

PROPOSITION DE LOI

UNIVERSALITÉ DES ALLOCATIONS

FAMILIALES

Première lecture



Réunie le mercredi 26 janvier 2022 sous la présidence de Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné **le rapport de M. Olivier Henno sur la proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales**. Elle a **adopté** la proposition de loi modifiée par trois amendements.

Les allocations familiales sont versées par la branche famille de la sécurité sociale, à **5,1 millions de bénéficiaires** afin de compenser le coût de l'éducation de leurs enfants. Elles représentaient une dépense de 12,7 Mds d'euros en 2020. Le montant octroyé est toutefois modulé en fonction des ressources du foyer depuis le 1^{er} juillet 2015.

Dans un contexte de baisse de la natalité, la proposition de loi vise à supprimer cette modulation qui contredit l'objectif de redistribution horizontale présent au cœur des allocations familiales.



1. LES ALLOCATIONS FAMILIALES SONT MODULÉES SELON LES REVENUS DU FOYER DEPUIS 2015

Les allocations familiales sont versées aux familles ayant la charge d'au minimum deux enfants âgés de moins de vingt ans. Leur montant varie selon le nombre d'enfants et une majoration est octroyée pour chaque enfant âgé de plus de 14 ans, à l'exception de l'aîné. Dans les départements et régions d'outre-mer, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, à l'initiative d'un amendement parlementaire à l'Assemblée nationale, a introduit à compter du 1^{er} juillet 2015 **une modulation des allocations familiales selon les revenus de la famille**. Cette modulation s'applique aux allocations familiales, à la majoration versée pour les enfants de plus de 14 ans et à l'allocation forfaitaire accordée lorsqu'un enfant à charge atteint l'âge limite de vingt ans pour les familles de plus de trois enfants.

Les allocations familiales suivent désormais un barème à trois tranches de revenu dont les plafonds sont majorés de 5 827 euros par enfant à charge (voir graphique ci-dessous). **Le montant de l'allocation a été divisé par deux** s'agissant des familles dont les ressources se trouvent à l'échelon intermédiaire et **par quatre** pour celles dont les ressources se trouvent dans la 3^e tranche.



Nombre d'enfants à charge	Ressources	Montant de base	Majoration (si le 2 ^e enfant a plus de 14 ans)	Forfait âge (par enfant de moins de 20 ans)
2 enfants	Inférieures ou égales à 70 074 €	132,08 €	+ 66,04 €	/
	Entre 70 074 € et 93 399 € inclus	66,04 €	+ 33,02 €	/
	Supérieures à 93 399 €	33,02 €	+ 16,51 €	/
3 enfants	Inférieures ou égales à 75 913 €	301,30 €	+ 66,04 €	83,93 €
	Entre 75 913 € et 99 238 € inclus	150,65 €	+ 33,02 €	41,97 €
	Supérieures à 99 238 €	75,33 €	+ 16,51 €	20,99 €
4 enfants	Inférieures ou égales à 81 752 €	470,53 €	+ 66,04 €	83,93 €
	Entre 81 752 € et 105 077 € inclus	235,27 €	+ 33,02 €	41,97 €
	Supérieures à 105 077 €	117,63 €	+ 16,51 €	20,99 €

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, montants des allocations revalorisés au 1^{er} avril 2021 et des plafonds au 1^{er} janvier 2022.

2. UN DÉVOIEMENT DU SENS ET DE L'OBJECTIF ASSIGNÉS AUX ALLOCATIONS FAMILIALES

A. UNE REMISE EN CAUSE DE L'UNIVERSALITÉ DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Le **principe d'universalité des allocations familiales**, exprimé par la loi du 22 août 1946 qui étendit leur bénéfice aux personnes dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle et aux femmes seules ayant la charge d'enfants, répondait à l'objectif de redistribution horizontale et de soutien des familles à une époque où la politique familiale poursuivait une ambition nataliste. Cette universalité fut définitivement consacrée, à compter du 1^{er} janvier 1978, par la loi du 4 juillet 1975 qui supprima toute condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'ouverture du droit aux prestations familiales.

La modulation des allocations familiales selon les ressources du foyer n'a certes pas complètement abrogé cette universalité dans la mesure où toutes les familles éligibles continuent de percevoir des allocations familiales dès le deuxième enfant. Afin de tenir compte de cette réalité et de ne pas induire en erreur le débat public, la commission a adopté un amendement du rapporteur visant à intituler le texte : « **proposition de loi tendant à renforcer l'universalité des allocations familiales** ». Il demeure que la modulation a profondément altéré cette universalité.

Sous le régime de la modulation selon les ressources, le caractère universel des allocations familiales n'est plus que de façade tant le montant versé à certaines familles est devenu dérisoire.

En outre, la modulation des allocations familiales comporte **le risque de saper l'acceptabilité de la politique familiale pour les familles concernées par la diminution du montant de la prestation**. Ces dernières peuvent avoir le sentiment paradoxal de contribuer au financement d'une politique toujours universelle mais dont elles sont largement exclues.

La modulation des allocations familiales selon les revenus des ménages a pu également constituer un **précédent risqué**. Si ce principe de modulation venait à s'étendre à d'autres prestations jusqu'ici universelles, à l'instar des prestations d'assurance maladie, tout notre modèle de sécurité sociale serait remis en cause.

B. UNE PERTE DE SENS DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Au-delà de la question de l'universalité, la réforme de 2014-2015 des allocations familiales a produit des effets délétères en ce qu'elle a brouillé les objectifs assignés à cette prestation. **Les allocations familiales ont en effet été conçues pour porter l'ambition de redistribution horizontale de la politique familiale en accordant aux ménages une compensation financière du coût de l'éducation des enfants.**

La variation du montant selon les ressources de la famille introduit une logique de redistribution verticale au sein des allocations familiales qui cessent dès lors de mettre en œuvre un principe de solidarité horizontale. Cette substitution s'avère contestable dans la mesure **où la quasi-exclusivité des autres prestations servies par la branche famille sont placées sous condition de ressources ou sont ciblées sur un public spécifique** (complément familial, allocation de rentrée scolaire [ARS], prime à la naissance ou l'adoption, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant [PAJE] etc.). Elles **permettent ainsi d'aider particulièrement les familles les plus vulnérables** afin de relever cet enjeu important de la politique familiale. En outre, la modulation des allocations familiales est une mesure qui, en soi, ne comporte aucun bénéfice pour les familles les plus précaires.

En abandonnant la logique de solidarité horizontale au cœur des allocations familiales, la réforme de 2014-2015 a définitivement acté la transformation de la politique familiale en une seule politique de soutien aux familles à faibles revenus.

C. UNE ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE RÉALISÉE AU DÉTRIMENT DES FAMILLES

En diminuant les montants versés à **plus de 10 % des bénéficiaires soit un demi-million de familles**, la réforme des allocations de 2014-2015 a poursuivi avant tout un **objectif assumé d'économies budgétaires.**

Dès 2016, première année pleine d'entrée en vigueur de la réforme, 760 millions d'euros ont été économisés au détriment des familles. D'autres mesures d'économies se sont par ailleurs ajoutées à celle-ci comme la réduction de 2 000 à 1 500 euros (aujourd'hui 1592 euros) du plafonnement du quotient familial par la loi de finances pour 2014 ou bien plus récemment la sous-revalorisation des prestations familiales en 2019 et 2020.



d'économies induites par la réforme en 2016

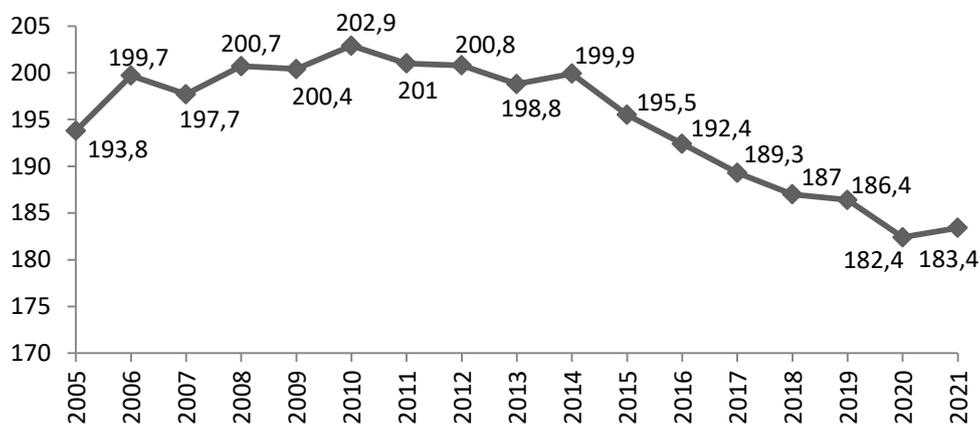
3. SUPPRIMER LA MODULATION SELON LES RESSOURCES DE LA FAMILLE : UNE PREMIÈRE ÉTAPE INDISPENSABLE À LA RELANCE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

A. LE CONTEXTE PRÉOCCUPANT DE LA NATALITÉ EN FRANCE

Si la politique familiale s'est enrichie de nouveaux objectifs, elle ne peut négliger pour autant le nécessaire soutien à la démographie du pays, d'autant plus que la dynamique de la natalité en France est devenue source d'inquiétudes.

Le taux de fécondité conjoncturel, qui oscillait autour de 2,0 sur la période 2005-2015, a diminué constamment pour atteindre 1,82 enfant par femme en 2020. Entre l'année 2014 et l'année 2020, une différence de 80 000 naissances annuelles est ainsi observable. Si l'année 2021 marque une stabilisation du taux de fécondité à 1,83 en raison d'un phénomène de rattrapage après la baisse des naissances induites par les confinements successifs, **la probabilité d'une remontée durable du taux de fécondité est faible.**

Evolution de l'indice conjoncturel de fécondité (pour 100 femmes)



Sources : Commission des affaires sociales, d'après les données de l'Insee

B. REVENIR À DES ALLOCATIONS FAMILIALES INDÉPENDANTES DU REVENU : UN MESSAGE FORT DE SOUTIEN AUX FAMILLES

Si aucune étude n'a certes pu mettre en évidence un lien direct entre la modulation des allocations familiales et la chute de la fécondité observée, **cette mesure a délivré un mauvais signal** aux côtés d'autres dispositifs réduisant le soutien public aux familles. Ces dernières ont besoin d'une politique familiale pérenne et lisible.

L'article 1^{er} de la proposition de loi, adopté par la commission, vise à supprimer la modulation du montant des allocations familiales en fonction du revenu du foyer. Le coût budgétaire de cette mesure estimé à **830 millions d'euros** apparaît comme soutenable pour la branche famille qui devrait afficher un excédent de 1,7 Mds d'euros en 2022. Cette dépense doit être considérée avant tout comme un investissement pour l'avenir tant notre modèle de protection sociale repose sur une démographie dynamique.

Cette suppression qui réaffirme l'engagement de la collectivité aux côtés des familles ne saurait bien entendu suffire. De nombreux autres chantiers de la politique familiale restent à engager comme le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance ou la réforme des congés parentaux permettant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Olivier Henno
Sénateur (UC) du Nord
Rapporteur

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-181.html>

