

LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES FAMILLES ET DES ENFANTS

CONSTATS ET PROPOSITIONS DU HCFEA (5 juin 2018)

Comparaison avec une « Allocation Familiale Unique »

Le HCFEA est placé sous la présidence du Premier ministre. Le rapport du 5 juin 2018 est important à la fois par son caractère officiel et par les compétences et l'expérience qui ont permis sa rédaction¹.

S'agissant de l'aide monétaire, la seule examinée ici, il propose d'instaurer une nouvelle prestation familiale de 50 € par mois et par enfant, sous condition de ressources. S'ajoutant à ce qui existe, elle s'inscrirait donc dans la continuité de ce qui a été fait jusqu'à présent, qui ne serait pas modifié. Ses inconvénients sont reconnus (rapport page 26, et surtout Note 3-2 page 23), mais jugés moindres que ceux de deux autres scénarios tout aussi complexes.

Les arguments décisifs en sa faveur sont politiques. Elle a l'avantage de la simplicité... au sens où elle évite de toucher à l'enchevêtrement des dispositifs existants. Son ciblage strict limite le nombre de bénéficiaires et donc le coût. Elle est facile à comprendre à la fois par les élus et les médias. L'opinion a été préparée depuis un an par de nombreux articles sur le problème des « enfants pauvres ». Qui pourrait se plaindre que l'on agisse en leur faveur ? Elle ne devrait pas rencontrer d'autre opposition que des regrets que ce ne soit pas assez.

Ce qui frappe à la lecture du rapport (28 pages) et des 11 notes qui l'accompagnent (plus de 300 pages), c'est le décalage entre **un constat accablant sur les défauts du système actuel**, confirmant pleinement l'analyse faite dans le livre « La face cachée des prestations familiales – Projet de simplification », et **un remède... qui augmente ces défauts !**

Le premier défaut : la complexité

La complexité de la législation, la fermeture des guichets et la difficulté à trouver un accompagnement pour remplir des demandes, la fracture numérique, dressent devant les familles un ensemble croissant d'obstacles auxquels il convient que les organismes sociaux répondent (page 4).

Une des conséquences : le non-recours

Complexité du système de prestations, lourdeur et la complexité des démarches d'ouverture des droits, manque d'accès à l'information sur les droits...expliquent en bonne partie l'importance du non recours (pages 15 et 22).

Toutes les prestations sociales sont confrontées à un fort taux de non recours, d'environ 30% pour le RSA socle ou la CMU-C, de l'ordre de 50 % pour la prime d'activité et de près de 70% pour l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)... Les explications principales de ce non-recours tiennent à la méfiance vis-à-vis des institutions, à la méconnaissance des droits, et à la complexité des démarches, souvent différentes d'un droit à l'autre. La politique de lutte contre le non-recours doit être réellement placée au centre des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté. (Note 3-1 pages 10-11).

Pour y pallier

Attention cependant à ne pas confondre simplification et numérisation. Il est nécessaire de maintenir les lieux physiques d'accès aux droits (Note 3-1 page 11). C'est vrai, numériser n'est pas simplifier.

¹ Bertrand FRAGONARD, vice-président du HCFEA, est président délégué du Haut Conseil de la Famille depuis sa création, en 2009. Il est un des rares à connaître toutes les arcanes de la politique familiale. Il a conseillé de multiples ministres en la matière.

Mais faut-il vraiment augmenter les moyens administratifs, déjà colossaux¹, consacrés à la gestion des minima sociaux et prestations familiales ? La vraie solution arrive avec cette analyse du domaine connexe de la santé : *En matière de santé, la coexistence de différents dispositifs (PUMA, AME, CMU-C, aide à l'acquisition d'une complémentaire santé) pour des populations aux besoins de santé pourtant similaires nuit profondément à l'accès aux droits en santé des personnes... Une simplification et **unification de ces dispositifs** seraient nécessaires* (Note 3-1 page 12).

Le constat fait par le HCFEA devrait aboutir à l'**unification des dispositifs** familiaux, c'est à dire à une « allocation familiale unique ». Pourquoi n'y parvient-il pas ? Parce que son rapport répond à une commande ne visant que les « enfants pauvres » - une priorité du moment -, accompagnée de contraintes implicites fortes : elle ne doit quasi rien coûter et ne pas faire de perdants (ne pas susciter d'oppositions).

Limites de l'approche statistique

Malgré les limites, explicitement reconnues, d'une approche statistique classique mais arbitraire, la notion d'enfants pauvres est traduite en chiffres : un enfant est pauvre si le niveau de vie de son foyer est inférieur à 1008 € par unité de consommation. A partir de là, on cherche quelle mesure va bénéficier à la population ainsi précisée, tout en profitant aussi peu que possible aux autres foyers (ceux qui n'ont pas d'enfants mineurs ou sont déjà au-dessus du seuil de pauvreté), pour des raisons évidentes de coût. La conséquence est une complexité augmentée : nouveaux seuils, nouvelles déclarations trimestrielles de revenus...

Le mieux-être est ainsi remplacé par la meilleure apparence de l'indicateur statistique.

Pourquoi ce rapport, dont la partie « constat » est remarquable, n'aboutit-il pas à une solution satisfaisante ? Parce que **la complexité atteinte par notre système socio-fiscal rend toute amélioration impossible sans une refondation**. Les échecs des changements récents, tel celui de la prime d'activité, ont été masqués par un marketing de haut niveau.

Les principes essentiels d'une telle refondation sont les suivants :

- un seul objectif par dispositif (séparer pauvreté et famille par exemple),
- individualisation (supprimer les questionnaires intrusifs et les barèmes pénalisant le mariage),
- linéarité, éviter les seuils.

¹ *Le ratio entre le nombre d'allocataires RSA et le nombre d'agents des départements en charge du RSA, estimé par la Cour des comptes pour une vingtaine de départements, varie de 33 à 100* (Note 2-3 page 15).

Autres remarques

Diversité des situations familiales

Le constat statistique (tableau 1 page 9), issu du croisement de plusieurs sources, est instructif. On y voit que 20 % des enfants mineurs vivent en famille monoparentale ou en ménages complexes, et que cette proportion passe à 42 % pour les enfants pauvres. Ces situations sont complexes et changeantes (garde alternée, pension alimentaire...). Pour simplifier les démarches administratives, éviter la chasse aux tricheurs et stabiliser les aides en cas de modification des situations matrimoniales, il est important d'aller vers des prestations familiales indépendantes du rang de l'enfant dans la « famille », et de les rendre - sauf l'ASF – indépendantes du statut matrimonial.

Pour éviter tout effet désincitatif à l'augmentation de revenus d'activité déclarés (trappes à pauvreté et trappes à bas salaires), les prestations familiales devraient aussi être indépendantes du revenu. Cela reviendrait à lisser la réalité complexe actuelle, y compris les mécanismes fiscaux (QF), et à y inclure le cas des familles moyennes qui n'ont qu'un enfant.

Pauvreté et échelle d'équivalence

La pauvreté est définie par rapport à un revenu médian de 1679 € par mois et par unité de consommation en 2014. Une personne seule est pauvre en dessous de 60 % du revenu médian, soit 1008 €. Elle est très pauvre en-dessous de 40 % du revenu médian, soit 672 €.

Pour un foyer, le niveau de vie est statistiquement défini comme le revenu par unité de consommation (UC). Le premier adulte est compté pour 1 UC, les personnes suivantes d'au moins 14 ans pour 0,5 UC, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC.

A l'arrivée d'un enfant, si le revenu reste le même, le niveau de vie du foyer baisse. Une famille proche du seuil de pauvreté passera en-dessous de ce seuil si son revenu n'augmente pas d'au moins $0,3 \times 1008 = 302$ € (enfant de moins de 14 ans) ou de $0,5 \times 1008 = 504$ € (enfant plus âgé). Voilà les montants des aides de l'État qu'il faudrait atteindre pour éviter que la présence d'enfants n'accroisse la pauvreté statistique de leur foyer.

Si l'on accepte ce raisonnement, la question est donc : l'aide actuelle de l'État est-elle loin de ces montants ? Or, le rapport ne la pose pas. Pourquoi ? Parce que la multitude de dispositifs, conditions et seuils fait qu'il est très difficile d'y répondre, et qu'une réponse même limitée à des cas standards met en évidence une situation embarrassante : hors gardes d'enfants, le concours de l'État par enfant varie énormément, sans raisons évidentes.

Le livre « La face cachée des prestations familiales » (pages 28-29) indique une fourchette de 0 à 380 € par enfant et par mois, hors APL (environ 50 € de majoration par enfant pour ceux qui y ont droit), hors ASF (portée à 115 € par enfant en avril 2018, elle concerne les familles monoparentales ne touchant pas de pension alimentaire) et hors réduction de taxe d'habitation (la réduction de 10 % ou 15 % par enfant est un avantage familial qui aura complètement disparu en 2021).

Les extrêmes de cette fourchette concernent les familles aux revenus moyens.

Pour ceux qui touchent le RSA, la fourchette va de 169 € à 269 € par enfant, hors la majoration du RSA appelée « parent isolé ».

Pour les foyers les plus aisés, l'effet maximal du quotient familial est de 127 € (une demi-part) ou 254 € (une part) par mois et par enfant. Il peut s'y ajouter une réduction par enfant scolarisé (au maximum 15 € par enfant), des allocations familiales (au maximum $168/4 = 42$ €), et une majoration des AF pour certains enfants d'au moins 14 ans ($66/4 = 16$ €).

Voici quelques remarques sur ces chiffres :

- Les aides de l'État sont certainement inférieures aux 504 € qui éviteraient à un foyer de passer au-dessous du seuil de pauvreté statistique quand un enfant atteint 14 ans.
- Elles sont trop hétérogènes pour juger du niveau de ces aides par rapport aux 302 € qui éviteraient à un foyer de passer au-dessous du seuil de pauvreté statistique du fait de la présence d'un enfant de moins de 14 ans.
- Le « seuil de pauvreté » est défini en valeur relative par rapport au revenu médian. Réduire le nombre de « pauvres » selon cette définition, c'est réduire l'éventail des revenus, et donc opérer un transfert des plus riches vers les plus pauvres. Par construction, cet indicateur oblige donc à poser la difficile question « qui paye ? ». Le rapport laisse cette question sans réponse (Note 3-2 page 24).¹

La conditionnalité du RSA en question

Pour les familles pauvres, la plus grosse partie des allocations familiales classiques (AF, CF...) font partie de la « base ressources » du RSA et de la PPA. Elles sont déduites de leurs barèmes familialisés, qui sont un peu plus avantageux que les allocations familiales classiques, surtout dans le cas d'un seul enfant. Cela veut dire qu'une personne qui ne manifesterait pas assez de volonté pour chercher un emploi se trouve privée non seulement du RSA, mais aussi des avantages familiaux qui lui sont liés.

C'est un argument pour préférer une allocation distincte du RSA pour éradiquer la grande pauvreté des enfants. Mais alors, pourquoi ne pas remplacer l'ensemble de la familialisation du RSA par une allocation distincte ? Cette allocation s'ajouterait simplement et inconditionnellement à n'importe quels minima sociaux (RSA, PPA, ASS... ou rien).

Un accompagnateur unique pour les familles

L'idée d'un accompagnateur unique (Note 3-1 page 5) vient du constat que les familles en difficultés sont aux prises avec de nombreux interlocuteurs, souvent ressentis comme menaçants. Pour pouvoir assumer cette mission, un tel accompagnateur devrait comprendre les barèmes sociaux. C'est impossible s'ils ne sont pas simplifiés.

¹ La mission d'information sur la politique familiale de l'assemblée nationale s'est heurtée à cette difficulté. Guillaume Chiche (LREM) aurait voulu réduire le QF pour augmenter les aides aux enfants pauvres. Gilles Lurton (LR) s'y est opposé : pas question de toucher une nouvelle fois au QF ! Le rapport n'a pas été publié.

Inconvénients d'une allocation enfant forfaitaire destinées aux enfants pauvres (Note 3-2 page 23)

- *L'évaluation des ressources au niveau du ménage (en cohérence avec l'indicateur de pauvreté monétaire) peut laisser de côté certaines familles vivant au sein de ménages complexes 34 et qui, de ce fait, ne sont pas considérées comme pauvres alors qu'elles n'ont pas les moyens d'une vie autonome décente.*
- *La forte efficacité de l'allocation enfant pour réduire la pauvreté des enfants estimée dans ce travail théorique s'explique en partie par le fait que l'imputation de l'allocation est réalisée à partir des revenus disponibles annuels. En pratique, il serait plus difficile de cibler les enfants pauvres sachant que les prestations familiales sont servies par les Caf aux familles (qui peuvent différer des ménages) et que les revenus peuvent fortement varier au cours de l'année. En outre, les prestations comme le RSA ou la PA sont attribuées en fonction des ressources trimestrielles devant être déclarées ce qui est source de non recours.*
- *C'est une prestation familiale sous condition de ressources dont le taux d'exclusion est très important (80% des enfants), ce qui peut créer une confusion entre les instruments.*
- *C'est une prestation qui s'ajoute au RSA et déconnecte davantage encore le montant du RSA du revenu disponible des familles alors que le RSA est supposé être « le dernier filet de sécurité ».*
- *Comme le droit à l'allocation d'enfant s'éteint dès que le revenu disponible dépasse le seuil de pauvreté, cela peut entraîner des effets de seuil très importants, et restaurer des phénomènes de « trappe à inactivité » que le RSA activité et la prime d'activité à sa suite avaient pour but de supprimer.*

Ajoutons davantage de démarches, davantage de moyens administratifs nécessaires et davantage de non-recours.