforme et attachée individuellement à chaque enfant, les calculs seront simples, notamment pour les cas compliqués. Ceci permettra d'accompagner plus aisément la complexification, par diversification, des formes familiales. L'augmentation des séparations et des recompositions amène désormais le législateur puis le gestionnaire des prestations familiales à des calculs sophistiqués pour le partage des allocations familiales en cas de résidence alternée<sup>19</sup>. La forfaitisation simplifie considérablement ce dossier qui pourrait, autrement, devenir sensible. Par ailleurs, dans le cadre de fratries recomposées, par l'indistinction du rang pour le bénéficiaire des prestations, elle assure de la visibilité et de la clarté aux familles sur les ressources que leur attribue la collectivité. Comme les familles recomposées deviennent une part de plus en plus importante des familles nombreuses, la mesure prend tout son sens. Enfin, la forfaitisation gomme tout effet de seuil lié à l'âge, ce qui arrive nécessairement. Elle peut aussi contribuer à amoindrir le choc de la disparition d'un enfant. Lorsqu'un enfant quitte la famille, ce sont les allocations familiales forfaitaires liées à sa seule charge qui sont supprimées. Pour tous ceux qui demeureraient dans le foyer resteraient les allocations liées à leur charge propre. Il y aurait avec ce système un gain significatif en simplicité et en clarté pour les bénéficiaires comme pour les gestionnaires.

La réforme crayonnée dans ces lignes et proposée au débat se veut d'abord une contribution en faveur de la simplicité et de la lisibilité. Le spectre et la réalité de la complexité hantent la doctrine et le quotidien du droit des prestations familiales. Ce débat sur la complexité ne saurait se résumer simplement<sup>20</sup>. Certains soutiennent qu'il est impossible de simplifier car il

<sup>19</sup>. Voir, en ces cas, les équations baroques pour la répartition des allocations familiales prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 du 21 décembre 2006. Cf. lettre circulaire CNAF n° 2007-056 du 18 avril 2007.

<sup>20</sup>. Au sujet de la complexité de la protection sociale et de la nécessité/difficulté/impossibilité de simplifier, signalons, au-delà du rapport (plus général) du Conseil d'État en 2005 sur « Sécurité juridique et complexité des droits », des articles, parus à un quart de siècle d'intervalle dans *Droit Social*. Pour de premiers points sur ce débat récurrent : J. Moitrier, « La complexité comme mode de gestion de notre système de protection sociale » (n° 5, 1971, p. 355-364) ; M. Souveton, « Simplifications administratives : mythes et réalités » (n° 6, 1971, p. 409-419). Pour des points plus actuels voir deux contributions, sur certains aspects clairement opposés : Etienne Marie, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 760-764) ; Bertrand Fragonard, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 765-768). Pour deux plus récents apports à ce débat essentiel, cf.

faut tenter de toujours mieux adapter le système et le droit aux situations individuelles. Il faut donc singulariser, adapter, moduler<sup>21</sup>. D'autres avancent que le système devient en fait totalement ingérable. Il est incompréhensible aux yeux de l'expert. Il est inapplicable pour le technicien. Il est inaccessible pour le bénéficiaire. Il serait donc temps de progresser pour rendre compréhensible, accessible et applicable le droit. La forfaitisation des allocations familiales, telle que dessinée dans cet article, veut aller dans ce sens, alors qu'il est encore temps...

Au-delà du cas d'espèce, ce qui est certain c'est qu'il est toujours relativement simple de compliquer, et compliqué de simplifier... L'évolution récente du droit de la protection sociale, dans sa globalité, semble illustrer au mieux cette proposition de nouvel adage qui trouve toute sa substance avec la politique familiale<sup>22</sup>.

Toutes ces considérations spécifiques et générales faites, on peut terminer en remarquant que les premiers concernés, les Français et, parmi eux, les personnes ayant des enfants à charge, seraient favorables à une telle orientation de réforme.

### **Les Français, et parmi eux les personnes chargées de famille, sont très majoritairement favorables à la forfaitisation**

Le principe d'une forfaitisation des allocations familiales semble pouvoir rencontrer un large soutien dans l'opinion. C'est ce qui ressort des réponses à une question posée plusieurs fois ces dernières années par le CREDOC dans le cadre de son enquête barométrique sur les conditions de vie et les aspirations des Français.

Début 2007, 76 % des personnes interrogées par le CREDOC, indiquent ainsi préférer une politique familiale fondée sur l'égalité de traitement de chaque enfant plutôt que ciblée sur les familles nombreuses. Plus de trois quarts d'entre-elles sont en effet d'accord avec la proposition selon laquelle tous les enfants doivent donner droit aux mêmes montants d'allocations familiales. A l'inverse, 23% pensent qu'il est bon de favoriser surtout les familles nombreuses. La question avait déjà été posée plusieurs fois, notamment il y a huit ans et il y a seize ans. On peut ainsi noter que jamais la demande d'un traitement identique pour chaque enfant n'avait été aussi répandue. Le taux a gagné 4 points depuis 1999 et 9 depuis 1991.

---

Etienne Marie, « La simplification des règles de droit » (n° 4, 2002, p. 379-390), Michel Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire (n° 6, 2003, p. 646-648). La dernière analyse et suggestion vient de Jacques Bichot, « France : l'inflation législative et réglementaire. Les planches à décrets sont-elles combustibles ? », *Futuribles*, n° 330, 2007, pp. 5-24.

<sup>21</sup>. Voir les demandes récurrentes, qui vont probablement être bientôt satisfaites, de voir l'allocation de rentrée scolaire modulée en fonction de l'âge et des filières scolaires (*Les Echos*, 21 septembre 2007).

<sup>22</sup>. Voir également ce qu'il en est avec la lutte contre l'exclusion. Cf. Julien Damon, « Le droit de la lutte contre l'exclusion : une mise en question du contenu et du mode de gestion de la Sécurité sociale », *Regards. Revue de l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale*, n° 32, 2007, pp. 118-137.

**Tableau 3. Une préférence de plus en plus marquée pour un traitement identique des enfants**  
 « Actuellement, le montant des allocations familiales versé pour le troisième enfant et les suivants est plus élevé que celui versé pour chacun des deux premiers enfants.  
 Avec laquelle de ces deux propositions êtes-vous le plus en accord ? »

|   | 1991 | 1999 | 2007 |
|---|------|------|------|
| Tous les enfants doivent donner droit aux mêmes montants d'allocations familiales | 67   | 72   | 76   |
| Il est bon de favoriser surtout les familles nombreuses                           | 33   | 26   | 23   |

Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français ».

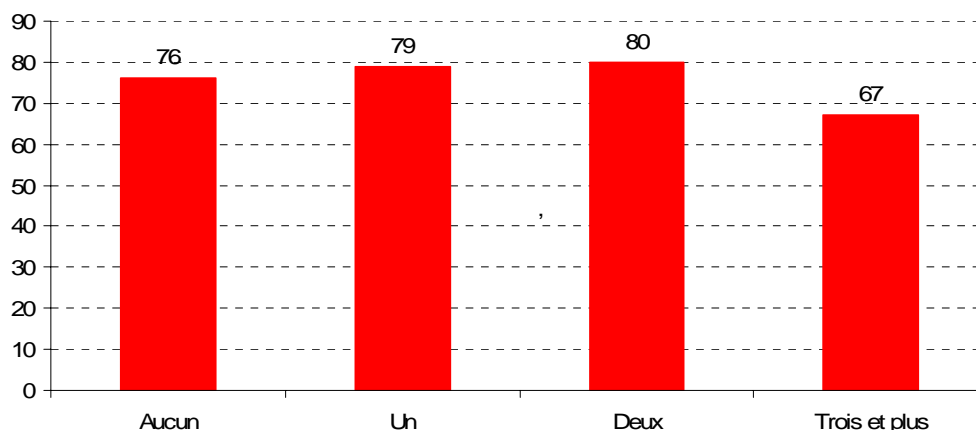
Nota : jusqu'en 2001, le libellé était le suivant : « Actuellement, un certain nombre de prestations augmente avec le rang de l'enfant. Par exemple, le troisième enfant donne droit à des prestations plus élevées que le deuxième. Avec laquelle de ces deux propositions êtes-vous le plus en accord ? 1. Tous les enfants doivent donner droit aux mêmes prestations. 2. Il est bon de favoriser surtout les familles nombreuses ».

Cette demande d'égalité de traitement des enfants prévaut, à au moins 67 %, dans tous les groupes socio-démographiques. Le fait d'être allocataire de prestations familiales ne joue pas sur les attitudes : l'égalité de traitement est préconisée aussi bien par 77 % des allocataires de prestations familiales que par 76 % des non-allocataires.

Certes, on observe que le fait d'avoir soi-même au moins trois enfants à charge joue sur les réponses. 67 % des personnes concernées préconisent l'égalité (contre 76 % en moyenne). Mais même chez les familles nombreuses, jamais plus d'un tiers des enquêtés ne préconisent un traitement particulier de ce type de ménages.

**Graphique 3. Proportion d'individus estimant que tous les enfants doivent donner droit aux mêmes montants d'allocations familiales**

- Analyse en fonction du nombre d'enfants à charge -



Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », début 2007.

\*  
\* \*

Cette suggestion ici esquissée de réforme structurelle appelle, naturellement, instructions fines, évaluations précises, débats et arbitrages. Elle peut emporter une certaine adhésion ou bien provoquer une réfutation technique. Elle mérite seulement d'être explorée avec sérieux. Certains points de controverse historique sur les allocations familiales (leur mise sous condition de ressource, leur fiscalisation) ne manqueront pas de revenir à cette occasion sur l'agenda. En tout état de cause, il y a avec cette allocation au premier enfant, un sujet typique pour un Conseil d'orientation des politiques familiales<sup>23</sup>, c'est-à-dire pour un conseil

<sup>23</sup>. Les propositions en faveur de la création d'une telle instance s'accroissent, la dernière en date venant du rapport 2007 de la Cour des Comptes sur la Sécurité sociale, *op. cit.*

d'expertise et de concertation, sur le modèle de ce qui se fait désormais, avec une efficacité reconnue, en matière de retraite, d'emploi ou d'assurance maladie<sup>24</sup>. La mise en débat d'une telle idée dans un tel cénacle ne préjuge en rien de ses suites. Elle ouvre seulement utilement une discussion approfondie à avoir sur le contenu et les objectifs de la politique familiale<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup>. On fait référence au Conseil d'orientation des retraites (Cor), au Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (Hcam), au Conseil d'orientation de l'emploi (Coe).

<sup>25</sup>. Il est d'ailleurs certain que si des discussions techniques sérieuses devaient s'ouvrir elles pourraient dépasser le seul cadre des allocations familiales pour s'intéresser à toute la masse des prestations familiales, mais également des dépenses fiscales. Il s'agirait alors de voir ce qu'il serait possible d'individualiser en affectant à chaque enfant un montant forfaitaire égal qui serait une simple division entre le montant de toutes ces dépenses et le nombre d'enfants.