



L'allocation familiale forfaitaire pour tous les enfants

Une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité
entre les familles et entre les enfants ?

Partie 3 :

Conclusions et propositions

Ghislaine Julémont, sociologue

FPS – 2014

L'allocation familiale forfaitaire, revendiquée notamment par les FPS, ne devrait être introduite qu'en s'entourant d'un certain nombre de précautions afin d'éviter que ce nouveau système n'entraîne des dégâts sociaux. L'analyse comparative tentée dans la partie précédente¹ ne fait que confirmer les résultats d'études antérieures. Toutes indiquent qu'un régime d'allocation forfaitaire bénéficie essentiellement aux petites familles de un et deux enfants. A l'opposé, l'allocation majorée selon le rang est évidemment plus favorable aux familles de trois enfants au moins. Sans remettre en cause la pertinence de la suppression de la majoration selon le rang, il serait en tous points préférable de mettre en œuvre une réforme qui soit la plus respectueuse possible du choix des couples en veillant à ce qu'aucune famille n'en sorte lésée.

L'argument le plus souvent utilisé en faveur de l'allocation forfaitaire, selon lequel la redistribution des ressources organisée entre les familles en faveur du premier et du deuxième enfant profite à toutes les familles, est peu contestable. Toutes perçoivent, en effet, cet avantage financier lorsqu'elles commencent à se constituer et qu'elles disposent, en principe, pour la plupart, puisque les parents sont plus jeunes, de ressources moindres que lorsqu'ils sont plus âgés. Il existe, de ce fait, une forme de justice sociale qui justifie et légitime cette redistribution. Avec un bémol toutefois.

2

Un examen plus approfondi de la question permet de mettre en exergue que *si le bénéfice de ce changement de régime peut, dans une certaine mesure, apparaître comme favorable pour toutes les familles, le bénéfice qu'elles en retirent ne s'inscrit dans la durée que pour les familles de un et deux ou trois enfants* si le montant de l'allocation forfaitaire est de l'ordre de ceux examinés dans l'analyse précédente². Pour les familles de trois ou quatre enfants au moins, selon l'hypothèse retenue, qui représentent tout de même quelque 13 % ou 4 % de l'ensemble des familles recensées par FAMIFED³ dans son Rapport annuel 2013, la perte qui sera enregistrée par rapport à ce qu'elles recevraient dans le régime actuel se fera d'autant plus lourdement sentir dans leur budget que les enfants seront plus nombreux, qu'ils avanceront en âge et deviendront par le fait même plus coûteux.

Ce constat serait peu préoccupant si ces familles n'étaient pas surreprésentées dans les groupes socioéconomiquement faibles et socialement fragiles. Entreprendre une réforme qui

¹ L'allocation familiale forfaitaire pour tous les enfants : une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité entre les familles et entre les enfants ? Partie 2 : Comparaisons chiffrées et propositions. Ghislaine Julémont, FPS, 2014

² idem

³ Jusqu'au 1^{er} juillet 2014, ONAFTS.

appauvrirait des familles parce qu'elles ne se conforment pas au modèle de un à deux enfants qui serait, dans ces cas-là, normalisé par le nouveau régime, ne semble pas être le moyen le plus approprié pour progresser vers plus d'égalité entre les familles ni entre les enfants. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le risque d'appauvrissement des familles de trois ou quatre enfants au moins serait également présent pour les familles appartenant aux classes moyennes, un appauvrissement qui ne ferait que renforcer le sentiment de déclassement social déjà bien prégnant dans ce groupe intermédiaire.

Pour éviter que des familles soient perdantes du fait du changement de régime, la solution serait d'aligner le montant de l'allocation forfaitaire sur celui alloué à partir du troisième enfant. Cette solution permettrait d'inscrire dans la durée le bénéfice de l'avantage découlant du changement de régime pour toutes les familles, quel que soit leur nombre d'enfants.

Cette proposition n'a rien de nouveau puisqu'elle est calquée sur les mesures préconisées et mises progressivement en œuvre par les ministres socialistes en charge de l'emploi et de la prévoyance sociale à la fin des années 1940 et dans le courant des années 1950. L.-E. TROCLET, par exemple, a aligné en 1957 le montant de l'allocation du premier enfant sur celle du deuxième enfant tout en augmentant le montant de celle-ci plus que fortement que ceux des allocations destinées aux enfants de rangs supérieurs.

3

Pourrait-on pour autant appliquer cette solution telle quelle sans que cela fasse exploser les dépenses ? Cela paraît peu vraisemblable car les conditions économiques, démographiques et d'octroi des allocations ont complètement changé.

Conditions démographiques tout d'abord. Lorsqu'en 1957, l'allocation du premier enfant a été alignée sur celle du deuxième, la distribution des familles selon le nombre d'enfants était très différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Les familles de un enfant représentaient une petite minorité, les grandes familles de quatre enfants et plus étaient beaucoup plus nombreuses, et les familles de deux à trois enfants représentaient environ les deux tiers des familles. *L'alignement de l'allocation du premier enfant sur celle du deuxième pouvait donc se faire à coût réduit.* Aujourd'hui, c'est tout le contraire qui se produit. Les familles de un enfant représentent la majorité absolue des familles, alors qu'un gros tiers des familles se limitent à deux enfants et qu'environ une sur dix d'entre elles ont trois enfants. Quant aux familles de quatre enfants et plus, leur proportion s'est stabilisée aux alentours de 4 % après

avoir baissé drastiquement. *L'alignement de l'allocation du premier enfant sur celle du deuxième s'opérerait donc au prix fort.*

Conditions économiques ensuite. Si elles étaient favorables dans la deuxième moitié des années 1950, c'est loin d'être le cas actuellement. Les budgets de l'Etat tout comme de la sécurité sociale sont de plus en plus serrés. Quel que soit le niveau de pouvoir concerné, des choix dans la répartition des ressources doivent dès lors s'opérer et la relance de l'économie et de l'emploi deviennent pour tous la priorité. Il en va de même dans le cas de la sécurité sociale qui doit faire face à des besoins croissants dans les domaines des soins de santé, de pensions mais aussi de chômage et, par contrecoup, des allocations familiales.

En outre, ce qui était vrai en 1957 en ce qui concerne la distribution des revenus des ménages selon l'âge des parents ne se vérifie plus nécessairement à notre époque. Tout d'abord, l'âge des parents à la première naissance a considérablement augmenté pour se situer depuis quelques années aux alentours de la trentaine alors qu'il se situait au début de la vingtaine pendant le baby-boom. Ensuite, depuis les années 1980, un nombre croissant de travailleurs, surtout manuels, encourt le risque de perte d'employabilité, et donc de basculement précoce dans l'inactivité forcée avec pour corollaire une perte de revenus importante au moment même où les enfants dont ils ont la charge deviennent de plus en plus coûteux.

Conditions d'octroi des allocations familiales. Celles-ci ont été plusieurs fois modifiées dans le sens de l'élargissement des conditions permettant aux enfants de bénéficier des allocations majorées. En ce qui concerne les chômeurs, par exemple, ceux-ci ne bénéficiaient pas à l'origine des mêmes allocations que les travailleurs actifs. Il ne leur était accordé que des allocations réduites à charge de la branche chômage. Le droit aux allocations familiales des chômeurs ne sera d'ailleurs intégralement préservé qu'en 1968. De plus, depuis 1983, les chômeurs bénéficient d'allocations majorées après six mois de chômage, sous condition de ressources.

Tout cela rend une réforme ne portant préjudice à aucune famille quasiment impossible dans le contexte budgétaire actuel, sauf à inscrire l'investissement en faveur de l'éducation des enfants dans les priorités à financer dans le cadre du développement du capital humain indispensable au développement économique des Régions. A cet égard, il convient de préciser que l'injection importante de ressources que nécessiterait la réforme des allocations familiales proposée, même si elle est étalée dans le temps puisqu'elle ne devrait au départ

concerner que les nouveaux enfants bénéficiaires, ne devrait pas s'opérer au détriment du développement des services d'accueil des enfants dès la prime enfance. Ce sont eux, en effet, qui restent les meilleurs vecteurs de réduction sinon de suppression des inégalités de développement séparant les enfants selon leurs origines sociales et culturelles. Partie intégrante du système éducatif qui devrait s'étendre à tous les enfants dès le plus jeune âge, ils sont la pièce-maîtresse du puzzle de mesures à mettre en œuvre pour réduire, sinon supprimer, les inégalités sociales dont sont victimes les enfants les plus vulnérables. Il ne faudrait pas l'oublier.

Afin de contenir les dépenses supplémentaires résultant de la réforme dans des limites supportables, la réforme pourrait être introduite de manière progressive. L'on pourrait concevoir, par exemple, de faire progresser, dans le court (voire le moyen terme), l'allocation du premier enfant vers celle du deuxième, tant au taux ordinaire qu'aux taux majorés (ceux-ci pourraient sans grand dommage être uniformisés sur le montant le plus élevé de façon à ne pas accroître les inégalités de revenus entre les familles ni les inégalités d'accès aux droits entre les enfants). Avec comme perspective d'aligner sur le long terme toutes les allocations sur le montant alloué à l'enfant de 3^e rang et plus.

Cette solution n'est peut-être pas idéale, mais elle a le mérite :

5

- d'être conçue dans une perspective de progrès social pour toutes les familles, et donc de n'en laisser aucune au bord du chemin, tout en étant réaliste et adaptée aux conditions du moment ;
- d'être plus facile à mettre en œuvre par les administrations régionales puisque seul le montant de l'allocation du premier enfant serait, dans un premier temps, modifié, les autres montants restant constants ;
- d'être plus juste dans la mesure où elle n'introduirait pas une inégalité de traitement entre les familles relevant de l'ancien régime et celles concernées par le nouveau régime. Dans la même veine, afin de réduire au maximum les inégalités de traitement qui pourraient résulter du passage d'un régime à l'autre, l'on pourrait prévoir de maintenir, pendant la période transitoire, le rang de naissance initial des enfants qui restent à charge après la sortie du système actuel de l'un d'entre eux.