

Allocation Familiale Unique : gagnants et perdants

Mise à jour : 5 janvier 2020 (barèmes de janvier 2020).

La version la plus récente est téléchargeable à http://leon.regent.free.fr/PF_Debat.htm

Table des matières

<i>Introduction</i>	2
<i>Rappel : Montant de l'AFU, ce qu'elle remplace</i>	2
<i>Hypothèses simplificatrices prises pour élaborer les graphiques</i>	3
<i>Couple ayant 4 enfants (16, 12, 8 et 2 ans)</i>	4
<i>Couple ayant 3 enfants (16, 12 et 8 ans)</i>	5
<i>Couple ayant 2 enfants (16 et 12 ans)</i>	5
<i>Couple ayant 1 enfant (12 ans)</i>	6
<i>Parent isolé ayant 4 enfants (16, 12, 8 et 2 ans)</i>	7
<i>Parent isolé ayant 3 enfants (16, 12 et 8 ans)</i>	8
<i>Parent isolé ayant 2 enfants (16 et 12 ans)</i>	8
<i>Parent isolé ayant 1 enfant (12 ans)</i>	9
Quelques remarques sur d'autres cas	11
<i>Pension alimentaire</i>	11
<i>RSA et PPA majorés pour les « parents isolés »</i>	13
<i>Seuil de 14 ans</i>	14
<i>Fonctionnaires</i>	14
<i>ASS</i>	14
<i>Revenus financiers</i>	14
<i>Non-recours</i>	14
<i>AFU et enfants pauvres</i>	16
<i>AFU et 18-25 ans</i>	16
<i>Veufs et veuves aisés avec enfant(s)</i>	16
<i>Pour aller plus loin : une simulation</i>	17
<i>Conclusion</i>	17

Introduction

Dans les discussions sur la proposition décrite dans le livre « *La face cachée des prestations familiales, projet de simplification* » (éditions de l'Onde – janvier 2018), la question des perdants à la mise en place d'une Allocation Familiale Unique (AFU) revient souvent.

Le présent dossier donne un éclairage sur ce point en présentant quelques cas-types sous forme graphique, avec des barèmes actualisés. Pour aller plus loin, une simulation avec des données réelles sera nécessaire (voir page 17).

Soulignons d'emblée que ne pas faire de perdants tout en respectant les impératifs budgétaires conduit à l'immobilisme. Derrière une présentation flatteuse, les changements récents ont eu, du fait de cette double contrainte, autant d'effets positifs que négatifs, ces derniers étant cachés derrière une complexité croissante. Pour sortir de l'impasse, les « avantages acquis » devenus injustifiés doivent être remis en cause. S'il est nécessaire de comprendre où sont les perdants, ce n'est pas pour ajouter des sophistications à la simplification apportée par l'AFU, mais pour bien voir les obstacles à surmonter par l'information, la communication.

Si des concessions apparaissent « politiquement » inévitables pour faire accepter la réforme, celles-ci devraient avoir un caractère provisoire, et ne concerner que des familles qui bénéficient déjà d'avantages substantiellement supérieurs à l'AFU.

Rappel : Montant de l'AFU, ce qu'elle remplace

L'AFU proposée fin 2017 est indexée. Elle dépend de l'âge de l'enfant pour que le résultat se rapproche de l'existant : 41 % x BMAF pour tous, majoré d'une part de 7,5 % x BMAF de 6 à 17 ans (pour imiter l'ARS), et d'autre part de 9 % x BMAF à partir de 14 ans (pour imiter Maj AF).

Son versement pourrait être saisonnalisé (rentrée scolaire, Noël).

Elle remplace :

1. Allocations familiales, à partir de deux enfants à charge (AF)
2. Majoration des Allocations familiales à partir de 14 ans (Maj AF)
3. Complément familial, à partir de trois enfants à charge (CF)
4. Allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)
5. Allocation de rentrée scolaire (ARS)
6. Supplément familial de traitement des fonctionnaires (SFT)
7. Complément de RSA et de Prime d'activité (PPA) en fonction des enfants à charge
8. Prime de Noël (PFA) fonction du nombre d'enfants à charge
9. Réduction d'impôt (plafonnée) par effet du Quotient familial (QF)
10. Réduction d'impôt pour scolarité des enfants
11. Diverses dispositions de l'impôt sur le revenu (décote et autres réductions dépendant du nombre d'enfants à charge)

Les minima sociaux (RSA et PPA) et l'impôt sur le revenu (IR) deviennent complètement indépendants du nombre d'enfants du foyer. Mais ils restent conjugalisés.

Les gardes d'enfants sont inchangées. Les simplifier est un autre sujet, indépendant.

On pourrait envisager le remplacement d'autres dispositifs par l'AFU, tels que l'effet enfants des tarifs sociaux (transports, cantines, chèque eau ou énergie...), les réductions de TH (mais elle va disparaître)... pour aller dans le sens d'une plus grande lisibilité, réduire le nombre de dossiers et passer de l'assistantat à une globalisation responsabilisante des prestations. Ne le faire que dans une seconde phase évitera d'alourdir le dossier et de risquer son rejet.

Hypothèses simplificatrices prises pour élaborer les graphiques

Pas d'autres revenus qu'un salaire. Pas d'usage des niches fiscales.

Le foyer est propriétaire de son logement. S'il bénéficie des minima sociaux, le forfait logement en est déduit.

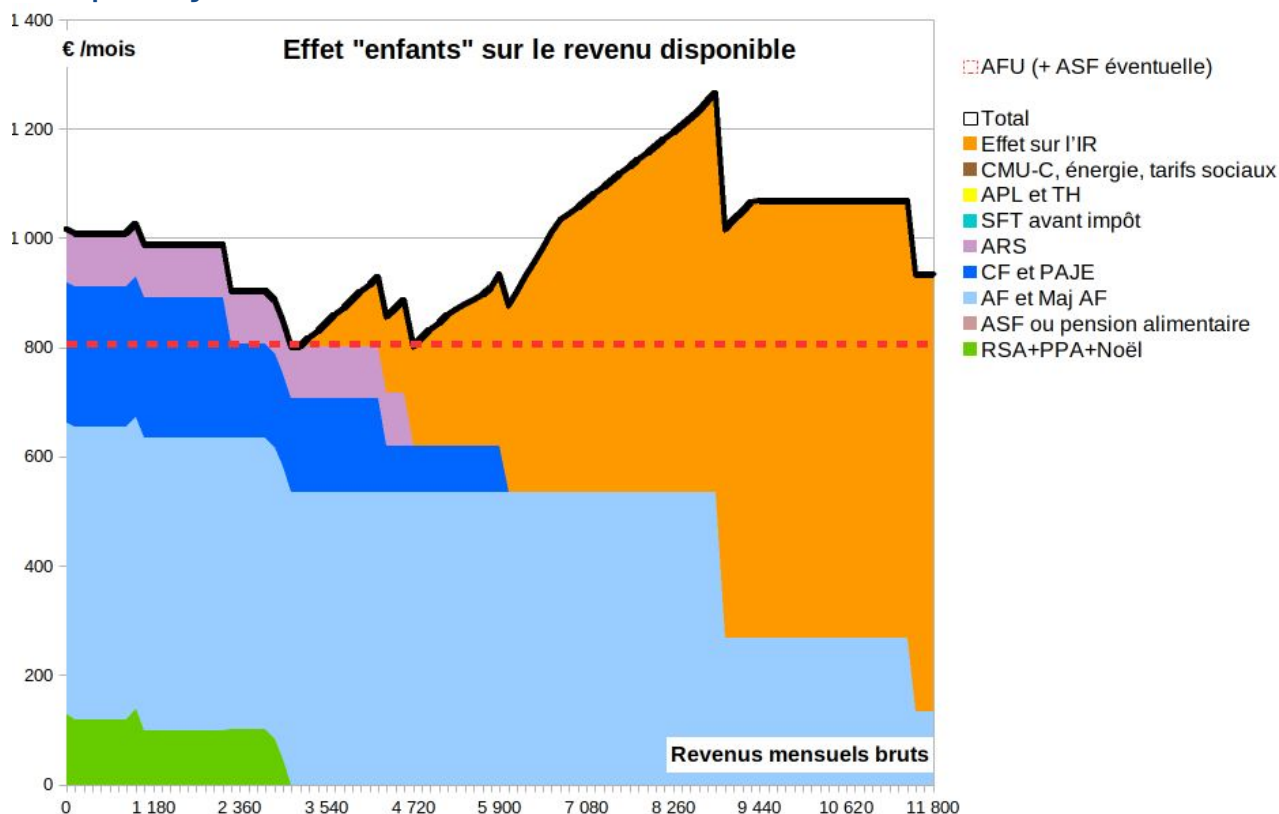
S'il était locataire, il faudrait faire une hypothèse sur l'APL. Son montant est susceptible, quand le revenu augmente, de devenir inférieur au forfait logement et de le remplacer. Les résultats seraient peu différents.

Les couples sont monoactifs. Les différences avec un couple bi-actif sont minimales.

Les parents isolés touchent l'ASF, dont une petite partie est cumulable avec le RSA et la PPA. Le cas des foyers monoparentaux qui touchent une pension alimentaire, peu différent, est expliqué plus loin.

Le tableur ChiffrageRB.ods téléchargeable à http://leon.regent.free.fr/Revenu_de_Base.htm permet l'élaboration aisée de graphiques dans d'autres situations que celles présentées (revenus financiers, niches fiscales, couples bi-actifs...), mais pas toutes (retraités ayant des enfants à charge, fonctionnaires, autoentrepreneurs...).

Couple ayant 4 enfants (16, 12, 8 et 2 ans)



Le trait noir plein supérieur représente le total du concours actuel de l'État (allocations, effet enfants sur l'impôt sur le revenu, effet enfants sur les minima sociaux).

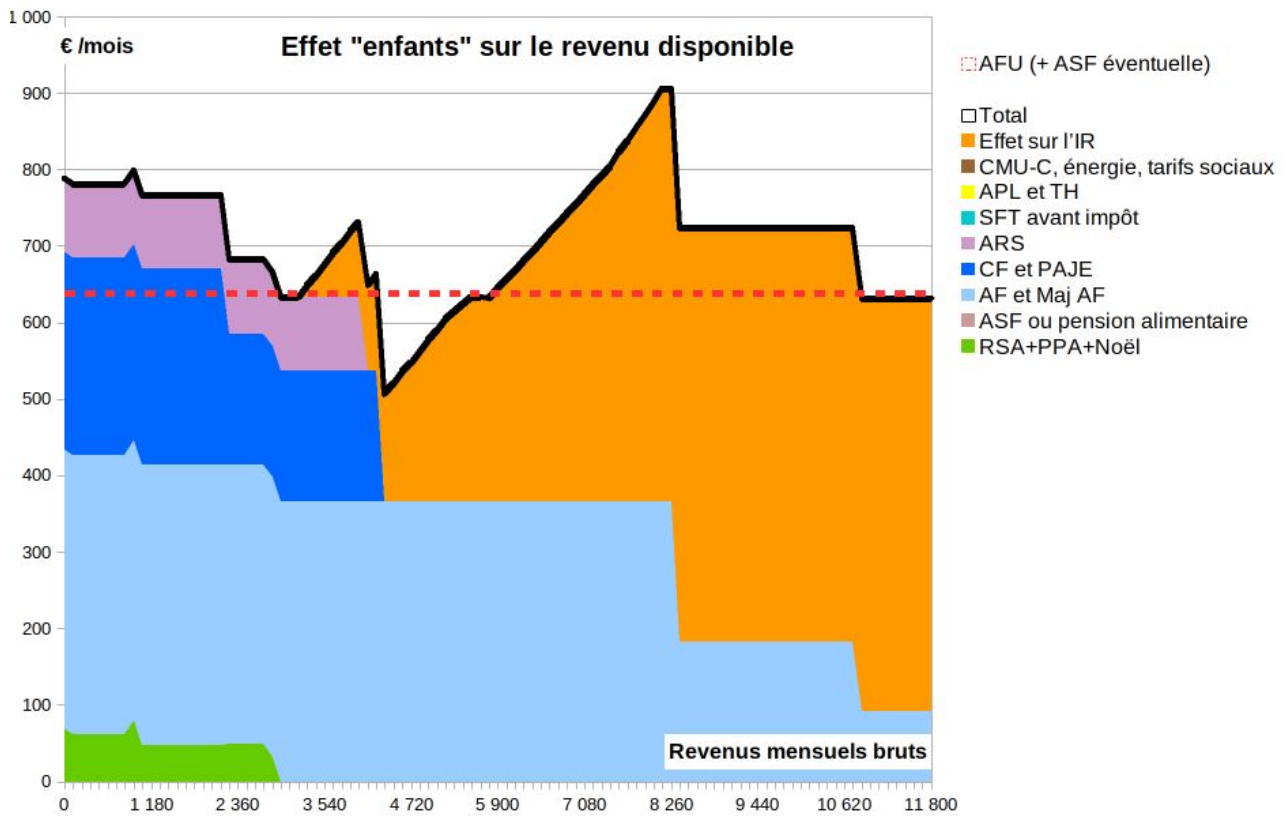
Le trait rouge pointillé représente le niveau proposé pour l'AFU.

Les irrégularités de l'effet QF+AF, pour les couples aisés ou très aisés, sont les conséquences subies par le législateur d'effets de seuils, inévitables quand on fixe des seuils.

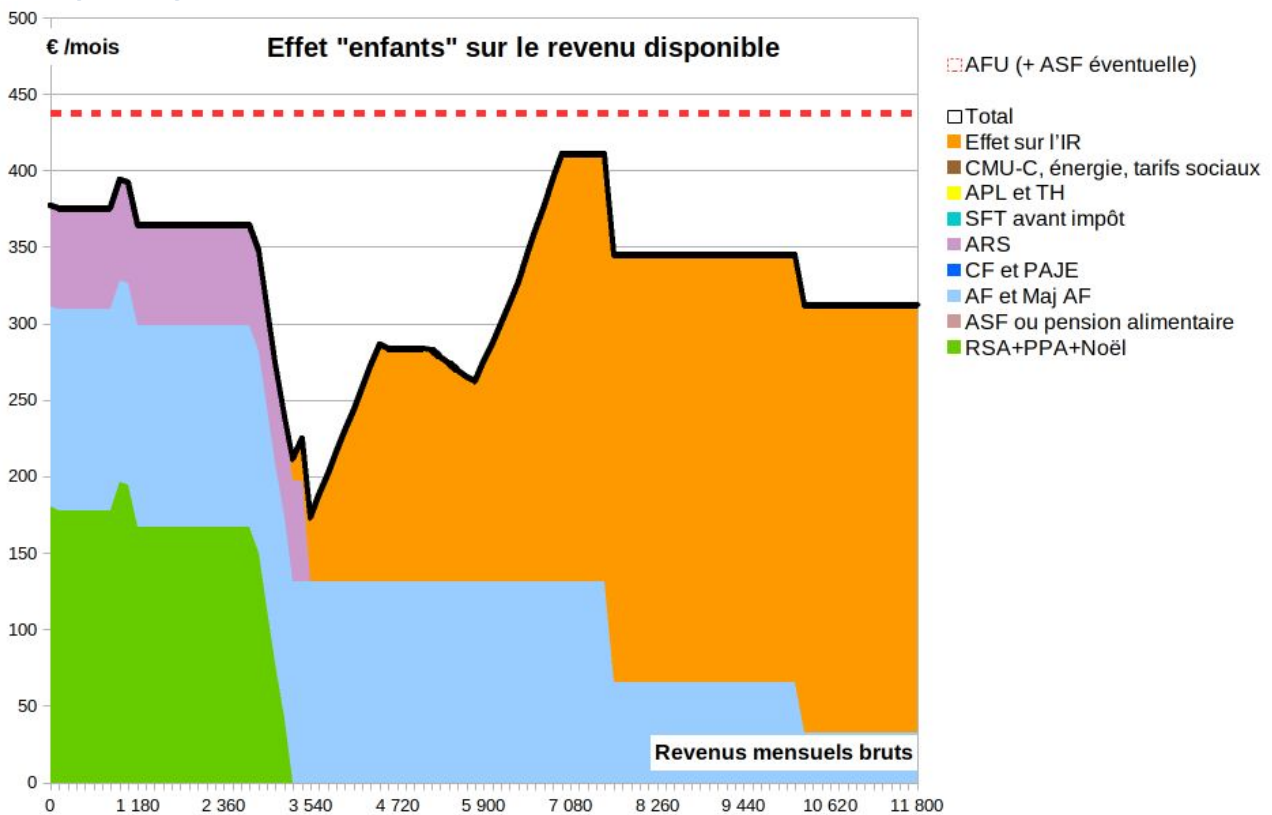
Les barèmes actuels favorisent les familles nombreuses. Celles-ci seront donc perdantes avec l'AFU. Mais cette perte doit être chiffrée dans la durée : elles seront gagnantes quand elles n'auront plus que deux puis un enfant à charge.

Un taux majoré du CF a été instauré en 2014, pour les familles nombreuses à très bas revenus. Il est partiellement cumulable avec le RSA. Il explique en partie le niveau élevé des aides de l'État pour les familles nombreuses pauvres.

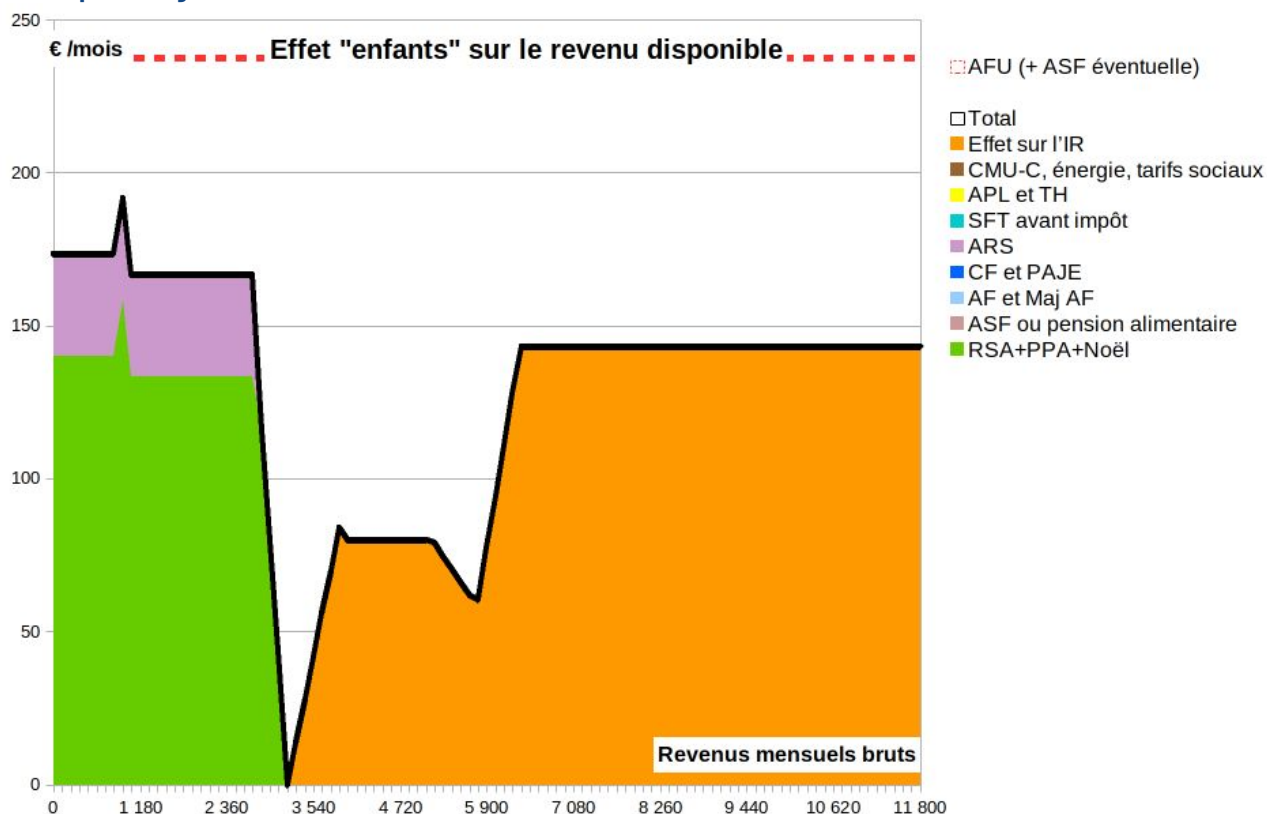
Couple ayant 3 enfants (16, 12 et 8 ans)



Couple ayant 2 enfants (16 et 12 ans)



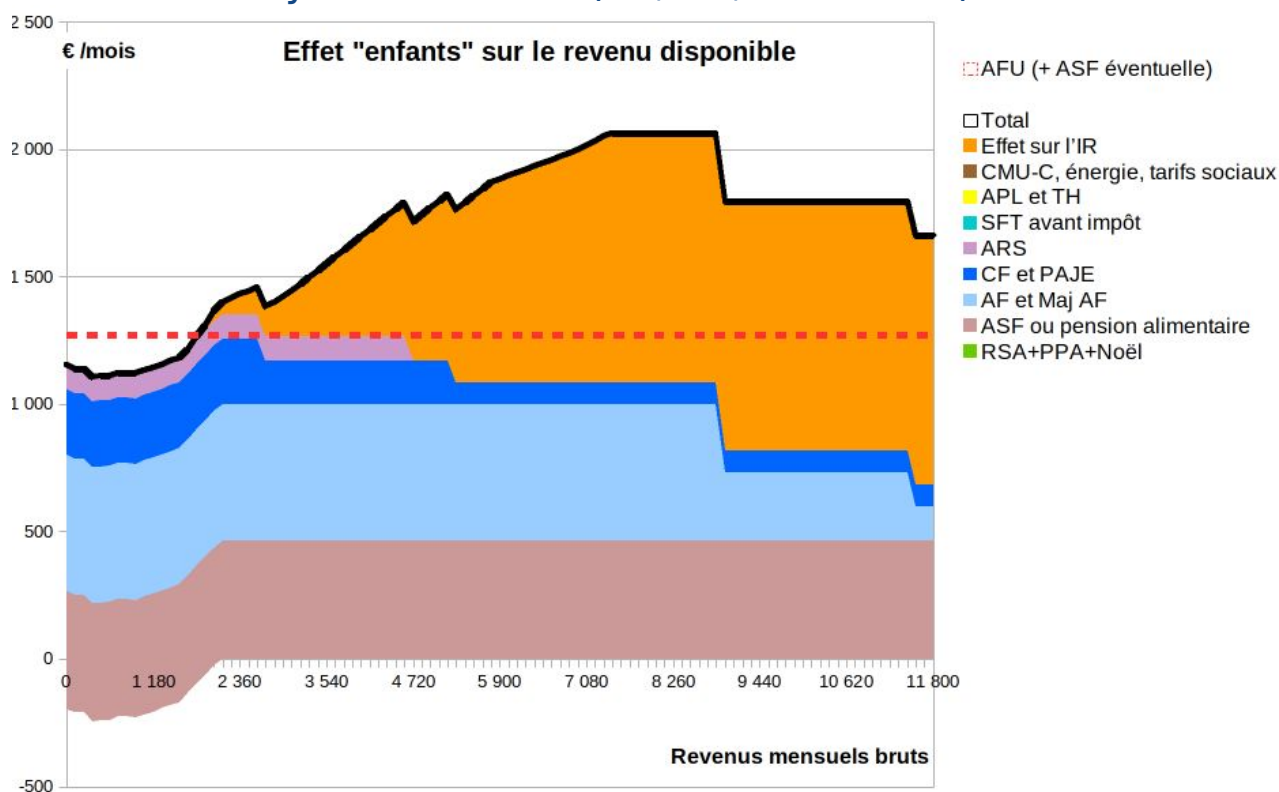
Couple ayant 1 enfant (12 ans)



En métropole, il n'y a pas d'AF pour un seul enfant.

Si l'enfant, au lieu de 12 ans, avait 14 ans ou plus, il n'aurait pas droit à l'actuelle majoration pour âge (66 €). En effet, celle-ci ne concerne que le second enfant d'une famille de deux enfants, et les familles nombreuses. L'AFU, par contre, augmenterait, et le gain à son instauration serait supérieur à celui présenté.

Parent isolé ayant 4 enfants (16, 12, 8 et 2 ans)

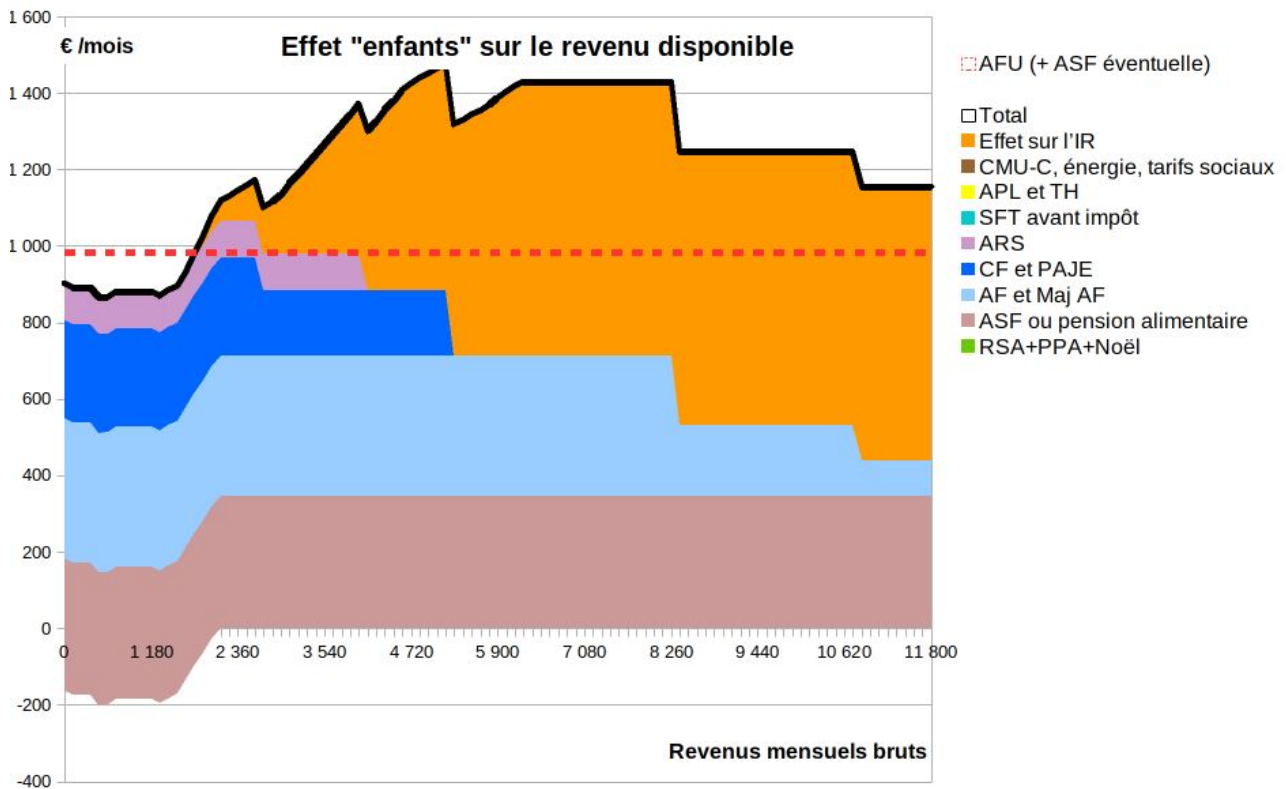


L'AFU, en pointillé rouge, figure ici majorée du montant de l'ASF qui est maintenue.

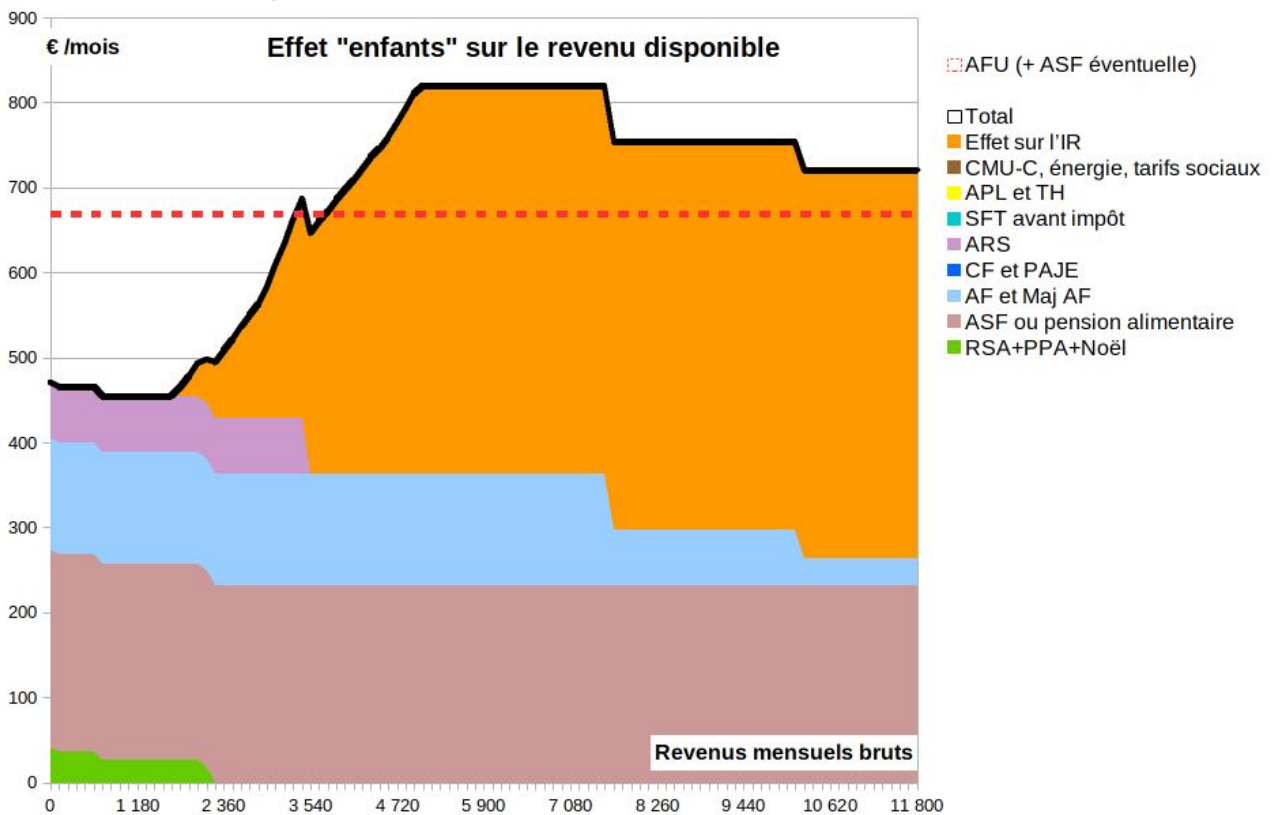
Du fait des déductions opérées sur leur montant nominal (AF, la plus grande partie du CF et de l'ASF, la PAJE de base au-delà de son premier versement), le RSA et la PPA sont ramenés à un niveau inférieur au niveau perçu par une personne sans enfant. « L'effet enfant » est alors négatif.

Les parents isolés qui ont un revenu suffisant pour ne pas avoir droit aux minima sociaux bénéficient à la fois d'un avantage fiscal important (le premier enfant compte pour une part), et d'une ASF qui a bénéficié de fortes revalorisations depuis quelques années. Cette dernière est une des rares prestations à ne pas dépendre du niveau de revenus. Cette disparité avec la situation des couples est un frein à la nuptialité et un encouragement à la dissimulation d'un lien conjugal. Comme le nombre de parents isolés aisés est faible – ils sont majoritairement pauvres – l'impact budgétaire est limité et le législateur n'a jugé utile, jusqu'à présent, de s'en préoccuper.

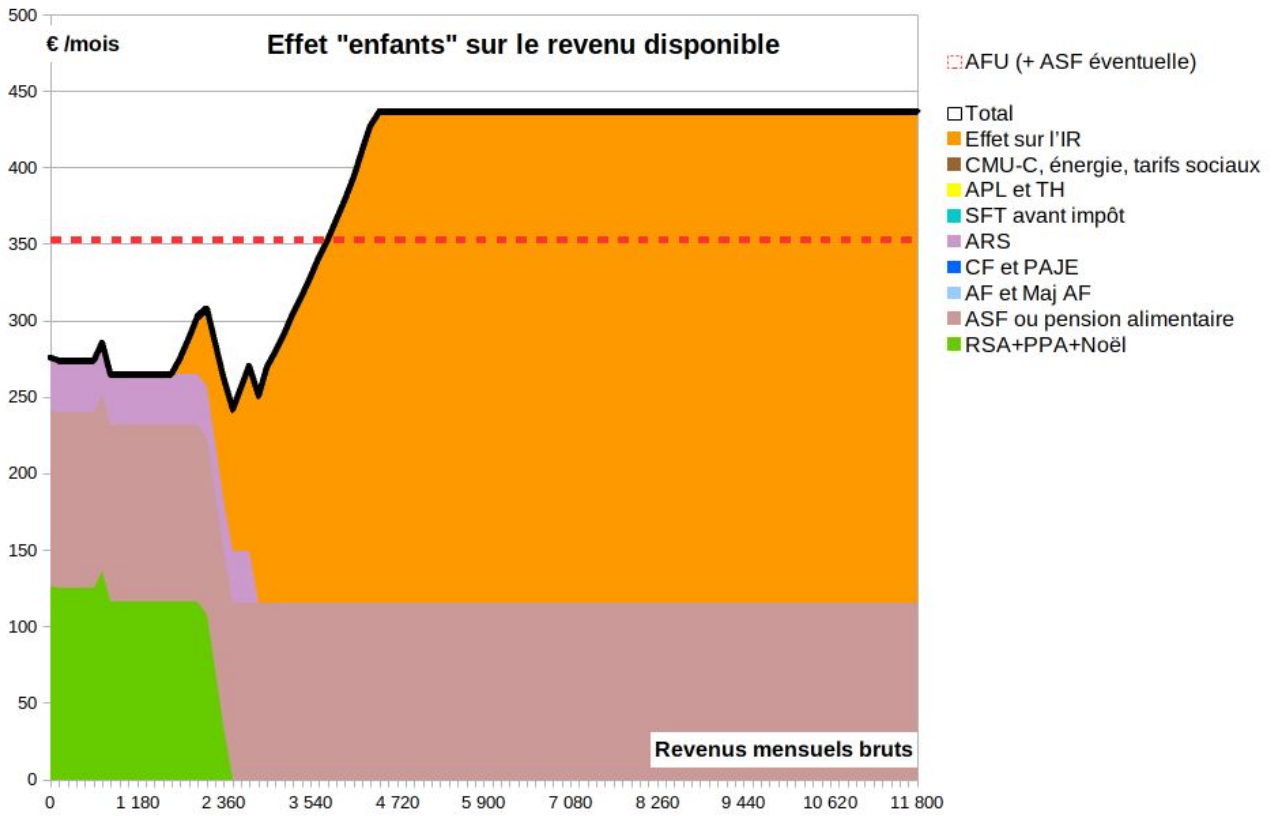
Parent isolé ayant 3 enfants (16, 12 et 8 ans)



Parent isolé ayant 2 enfants (16 et 12 ans)



Parent isolé ayant 1 enfant (12 ans)



Quelques remarques sur d'autres cas

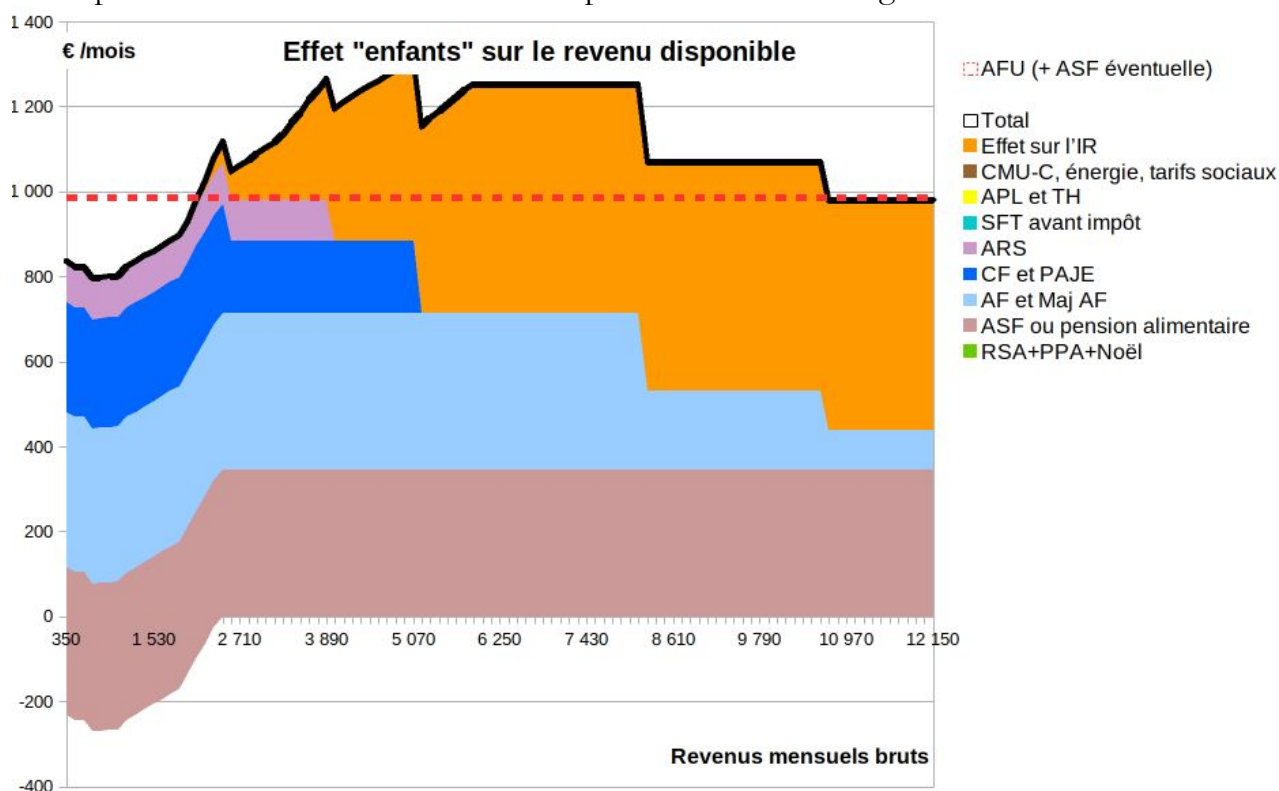
Pension alimentaire

L'ASF concerne les parents isolés qui n'ont pas de pension alimentaire : l'État compense ainsi la défaillance de l'autre parent.

La pension alimentaire est considérée comme un « revenu de remplacement des revenus professionnels » ([article R844-2 du code de la sécurité sociale](#)). Pour celui qui la reçoit, elle est intégralement déductible du RSA et de la PPA. Pour celui qui la paye, elle n'est pas déductible des revenus servant à calculer les minima sociaux auxquels il peut éventuellement prétendre.

Alors qu'une pension alimentaire est intégralement déduite du RSA et de la PPA, l'ASF, depuis 2014, n'en est déduite que partiellement. A montant égal, la pension alimentaire est donc un peu moins intéressante pour les parents isolés que l'ASF¹.

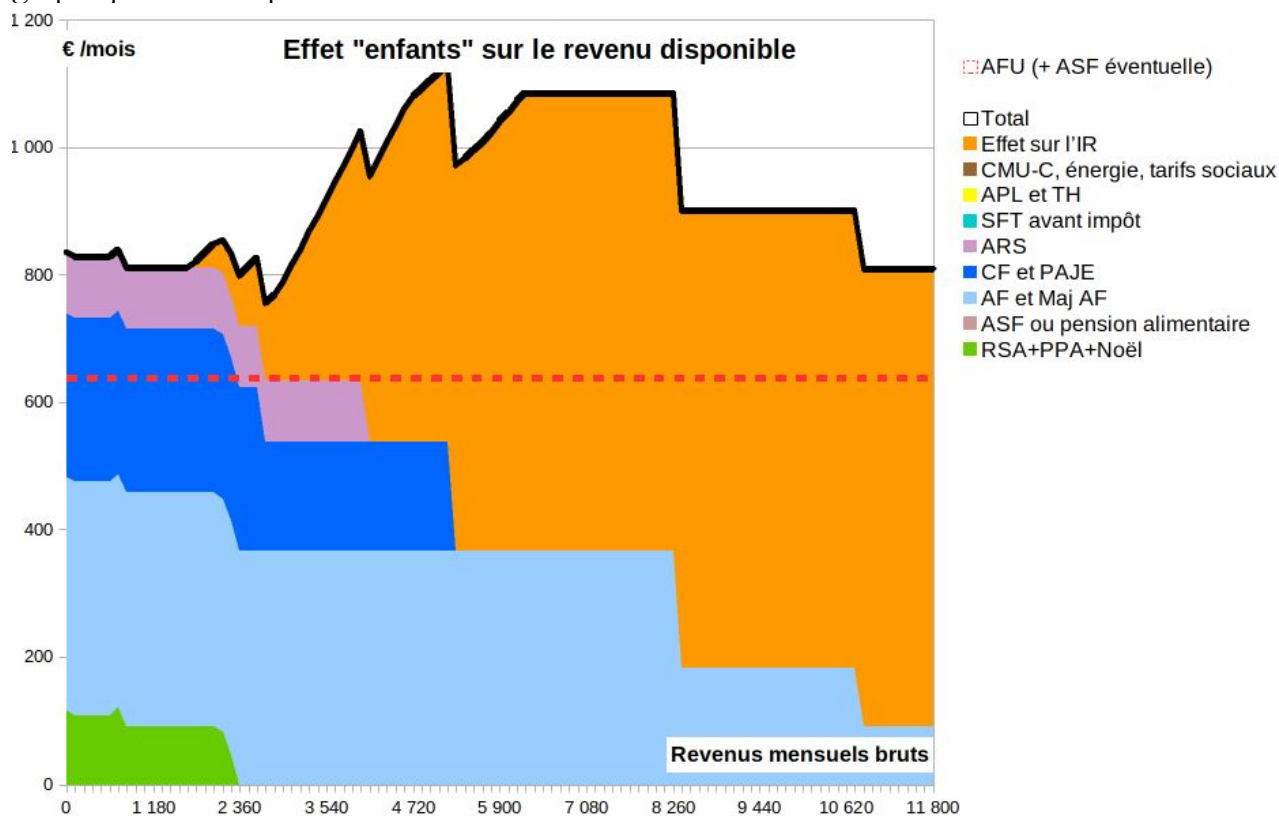
Avec l'AFU, et dans la logique de rendre les minima sociaux indépendants du nombre d'enfants, la pension alimentaire devrait devenir cumulable avec le RSA et la PPA, au moins dans la limite du montant de l'ASF. A titre d'exemple, voici un graphique relatif à un foyer monoparental de 3 enfants touchant une pension alimentaire égale à l'ASF :



En comparant au graphique page 8, on voit que l'effet de l'AFU sur le revenu disponible est quasi le même que pour les foyers touchant l'ASF.

¹ Le ministère de la justice diffuse un [barème indicatif des pensions alimentaires](#), en fonction des revenus du débiteur.

Mais si les cas « pension alimentaire » et « ASF » sont majoritaires, certains parents isolés ne touchent ni l'un ni l'autre. En effet, si la reconnaissance par la CAF de la défaillance de l'autre parent peut être simple en cas de décès ou pour une naissance de père inconnu, elle demande une démarche juridique en cas de séparation. Cette démarche prend du temps. Certains ne veulent pas s'y engager. Cette contrainte subsistera avec l'AFU, d'où le graphique suivant pour 3 enfants :



Ce graphique sans ASF est intéressant à comparer à celui de la page 8 avec ASF. Pour les personnes au RSA, le concours total actuel de l'État est peu différent, puisque l'ASF n'est pas cumulable avec le RSA et la PPA. Ce n'est pas le cas pour les plus aisés.

L'AFU fera baisser d'environ 200 € le revenu disponible de ceux qui bénéficient, à la place de l'ASF, d'un RSA familialisé. C'est en fait le système actuel qui est curieux. Le parent isolé qui ne peut pas apporter la preuve de la défaillance de l'autre parent n'a pas droit à l'ASF... mais a droit à un RSA familialisé dont l'effet est quasi le même ! Il est alors fort possible que le concours financier de l'État s'ajoute indûment à une participation effective mais officieuse de l'autre parent aux besoins des enfants (garde partagée...). Avec l'AFU qui semble moins généreuse, les services sociaux pourraient intervenir dans les cas difficiles soit pour accélérer la procédure, soit pour accorder une ASF anticipée sur une décision à venir.

Notons qu'avec l'AFU, le cas de la garde alternée sera traité de manière plus simple qu'actuellement : il suffira de la répartir entre les deux parents.

RSA et PPA majorés pour les « parents isolés »

Le RSA « personne seule » (avec ou sans enfants) est « majoré pour isolement » et s'appelle alors « parent isolé ». Ces titres sont trompeurs. Le public visé ne correspond pas aux « parents isolés » ayant droit à l'ASF.¹ Cette majoration concerne les femmes enceintes vivant seules, et les parents isolés juste après une séparation ou un veuvage. Sa durée est limitée à 12 mois, avec une prolongation tant qu'il y a un enfant de moins de trois ans.

Voici les barèmes du RSA permettant de comprendre la portée financière de cette mesure :

RSA	Barème nominal			Forfait logement déduit		
	Nb enfants	Pers. seule	Parent isolé	Couple	Pers. seule	Parent isolé
0	560	719	840	493	652	705
1	840	958	1008	705	824	841
2	1008	1198	1175	841	1032	1009
Au-delà par enfant	224	240	224	224	240	224

Voici le même barème présenté en « delta ». En l'absence d'enfants, on y voit de combien le RSA est majoré du fait du statut conjugal, et en présence d'enfants, de combien il est majoré par enfant supplémentaire.

RSA	Barème nominal en delta			Delta, forfait logement déduit		
	Enfants	Pers. seule	Parent isolé	Couple	Pers. seule	Parent isolé
0		159	280		159	213
1 ^{er} enfant	280	240	168	213	172	136
2 ^{ème} enfant	168	240	168	136	208	168
Au-delà par enfant	224	240	224	224	240	224

A droite, le « Delta, forfait logement déduit », fait apparaître que le RSA d'un couple sans enfant n'est supérieur que de 213 € à celui d'un célibataire. Il y a là une incitation à cacher un lien conjugal.

L'arrivée d'un premier enfant augmente le RSA de 213 € (personne seule), $159 + 172 = 331$ € (« parent isolé ») ou 136 € (couple). Il y a là une incitation à déclarer une naissance comme étant « de père inconnu ».

Il est annoncé (service-public.fr) que le dispositif « RSA parent isolé » pourrait évoluer dans le cadre du plan pauvreté de septembre 2018. Avec l'AFU, il est supprimé.

¹ J'ai moi-même mal compris les textes en rédigeant le livre « La face cachée des prestations familiales ».

Seuil de 14 ans

La majoration des AF à partir de 14 ans ne vise que les familles nombreuses, ou le deuxième enfant des autres familles. L'AFU prévoit une majoration plus faible mais pour tous les enfants. Il en résulte des gagnants ou des perdants.

Fonctionnaires

Le SFT a été instauré par Pétain pendant la guerre. Il fait double emploi avec les prestations familiales communes mises en œuvre plus tard. Sa suppression est recommandée par la Cour des Comptes. L'IGAS estime son coût à 2 milliards d'euros par an. Il n'est quasi plus réévalué depuis longtemps.

Le SFT est faible pour les familles de un et deux enfants. Son remplacement par l'AFU les laissera gagnantes ou au moins non perdantes. Seules les familles nombreuses seront perdantes.

ASS

L'allocation de solidarité spécifique (pour les chômeurs en fin de droits) est de même niveau que le RSA mais très différente dans sa structure. Elle est individuelle. Dans un foyer, elle peut interagir de manière complexe avec la PPA familialisée. Une simulation à partir d'une base de données réelles est nécessaire pour appréhender les conséquences de l'AFU.

La rationalisation des minima sociaux implique la fusion de l'ASS et du RSA. L'AFU fait un premier pas dans cette direction est décorrélant RSA et politique familiale. L'étape suivante sera d'individualiser le RSA, et de passer au revenu de base pour tous.

Revenus financiers

Ils ne sont pas cumulables avec le RSA et la PPA, ce qui revient à un taux d'imposition de 100 % pour les plus pauvres. L'impôt des ménages aisés est par contre au plus de 30 %.

Le revenu de base, en supprimant tout effet de seuil et donc le principe même de recourir à des « bases ressources », éliminera ces disparités. L'AFU n'y suffit pas.

Non-recours

L'AFU, par sa simplicité, devrait faire baisser le non-recours, les erreurs, les indus et au final le coût de gestion. Mais c'est un phénomène difficile à chiffrer et à interpréter, qui concerne davantage les multiples aides aux plus pauvres que les prestations familiales.

Une étude de fin 2011 reste la référence : [Le non-recours au rSa et ses motifs, Pauline Domingo, Muriel Pucci \(Cnaf\)](#). Elle avance prudemment les chiffres de 36 % pour le RSA socle (34 à 38%), et de 68 % pour le RSA activité (63 à 72%). En effet, la complexité des

règles et les caractéristiques d'une partie des bénéficiaires potentiels (SDF...) rendent toute évaluation délicate.

Dans un [article de janvier 2018](#), Guillaume Allègre (OFCE) évalue le nombre de personnes éligibles au RSA socle fin 2015 à 2 millions, soit un taux de non-recours de 14 % puisqu'il y avait à cette date 1 720 000 foyers bénéficiaires. Mais son estimation de 2 millions de foyers éligibles est issue du logiciel INES qui ne prend en compte que les foyers « ordinaires ». Il reconnaît cette limite, et estime que la réalité pourrait être intermédiaire entre 14 et 36 %.

Le secours catholique est au contraire proche des populations les plus démunies, sans doute mal recensées dans les bases de données socio-fiscales. Son approche « terrain » le conduit à estimer le taux de non recours au RSA socle en 2016 à 40 % ([Etat de la pauvreté en France](#), rapport 2017 à partir des statistiques d'accueil 2016 du Secours Catholique Caritas France, page 66).

Une [étude du 26 septembre 2016](#) réalisée pour l'Assemblée Nationale reprend le chiffre de 36 % pour le RSA, et s'intéresse aussi à la CMU-C (21 à 34 % de non-recours), à l'ACS (57 à 70 % de non-recours) et à l'ASPA (taux de non recours inconnu). Pour réduire le non-recours, elle fait 24 recommandations, qui tournent essentiellement autour de l'amélioration de l'information des bénéficiaires potentiels, et non pas sur la simplification des dispositifs eux-mêmes.

Le taux de 68 % de non-recours sur le RSA activité est parfois repris inconsidérément. En 2011, ce dispositif à effet immédiat était complété a posteriori par la prime pour l'emploi (PPE), calculée automatiquement avec l'impôt sur le revenu. La PPE faisait office de « voiture balai », compensant parfois à 100 % le non-recours au RSA activité. Dans ces conditions, beaucoup se dispensaient des démarches contraignantes pour le demander.

La PPE, au taux de non-recours nul par construction, a été supprimée en 2015, en prévision de l'arrivée de la PPA (1 janvier 2016). Pour retrouver un avantage équivalent, de nombreux foyers se sont vus « obligés » de remplir le questionnaire intrusif RSA / PPA, qui est passé de 6 à 7 pages en 2016.

Le gouvernement a tablé sur un taux de non-recours de 50 % de la PPA pour prévoir le budget, et s'est félicité fin 2016 d'un dépassement de cette prévision. C'est une approche qui ne se base pas sur des chiffres sérieux et n'analyse pas les vraies causes. Pour 2017, la CAF indique un nombre d'allocataires en hausse de 7,5 %.

En résumé, on peut penser que les taux de non-recours aux aides sociales non servies automatiquement seraient souvent de 20 à 40 %. C'est un chiffre déjà très élevé.

Outre les causes souvent citées, le non-recours est aussi la conséquence « logique » de certaines caractéristiques des dispositifs : leur complication, la difficulté de déterminer son éligibilité, la faiblesse des enjeux par rapport aux démarches.

Même le simulateur du RSA et de la PPA de la CAF ne peut pas donner d'estimation fiable des droits, car les données qu'il est demandé de saisir sont insuffisantes pour un calcul

exact. Ceux qui sont en limite d'éligibilité à la PPA peuvent aussi ne pas penser qu'elle les concerne, ou ne pas vouloir passer du temps pour un gain hypothétique et faible.

De plus, le RSA et la PPA sont calculés à partir des revenus de chacun des mois du trimestre précédent. En cas de revenus irréguliers (expert auprès des tribunaux est un bon exemple), les montants et même l'éligibilité varient de manière imprévisible, créant une angoisse maximale dans cette population fragile.

Certains allocataires passent par une société de portage salarial qui leur coûtent 10 % de leurs revenus pour lisser les minima sociaux qu'ils perçoivent. Serait-ce une manière d'évaluer pour eux le bénéfice d'un système simple ?

AFU et enfants pauvres

Comment, en respectant la règle « un seul objectif par dispositif » (les minima sociaux pour tous les faibles revenus, l'AFU pour tous les enfants), sera-t-il possible de cibler les enfants pauvres si cela est politiquement souhaité ? La solution sera de majorer à la fois l'AFU et des impôts pesant davantage sur les plus aisés, tels que l'IR. On évitera ainsi d'introduire de nouveaux effets de seuils malsains, incitatifs à ne pas travailler plus ou à cacher des revenus supplémentaires.

AFU et 18-25 ans

Les AF sont actuellement versées jusqu'à 19 ans. Un complément conditionnel peut être versé la vingtième année pour amortir la chute importante d'allocations quand le nombre d'enfants à charge passe de trois à deux. Ce complément devient inutile avec une AFU indépendante du rang de l'enfant dans la fratrie.

L'IR devenant indépendant du nombre d'enfants, le choix de les rattacher ou non au foyer parental en vue d'une optimisation fiscale profitant aux plus avertis disparaîtra. Tout enfant sera fiscalement indépendant à partir de 18 ans.

La situation des 18-25 ans est reconnue insatisfaisante. Elle est également complexe, les jeunes étant concernés à la fois par les règles relatives aux enfants et celles relatives aux adultes, avec des limites d'âge disparates. L'AFU la clarifiera sans la résoudre. Le remède radical sera l'instauration d'un revenu de base adultes à partir de 18 ans. En attendant, on pourra poursuivre les tentatives actuelles d'améliorations. Mais l'écart entre les annonces (ouverture du RSA à certains jeunes) et la réalité (très peu de bénéficiaires) illustre la difficulté.

Veufs et veuves aisés avec enfant(s)

Les veufs ou veuves aisés avec enfant(s) à charge ont droit à une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'IR, soit 1,5 parts pour le premier enfant au lieu de 0,5 parts (couples)

ou 1 part (autres foyers monoparentaux). Vu l'importance de l'écart avec la cible AFU (les enfants ne comptent plus dans le calcul de l'IR), une mesure compensatrice transitoire pourra être étudiée.

Sur le fond et à terme, le cumul ASF et avantage fiscal ne semble pas justifié. Il résulte d'une histoire où les deux dispositifs ont été étudiés à des moments différents.

Pour aller plus loin : une simulation

L'approche par cas-types donne une vue d'ensemble, mais tous les cas ne peuvent pas être décrits, et le nombre de foyers concernés par chaque cas-type n'est pas connu. Pour la compléter, il faut faire une simulation sur un extrait représentatif des données réelles qu'utilisent Bercy et la CAF (1/100^{ème} par exemple). Une comparaison des résultats avec les cas-types permettra de valider le paramétrage mis en œuvre par les spécialistes qui en seraient chargés.

Le résultat restera approché, notamment du fait des décalages de dates dans les données servant au calcul (configurations familiales ayant évolué, revenus irréguliers...). Mais il mettra en évidence les écarts importants, notamment les perdants parmi les plus pauvres, ce qui permettra d'engager une réflexion à leur sujet.

Conclusion

Les graphiques qui ont été présentés indiquent les gagnants et les perdants du projet « AFU », mais ils sont aussi un support de réflexion pour juger des dispositifs actuels, au plan de leur équité, de leur pertinence par rapport aux objectifs poursuivis, du coût de leur mise en œuvre (État et bénéficiaire) et de leur capacité à évoluer sans effets secondaires non maîtrisés.

Le passage à l'AFU n'est pas facile. Mais est-il préférable de poursuivre dans la voie actuelle, manifestement en impasse ?