

Chapitre XIII

Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer

PRÉSENTATION

En France, sont considérées comme nombreuses les familles qui comptent trois enfants et plus. Ces familles, qui accueillent près d'un tiers des enfants, ne sont pas identifiées par les administrations comme un objet à part entière de politique publique. L'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles énumère les différents outils de soutien aux familles en général, sans établir de distinction en fonction du nombre d'enfants. Les objectifs de la politique familiale présentés dans les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale n'en font pas mention explicite.

La situation particulière de ces familles a cependant conduit à adapter en leur faveur certains dispositifs généraux. Ainsi, les prestations familiales et le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu sont majorés à partir du troisième enfant. Les familles nombreuses bénéficient, par ailleurs, d'avantages en matière d'accès aux services sociaux ou de retraite, et dans la mise en œuvre de la fiscalité environnementale.

Afin de maîtriser la dépense publique tout en préservant l'aide apportée aux familles les plus modestes, les dispositifs appliqués aux familles nombreuses ont connu des évolutions dans la dernière décennie, dont la Cour a souhaité prendre la mesure et évaluer les effets.

Les familles nombreuses bénéficient d'aides publiques importantes et diverses (I) mais ont été plus affectées que les autres par les mesures de maîtrise des dépenses sociales et fiscales décidées entre 2011 et 2021, de manière toutefois différenciée selon leurs revenus (II). En dépit d'une concentration croissante des aides sur les familles les plus modestes, ces dernières restent exposées à des risques de fragilité financière et sociale, dont certains se sont accentués (III).

Portrait statistique des familles nombreuses

Le nombre de familles nombreuses, c'est-à-dire de foyers où vivent au moins trois enfants, est estimé entre 1,22 million et 1,47 million en France selon la définition retenue⁵⁶¹, dont environ 300 000 familles de quatre enfants ou plus.

Les familles nombreuses représentent une famille sur six, proportion stable depuis les années 2000. Elles accueillent 30 % des enfants et jeunes de moins de 25 ans (5,68 millions). 81 % des enfants vivent avec un couple de deux adultes et 19 % avec un seul parent. Les fichiers fiscaux mettent en évidence une baisse d'environ 100 000 du nombre de foyers avec trois enfants ou plus, entre 2010 et 2020, soit un tiers de la baisse totale du nombre de foyers avec enfants.

Selon le Haut conseil de la famille, de l'enfant et de l'âge, les familles recomposées (un couple d'adultes vivant avec au moins un enfant issu d'une union antérieure) sont plus susceptibles d'être nombreuses : 38 % des familles recomposées sont nombreuses en 2020, contre 21 % des familles traditionnelles et 17 % des familles monoparentales.

Les familles dont la personne de référence est née à l'étranger sont plus fréquemment nombreuses que la moyenne (36 % contre 20 %).

La part des familles nombreuses est plus élevée en Guyane (37 % des familles), dans les Hauts-de-France (21 %), en Île-de-France (21 %) et dans les Pays-de-la-Loire (19 %).

La Cour évalue à 30 Md€ les dépenses publiques en faveur des familles nombreuses, dont l'essentiel est constitué des prestations familiales (11,7 Md€), de la majoration de pension de retraite réservée aux parents de trois enfants ou plus (10 Md€), du quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu (2,65 Md€) et des allocations logement (2,3 Md€).

⁵⁶¹ Selon l'Insee, une famille est considérée comme nombreuse dès lors qu'au moins trois enfants, dont au moins un mineur, vivent au sein d'un ménage. Pour la branche famille de la sécurité sociale, les familles nombreuses concernent les personnes vivant seules ou en couple et assumant la charge de trois enfants et plus âgés de moins de 20 ans. Pour l'administration fiscale, la notion d'enfant à charge, sur option jusqu'à 25 ans, est déterminante pour le calcul du quotient familial. Ces nuances de définition, tenant notamment à l'âge des enfants pris en compte, expliquent les différentes estimations du nombre de familles nombreuses.

I - Un soutien important apporté aux familles nombreuses par plusieurs dispositifs sociaux et fiscaux

La question du juste niveau de compensation des coûts de l'enfant renvoie à celle des dépenses supplémentaires qu'il entraîne, en prenant en compte son rang dans la fratrie. La majorité des études conclut qu'il n'y a pas de discontinuité des coûts à l'arrivée d'un troisième enfant et que les coûts augmentent avec l'âge des enfants.

Ces études statistiques ne prennent toutefois pas en compte les coûts indirects liés à l'enfant, constitués des pertes de revenu et d'occasions d'évolution professionnelle manquées (promotion, mobilité, primes), qui peuvent affecter les parents ayant choisi de libérer le temps nécessaire pour s'occuper de leurs enfants. Ces coûts indirects sont plus importants à partir du troisième enfant. Les mères en supportent la plus grande partie, puisqu'elles sont plus nombreuses que les pères à cesser ou à réduire leur activité.

Le système social et fiscal français tente de compenser ces désavantages par une combinaison de prestations sociales majorées, de réductions d'impôts et de droits sociaux additionnels à partir du troisième enfant.

A - Les prestations familiales, principal vecteur de l'aide aux familles nombreuses

Les règles des allocations familiales et des allocations logement avantagent les familles nombreuses. Deux prestations leur sont aussi réservées.

1 - Une majoration des barèmes et des montants des allocations familiales à partir du troisième enfant

Le calcul du montant de chacune des prestations versées par la branche famille et les conditions de ressources qui leur sont attachées tiennent compte du nombre d'enfants, de façon à accorder aux familles des revenus sociaux plus élevés à mesure qu'augmente le nombre des enfants à charge.

Le barème des allocations familiales est majoré pour les familles nombreuses : l'allocation mensuelle versée à partir du troisième enfant est

plus que doublée par rapport à celle versée pour deux enfants⁵⁶². Les familles nombreuses bénéficient également des règles de la majoration forfaitaire des allocations familiales, accordée pour les enfants de 14 ans ou plus et qui s'applique à partir du deuxième enfant⁵⁶³.

Les familles nombreuses accueillent 62 % des enfants des ménages bénéficiaires d'allocations familiales⁵⁶⁴. En 2021, elles ont perçu 56 % des allocations familiales (6,8 Md€ sur 12,3 Md€) et 50 % du total des prestations familiales (11,7 Md€ sur 23,2 Md€).

2 - Deux prestations réservées aux familles nombreuses

Créé par la loi n° 77-765 du 12 juillet 1977, le complément familial est attribué sous condition de ressources aux familles métropolitaines⁵⁶⁵ ayant à leur charge au moins trois enfants âgés de 3 à 20 ans. Son coût avoisinait 2 Md€ en 2021. 873 000 familles nombreuses, soit 63 % d'entre elles, ont perçu cette prestation en sus des allocations familiales en décembre 2021.

Alors que l'âge maximal des enfants ouvrant droit aux allocations familiales est de 20 ans, une allocation forfaitaire est versée depuis la même loi jusqu'au mois précédant le 21^{ème} anniversaire de l'aîné des familles de trois enfants (89,79 €). Environ 100 000 familles ont bénéficié de cette prestation en 2021, pour un montant avoisinant 100 M€.

3 - Des règles favorables aux familles nombreuses en matière d'aides au logement

Les allocations logement visent à diminuer le coût net du logement supporté par leurs bénéficiaires. Leur montant dépend, notamment, des

⁵⁶² Pour un revenu égal à 81 212 € ou moins, une famille de trois enfants perçoit 323,9 € par mois d'allocations familiales, dont 71 € pour chacun des deux premiers enfants et 181,9 € pour le troisième. Le barème distingue trois tranches de revenus ; le montant des allocations est moins élevé pour des revenus supérieurs.

⁵⁶³ Pour une famille de deux enfants, l'allocation est versée lorsque le deuxième enfant à charge atteint 14 ans. Pour une famille de trois enfants, la même règle s'applique et l'allocation est alors doublée. Les trois tranches de revenus s'appliquent à la majoration.

⁵⁶⁴ Cette proportion est élevée car les foyers avec un seul enfant ne perçoivent pas d'allocations familiales.

⁵⁶⁵ Une prestation différente réservée aux départements d'outre-mer est également dénommée complément familial : elle est destinée aux familles qui assument la charge d'au moins un enfant de plus de trois ans mais de moins de cinq ans. Elle n'est pas destinée aux familles nombreuses.

ressources du foyer et de sa composition. Les familles nombreuses bénéficient de plusieurs éléments favorables :

- le barème dépend du nombre d'enfants à charge ;
- le loyer plafond et le forfait de charges augmentent avec le nombre d'enfants ;
- le nombre d'enfants limite la diminution du montant de l'aide en fonction du revenu.

Les allocations logement sont ainsi accordées aux familles nombreuses jusqu'à des niveaux de revenus plus élevés que pour les autres ménages. 48 % d'entre elles en bénéficient. L'allocation versée est aussi en moyenne plus élevée que celle accordée aux autres ménages (317 € par mois contre 246 € en 2021). Au total, le montant des allocations logement servies aux familles nombreuses était de 2,3 Md€, en 2021, soit 16 % de ces prestations, alors qu'elles comptent pour 13 % des foyers bénéficiaires.

Par ailleurs, les familles nombreuses font partie des publics prioritaires pour l'attribution des logements sociaux. Celles d'entre elles qui perçoivent une allocation logement sont majoritairement hébergées dans le parc social (397 905, soit 61 % des bénéficiaires en 2021).

B - D'autres dispositifs fiscaux et sociaux favorables

De multiples dispositifs se sont sédimentés depuis le début du XX^{ème} siècle pour améliorer le soutien aux familles nombreuses en matière fiscale, de retraite, d'action sociale, de rémunération dans la fonction publique, et même de transports.

1 - Un avantage de quotient familial qui minore l'imposition du revenu

La prise en compte de la composition familiale dans le calcul de l'impôt sur le revenu constitue une exception française parmi les pays de l'OCDE. Depuis 1945, les redevables d'un même foyer fiscal⁵⁶⁶ sont en effet assujettis à une déclaration unique de revenus qui tient compte de la

⁵⁶⁶ Le foyer fiscal correspond à une situation légalement constatée (mariage, pacte civil de solidarité – PACS). Les personnes mariées ou pacsées appartiennent au même foyer fiscal contrairement aux personnes en union libre, avec ou sans enfants, qui appartiennent à deux foyers fiscaux différents.

présence d'enfants à charge⁵⁶⁷. À la redistribution verticale découlant de la progressivité de l'impôt sur le revenu, ce mécanisme ajoute une redistribution horizontale au bénéfice des familles avec enfants, d'autant plus importante que ceux-ci sont nombreux⁵⁶⁸.

La prise en compte du nombre d'enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu

À chaque foyer fiscal est associé un nombre de parts fiscales fonction de sa composition. Les enfants ouvrent droit chacun à une demi-part fiscale. Depuis 1981, le troisième enfant et, depuis 1987, tous les enfants à partir du troisième, ouvrent droit à une part supplémentaire (au lieu d'une demi-part). Le barème progressif de l'impôt sur le revenu s'applique au revenu imposable par part. Le résultat obtenu est multiplié par le nombre de parts pour déterminer l'impôt dû.

Ces règles permettent d'appliquer, à revenu du foyer égal, un taux marginal d'imposition plus faible au foyer fiscal qui supporte les charges de famille les plus élevées.

Par exemple, pour un même revenu annuel de 60 000 €, l'impôt sur le revenu dû en 2022 était de 4 044 € pour un couple sans enfant, de 2 420 € pour un couple avec deux enfants, et de 786 € pour un couple avec trois enfants. À partir de quatre enfants ce couple n'est pas imposable.

Un plafonnement de cet avantage a été introduit par la loi de finances pour 1982 pour des motifs de réduction de la dépense fiscale et d'équité, car la progressivité de l'impôt sur le revenu amplifie l'effet de redistribution horizontale du quotient familial au bénéfice des ménages les plus aisés. Ce plafonnement a été abaissé à plusieurs reprises. L'avantage maximal retiré de la demi-part de quotient familial au titre de l'imposition était ainsi de 1 678 € en 2022, soit un montant inférieur de 45 % à son équivalent de 1982 en parité de pouvoir d'achat.

L'avantage total du quotient familial est évalué à 7,88 Md€ en 2021 sur les revenus de l'année 2020, pour quatre millions de foyers fiscaux concernés. Les couples avec trois enfants ou plus sont favorisés par ce dispositif, avec un avantage moyen de 3 581 € par ménage, contre 1 989 € en moyenne pour les couples avec deux enfants et 1 021 € pour les couples avec un enfant. Pour l'imposition 2021, les familles nombreuses ont

⁵⁶⁷ Enfants mineurs et, sur option, enfants majeurs jusqu'à 21 ans, voire 25 ans s'ils poursuivent des études.

⁵⁶⁸ Voir sur ce point les observations définitives de la Cour sur *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, juin 2023.

bénéficié du tiers du montant total des avantages liés à l'application du quotient familial (soit 2,65 Md€), alors qu'elles représentaient 18 % des foyers bénéficiaires.

2 - Des dispositions spécifiques en matière de retraite, d'action sociale et de rémunération des agents publics

Destinée aux seuls parents de familles nombreuses, la majoration de pension pour enfant augmente le montant de leur pension de 10 % dans la plupart des régimes, pour une dépense annuelle d'environ 10 Md€ par an. Comme les autres assurés, les parents de familles nombreuses bénéficient de majorations de durée d'assurance et de l'assurance vieillesse des parents au foyer lorsqu'un des deux parents a interrompu son activité pour élever ses enfants - ce qui est plus fréquent dans les familles nombreuses.

Un quotient familial, légèrement différent de celui de l'impôt sur le revenu⁵⁶⁹, est utilisé pour l'attribution d'aides sociales individuelles au titre de l'action sociale des caisses d'allocations familiales. Les mairies et la plupart des crèches et des services périscolaires y recourent également pour déterminer leurs tarifs (cantine, centre de loisirs, etc.), à l'avantage des familles nombreuses.

Les fonctionnaires et agents contractuels de droit public perçoivent depuis 1917 un élément de rémunération dépendant de leur nombre d'enfants, le supplément familial de traitement⁵⁷⁰, dont le barème est majoré à partir du troisième enfant. Pour la fonction publique d'État, les familles nombreuses représentent 18 % des bénéficiaires du supplément familial de traitement, mais perçoivent la moitié de son montant, soit 294 M€ sur 597 M€. En extrapolant ce chiffre aux fonctions publiques hospitalière et territoriale, les familles nombreuses des agents publics bénéficieraient d'un total de 660 M€ à ce titre.

⁵⁶⁹ Les ressources prises en compte sont égales au douzième des revenus bruts annuels (avant abattements), auxquelles s'ajoutent les prestations mensuelles versées par la caisse d'allocations familiales pour le mois en cours, divisées par un nombre de parts. Un couple ou parent isolé vaut deux parts et chaque enfant à charge une demi-part, sauf le troisième enfant qui vaut une part.

⁵⁷⁰ Article n° 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

3 - Des avantages en matière de transports

Une carte « familles nombreuses », créée par l'État en 1921, ouvre droit à une réduction sur le prix du transport ferroviaire de 30 % pour trois enfants, 40 % pour quatre enfants, 50 % pour cinq enfants et 75 % à partir du sixième⁵⁷¹. Cette carte est détenue par 850 000 bénéficiaires, soit environ 10 % des personnes vivant au sein de familles nombreuses. En 2022, la compensation versée à ce titre par l'État à la SNCF était de 5,6 M€.

Par ailleurs, l'acquisition par les familles nombreuses de véhicules d'au moins cinq places pouvant les situer au-delà du seuil d'obtention du bonus écologique, elles bénéficient d'un abattement depuis 2009, pour une dépense fiscale estimée à 14 M€ en 2021. Un abattement similaire est prévu pour la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, pour une dépense fiscale estimée à 1 M€.

II - Une maîtrise de la dépense publique qui pèse sur un nombre croissant de familles nombreuses

La dépense sociale en faveur des familles et l'avantage qu'elles retirent du quotient familial ont diminué ces dernières années, en particulier pour les familles nombreuses. Cela résulte de mesures de limitation des avantages sociaux et fiscaux pour les ménages aux revenus les plus élevés, dont le champ s'est progressivement étendu du fait des règles d'indexation des barèmes.

A - Une réduction des avantages fiscaux et sociaux

Dans un objectif de maîtrise des dépenses publiques, plusieurs mesures ont réduit les avantages accordés aux familles en matière fiscale, notamment par l'abaissement du plafond du quotient familial. Le bénéfice des allocations familiales a, par ailleurs, été modulé en fonction du revenu et diverses réformes ont porté sur les autres prestations familiales, notamment sur le complément familial, qui a perdu de sa cohérence.

⁵⁷¹ Décret n° 80-956 du 1^{er} décembre 1980.

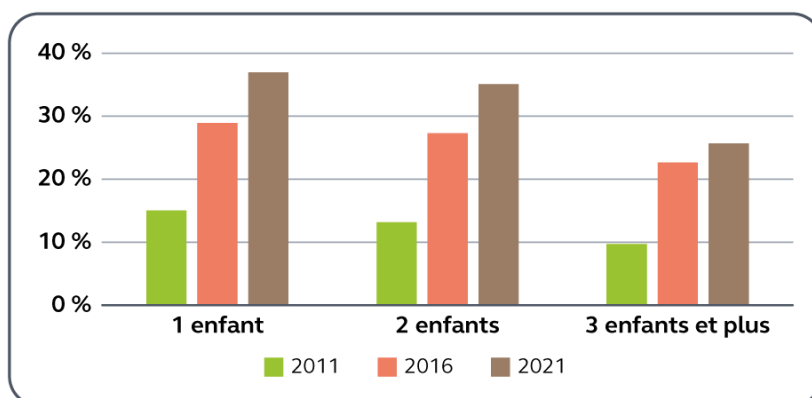
1 - Une limitation progressive des avantages fiscaux

Le quotient familial ne représente pas un avantage pour tous les foyers, puisqu'il faut être assujéti à l'impôt sur le revenu pour en bénéficier, ce qui concerne 60 % des foyers fiscaux comptant trois enfants ou plus (740 000 sur 1,22 million de foyers éligibles) en 2021.

Comme exposé *supra*, le bénéfice du quotient familial a été plafonné dès 1982 et le montant de ce plafond a été abaissé en 2012, en 2013 et en 2014. Le seuil de revenus à partir duquel ce plafond est atteint varie en fonction du nombre d'enfants⁵⁷².

En dix ans, la part des foyers soumise au plafonnement du quotient familial a presque triplé dans toutes les configurations familiales, ce qui se traduit par un surcroît d'impôt à payer. Pour les familles nombreuses, cette part est passée de 10 % en 2011 à 26 % en 2021, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 45 : proportion des foyers fiscaux dépassant le plafond du quotient familial



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Les données transmises par la DGFIP mettent en évidence une baisse de la dépense fiscale au titre du quotient familial en euros courants entre 2011 et 2021 (- 2,1 %), accentuée pour les familles nombreuses (- 9,2 %). La part des familles nombreuses dans les dépenses de quotient

⁵⁷² En 2021, il était de 62 982 € pour une famille de deux enfants, 73 819 € pour une famille de trois enfants, et 84 659 € pour une famille de quatre enfants.

familial a ainsi diminué de 36,3 % à 33,6 % alors que leur proportion parmi les bénéficiaires est restée stable.

Pour l'impôt sur le revenu de 2021, la DGFIP estime à 4,5 Md€ le surcroît d'impôt sur le revenu découlant du plafonnement du quotient familial, dont 1,23 Md€ à la charge des 200 000 familles nombreuses concernées par cette mesure. Celles-ci en supportent donc 27 %, alors qu'elles ne représentent que 3,5 % des foyers fiscaux auxquels s'applique le plafonnement.

Ces effets se cumulent avec la non-indexation des réductions ou déductions fiscales bénéficiant aux familles. Le plafond de la réduction pour garde d'enfants est resté inchangé à 1 150 €⁵⁷³ par enfant et par an de 2006 à 2022. Rapporté à l'évolution générale des salaires, son équivalent monétaire a ainsi diminué d'un tiers durant cette période, avant sa revalorisation à 1 750 € par la loi de finances pour 2023.

Les réductions d'impôt liées aux études secondaires ou supérieures des enfants⁵⁷⁴ n'ont pas été revalorisées depuis 1993. Leur équivalent monétaire a diminué de 50 % depuis cette date.

Enfin, un plafonnement global des avantages fiscaux est appliqué à chaque foyer fiscal, indépendamment de sa composition. Sont notamment concernés l'emploi d'un salarié à domicile et les frais de garde de jeunes enfants. Ce plafond global a été fortement abaissé et forfaitisé à 10 000 € depuis 2013. Le caractère forfaitaire et non familialisé de ce plafond pose question, puisque les familles nombreuses prennent en charge relativement plus de dépenses contraintes de garde d'enfant ou d'emploi d'un salarié à domicile que les ménages sans enfant ou les familles avec un ou deux enfants de même niveau de revenu.

2 - Une modulation des allocations familiales selon les ressources

La modulation des allocations familiales, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, a consisté à ne verser que 50 % ou 25 % de leur montant aux familles dont les revenus dépassent certains seuils, à des fins d'économies supportées par les familles les plus aisées.

⁵⁷³ 50 % des dépenses dans la limite de 2 300 € de dépenses par an.

⁵⁷⁴ En 2021, 61 € par enfant au collège, 153 € au lycée et 183 € en enseignement supérieur.

Tableau n° 46 : seuils de modulation du barème des allocations familiales en 2021 (revenus annuels et équivalent Smic)

	Tranche 2 (50 %)	Équivalent Smic	Tranche 3 (25 %)	Équivalent Smic
<i>3 enfants</i>	75 760 €	5,5 Smic	99 039 €	7,2 Smic
<i>4 enfants</i>	81 587 €	5,9 Smic	104 866 €	7,6 Smic
<i>5 enfants</i>	87 414 €	6,4 Smic	110 693 €	8,1 Smic

Note de lecture : La modulation des allocations familiales commence à partir de 81 587 € pour un foyer comportant quatre enfants, soit un revenu équivalent à 5,9 fois le Smic.

Source : DSS, Cahier statistique des prestations familiales, 2021

Du fait de la décorrélation entre l'évolution des salaires et celle des prix, sur laquelle le barème de ressources est indexé, une proportion croissante des bénéficiaires a été touchée par la modulation des allocations. Cette mesure concernait 11 % des foyers bénéficiaires en 2021 contre 9,4 % en 2015, année de sa mise en œuvre.

En 2021, l'écart entre les allocations versées à un ménage ayant trois enfants âgés de moins de 14 ans et celles qu'il aurait perçues sans la modulation introduite en 2015 atteignait 1 914 € en tranche 2 et 2 870 € en tranche 3, soit, respectivement, 2,5 % et 2,9 % de ses revenus d'activité à l'entrée de la tranche du barème.

La baisse du montant des allocations familiales versées à ces familles représente une économie de 760 M€ en 2021, dont 290 M€ portent sur les familles nombreuses. Sur la période 2016-2021, la mesure a permis une économie budgétaire cumulée de 4,3 Md€, dont 40 % ont été supportées par les 100 000 familles nombreuses concernées, qui représentent 2 % de l'ensemble des familles bénéficiaires d'allocations familiales.

3 - Des mesures de portée générale sur les prestations familiales qui ont aussi concerné les familles nombreuses

Diverses mesures ont restreint les transferts en faveur des familles, y compris pour celles non-concernées par la modulation des allocations familiales.

Le montant de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf), qui sert au calcul du montant de la plupart des prestations servies par la branche famille, a été sous-indexée en 2015, en 2019 et en 2020. En conséquence, sur la période 2011-2021, la Bmaf a augmenté de 5 %, moins rapidement que les prix (8 %). L'économie permise par cette sous-indexation s'élève à 1 Md€, dont la moitié a porté sur les familles nombreuses.

Certaines réformes des prestations de garde des jeunes enfants ont été défavorables aux familles nombreuses. La création de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) à compter du 1^{er} janvier 2015, en remplacement des précédents dispositifs de congé parental⁵⁷⁵, a restreint les options antérieures de partage des tâches dans les couples pour l'accueil des jeunes enfants. Le bénéfice de cette prestation versée aux parents ayant cessé ou réduit leur activité pour s'occuper de leur enfant de moins de trois ans de rang 2 ou supérieur a été réduit à une durée de 24 mois maximum pour chacun des parents, contre 36 mois auparavant pour le seul parent bénéficiaire, dans un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes⁵⁷⁶. Cet objectif n'a toutefois pas été atteint, puisque seuls 2,5 % des bénéficiaires de cette prestation sont des hommes. L'effet de la mesure a donc été de réduire la durée de la prestation et le nombre de demandeurs, la dépense passant de 2 Md€ en 2013 à 730 M€ en 2021.

Le décret n° 2018-312 du 26 avril 2018 a procédé à l'alignement du montant de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)⁵⁷⁷ sur celui d'une autre allocation, le complément familial (cf. *infra*), réservée aux familles nombreuses. Cet alignement a entraîné une baisse du montant de la Paje à taux plein de 9 points en pourcentage de la Bmaf. Le décret n° 2018-331 du 3 mai 2018 a ensuite abaissé les plafonds de revenu pour bénéficier de l'allocation de base et de la prime de naissance.

**Illustration des conséquences de la réforme
de l'allocation de base de la prestation d'accueil
du jeune enfant (Paje)**

M. et Mme X ont chacun un salaire net imposable de 2 050 € par mois, soit 1,5 Smic net. Ils ont eu un enfant en mai 2018, quel que soit son rang.

Du fait de la réforme, l'allocation de base de la Paje leur a été servie à taux partiel, soit 84,5 € par mois. Si leur enfant était né avant avril 2018, ils auraient bénéficié du taux plein de 184,6 € par mois. Leur manque à gagner atteint 3 503,8 €, soit 2,4 % de leur revenu d'activité pendant toute la durée de versement de l'allocation.

⁵⁷⁵ Cette prestation a remplacé le complément de libre choix d'activité et le complément optionnel de libre choix d'activité, spécifiquement destiné aux parents de trois enfants et plus (638,33 € par mois pendant huit mois).

⁵⁷⁶ Caisse nationale des allocations familiales, *L'Essentiel* n° 183, 2018.

⁵⁷⁷ Allocation versée sous conditions de ressources à partir du mois suivant la naissance de l'enfant jusqu'au mois précédent son troisième anniversaire (applicable également en cas d'adoption).

4 - Une perte de cohérence du complément familial, préjudiciable aux familles à revenus intermédiaires et à l'emploi féminin

Allocation sous conditions de ressources réservée aux familles nombreuses, le complément familial souffre de plusieurs incohérences.

Son montant est le même, que la famille ait trois enfants ou plus, sans que soient pris en compte les coûts additionnels suscités par l'arrivée de nouveaux enfants au-delà du troisième.

Son plafond de ressources était initialement élevé puisque à sa création en 1977, 87 % des familles nombreuses en bénéficiaient. Depuis 1997, son indexation sur les prix et non plus sur les salaires a eu pour effet d'en restreindre progressivement l'accès : 63 % des familles nombreuses le percevaient en 2021.

Le législateur avait souhaité favoriser l'emploi du deuxième membre du couple. Le plafond de ressources est donc différent selon qu'un seul ou les deux parents travaillent. L'écart entre ces deux plafonds, qui est de 9 000 € par an, soit 0,45 Smic brut, est toutefois insuffisant pour encourager ou préserver l'activité du second parent. Ceci pose question au regard de la faiblesse du taux d'emploi des mères de trois enfants ou plus, qui influe négativement sur les revenus moyens des familles nombreuses (cf. *infra*).

Le complément familial s'articule difficilement avec d'autres prestations. Il cesse d'être versé à la naissance d'un nouvel enfant jusqu'à ses trois ans car il ne peut être cumulé avec l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant en vertu d'une règle ancienne. L'arrivée d'un nouvel enfant dans une famille nombreuse n'entraîne donc le versement d'aucune prestation d'accueil additionnelle jusqu'à ses trois ans, contrairement à ce qui se produit pour la naissance d'un premier ou d'un deuxième enfant.

Enfin, une majoration, dite de dédoublement, a été créée à compter du 1^{er} avril 2014 au bénéfice des familles nombreuses très modestes⁵⁷⁸. Cette majoration a été exclue de la base-ressources de nombreuses prestations sociales⁵⁷⁹, ce qui constitue un avantage pour ses bénéficiaires, mais ne favorise pas un pilotage cohérent du système de prestations.

⁵⁷⁸ En 2021, la majoration du complément familial s'appliquait à 51 % des foyers bénéficiaires, soit 445 000 familles.

⁵⁷⁹ La majoration du complément familial n'entre pas dans la base ressources du revenu de solidarité active (article n° R. 262-10-1 du code de l'action sociale et des familles) ni de la prime d'activité (article n° R. 844-4 du code de la sécurité sociale).

En effet, cet avantage accentue les effets de seuil en cas de retour à l'activité et affecte la comparabilité des situations avec les bénéficiaires du complément familial non majoré. Inversement, en cas de naissance d'un nouvel enfant, les familles bénéficiaires du complément familial majoré voient paradoxalement leurs prestations diminuer puisque l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, qui se substitue au complément familial majoré jusqu'aux trois ans du dernier enfant, est d'un montant inférieur (184 € contre 277 € en 2023).

Ces multiples incohérences invitent à engager une réflexion sur les objectifs et sur les paramètres du complément familial.

B - Des évolutions des avantages sociaux et fiscaux qui affectent un nombre croissant de familles nombreuses

L'effort financier lié à la stabilisation des dépenses en faveur des familles a porté au départ sur un nombre limité de familles nombreuses. Toutefois, l'indexation des barèmes de ressources sur les prix et non sur les salaires a supprimé ou réduit les aides pour un nombre croissant de familles aux revenus intermédiaires.

1 - Une stabilisation des dépenses qui n'a pas été compensée par une redistribution accentuée en faveur des familles plus modestes

Les diverses mesures prises au cours de la décennie écoulée et le moindre dynamisme de la natalité française depuis le début des années 2010 ont contribué à stabiliser les dépenses de la branche famille de la sécurité sociale (30,8 Md€ en 2011, 29,9 Md€ en 2021), soit une diminution de 8,8 % en euros constants. La dépense de quotient familial a également décru (8,05 Md€ en 2011 et 7,88 Md€ en 2021).

L'addition des mesures d'économies intervenues en matière fiscale et sociale représente 17,9 Md€ en cumul sur la période 2011-2021, dont 5,7 Md€ à la charge des familles nombreuses. La seule mesure nouvelle en dépenses a été la majoration du complément familial pour les familles nombreuses très modestes, pour un coût de 2,1 Md€.

Tableau n° 47 : effet cumulé des mesures socio-fiscales sur le revenu des familles sur la période 2012-2021 (en Md€)

<i>En Md€</i>	Ensemble des familles	Familles nombreuses	
<i>Réduction du plafond du quotient familial (2013-2020)</i>	- 12,0	- 3,4	28 %
<i>Modulation des allocations familiales</i>	- 4,3	- 1,7	40 %
<i>Réduction des plafonds et du montant de l'allocation de base de la Paje (2018-2021)</i>	- 0,5	- 0,1	26 %
<i>Sous-indexation de la Bmaf</i>	- 1,1	- 0,5	50 %
<i>Majoration du complément familial</i>	+ 2,1	+ 2,1	100 %
<i>Total</i>	- 15,8	- 3,6	23 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP et Cnaf

Les mesures d'économie supportées par les familles nombreuses ont été concentrées (5,3 Md€ sur 5,7 Md€) sur les 200 000 familles aux revenus supérieurs à 73 800 € en 2021. Pour ces familles, le cumul des moindres prestations et du surcroît d'imposition avoisine 26 500 € sur la décennie 2012-2021.

2 - Une réallocation défavorable pour les familles nombreuses aux revenus intermédiaires et supérieurs

Les avantages retirés du quotient familial ont été plafonnés car ils augmentaient avec le revenu du ménage, en raison du caractère progressif du barème de l'impôt. Toutefois, la mesure de l'aisance financière au travers des seuls revenus fiscaux ne prend pas en compte d'autres facteurs, tels que les écarts de patrimoine, les coûts du logement, plus élevés dans les métropoles, ou la différenciation des tarifs des services sociaux liés à l'enfance (cantine⁵⁸⁰, centre de loisirs, etc.).

En outre, la mise en œuvre de ces mesures ayant été échelonnée, les administrations n'ont pas évalué leur impact cumulé.

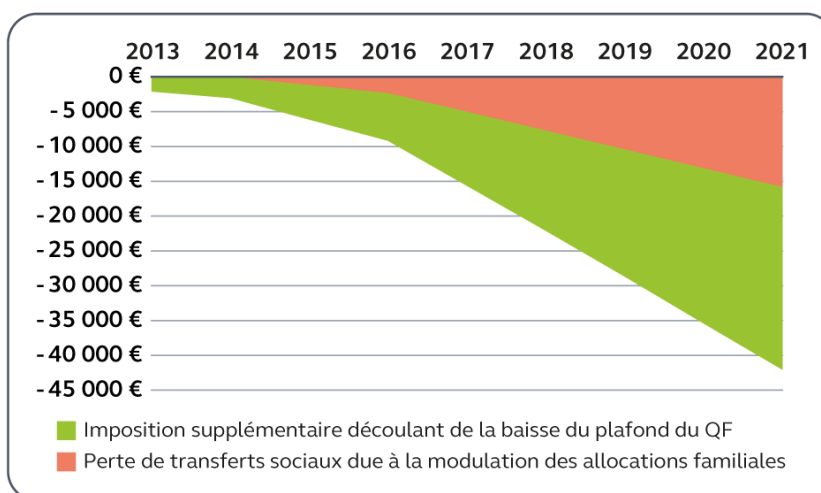
⁵⁸⁰ Par exemple, à Paris, le prix de la restauration scolaire varie de 0,13 € à 7 € par repas selon un barème comprenant 10 tranches, la dernière tranche étant fixée à 5 000 € par mois, soit 60 000 € par an pour un couple.

Un impact financier important pour les familles nombreuses aux revenus supérieurs aux seuils

En 2021, les familles avec trois enfants de moins de 14 ans dont le revenu annuel se situe au seuil de plafonnement du quotient et de modulation des allocations familiales (75 500 €), supportent une perte de ressources par rapport à la législation antérieure à 2013 d'un montant de 4 364 € par an équivalent à 5,5 % de ce revenu annuel.

Pour un couple biactif marié ou pacsé, au revenu net annuel de 85 000 € en 2013, qui a eu un premier enfant en 2013, un deuxième en 2015 et le dernier en 2017, la perte de ressources correspondant aux moindres prestations familiales versées et au supplément d'impôt sur le revenu atteint 40 000 € en cumul sur la période 2013-2021, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 46 : illustration de la perte de revenus liée aux évolutions de la réglementation entre 2013 et 2021



Source : Cour des comptes

Enfin, la revalorisation des barèmes des prestations familiales indexés entre 2013 et 2021 sur l'inflation a été inférieure à l'évolution des revenus des ménages, principalement liée aux salaires, ce qui a conduit à exclure une proportion croissante des familles du bénéfice des prestations. Le cas du complément familial, qui concernait initialement un public large (cf. *supra*), en est une illustration.

La Cnaf n'a pas étudié l'effet d'éviction des modifications de ces paramètres intervenues depuis le début des années 2010. L'importance de

ce sujet justifierait qu'il fasse l'objet d'une information dans le cadre des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale⁵⁸¹.

III - Une cohérence du système de prestations à repenser en regard de facteurs de fragilité persistants

L'analyse des caractéristiques sociales des familles nombreuses, en moyenne plus pauvres du fait d'un moindre taux d'emploi des mères en couple et plus soumises au risque de chômage que la moyenne des autres familles, justifie l'orientation des politiques publiques en leur faveur. La persistance des fragilités de ces populations et l'augmentation de la part des familles monoparentales en leur sein peuvent fonder une réflexion renouvelée sur le ciblage de ces politiques.

A - Des difficultés particulières en termes d'emploi

En moyenne, les chefs de familles nombreuses sont moins qualifiés et ils exercent des professions moins rémunératrices que ceux des familles comportant moins d'enfants. Ces caractéristiques se doublent d'un taux d'emploi féminin inférieur à partir du troisième enfant.

1 - Des situations socio-professionnelles plus fragiles

La proportion de personnes non diplômées est plus importante dans les familles nombreuses que dans les autres familles : 56 % des familles d'au moins trois enfants ont une personne de référence dont le niveau d'études est inférieur ou équivalent au baccalauréat⁵⁸². Ce moindre niveau moyen de formation initiale est encore plus marqué pour les familles très nombreuses : en 2018, 66 % des parents de familles de quatre enfants ou plus étaient non-diplômés.

Ces différences de niveau moyen de formation ont un impact sur la situation socio-professionnelle des familles nombreuses, dont la personne de référence est majoritairement un ouvrier (28,3 %) ou un employé (22 %). Ce constat est encore plus prégnant pour les familles très

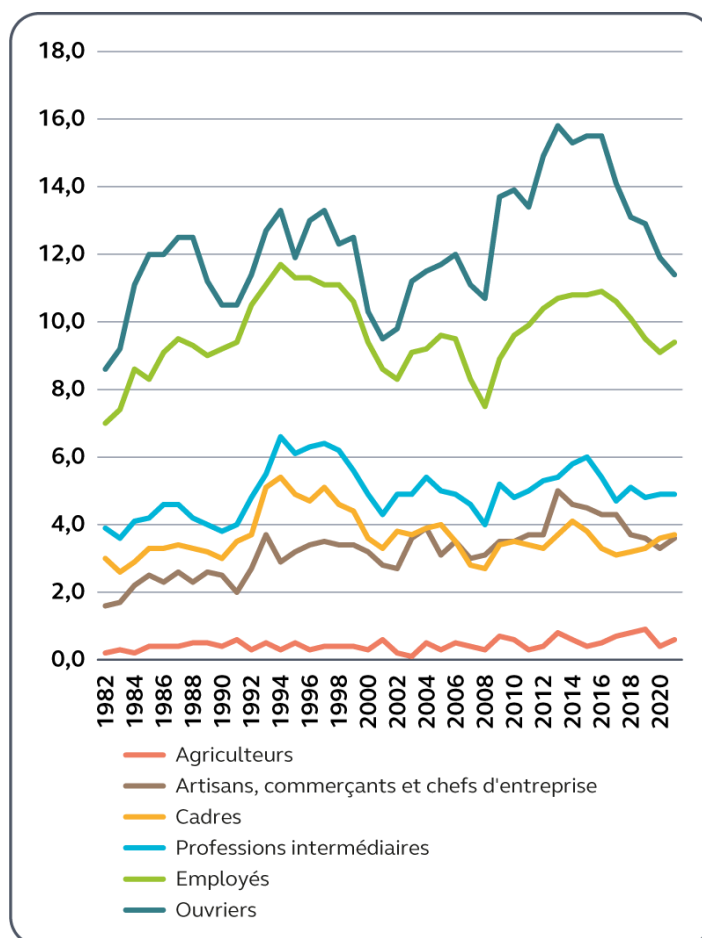
⁵⁸¹ Ceux-ci pourraient analyser, pour chaque prestation, l'évolution du nombre et de la proportion de familles exclues du fait des barèmes de ressources, ainsi que l'économie budgétaire réalisée de ce fait.

⁵⁸² Sauf indication contraire, les statistiques proviennent du *Panorama des familles 2021* (Haut conseil de la famille, de l'enfant et de l'âge, 2021).

nombreuses : 33 % des familles de quatre enfants ou plus ont un chef de famille ouvrier, contre 22,3 % pour l'ensemble des familles.

Ces caractéristiques constituent un facteur de fragilité financière et sociale, dans la mesure où les ouvriers et les employés sont les deux catégories socio-professionnelles les plus exposées au chômage. Sur trois décennies, le taux de chômage moyen des ouvriers est de 12,2 % et celui des employés de 9,2 %, alors que celui des cadres est de 3,7 %. Les écarts se sont de surcroît amplifiés en défaveur des ouvriers au cours des périodes économiques défavorables les plus récentes (2009-2016).

Graphique n° 47 : taux de chômage moyen par catégorie socioprofessionnelle de 1982 à 2021 (en %)



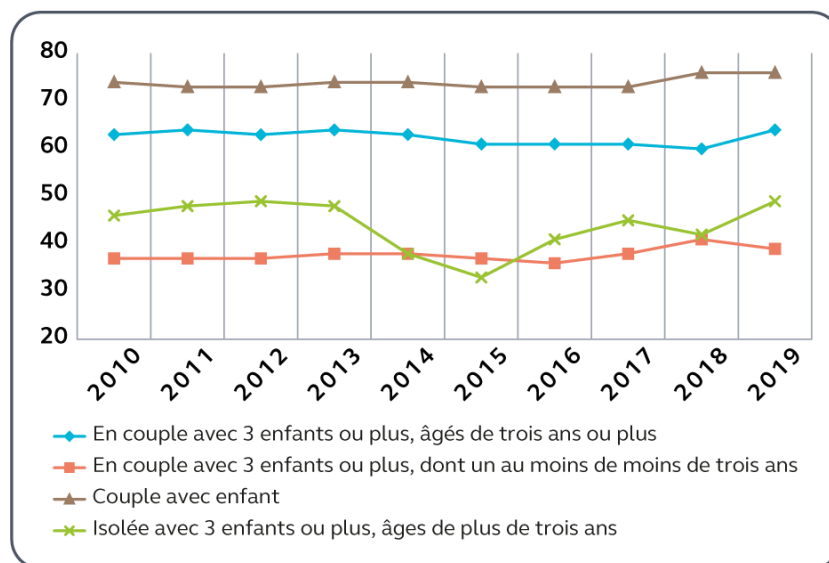
Source : Insee, taux de chômage selon la catégorie socioprofessionnelle
Données annuelles de 1982 à 2021

2 - Une baisse du taux d'emploi féminin plus marquée à partir du troisième enfant

Les naissances ont des conséquences qui pèsent encore essentiellement sur l'activité des femmes. Leur participation au marché du travail peut être affectée dès l'arrivée du premier enfant mais c'est à compter du troisième que l'effet est le plus marqué : plus le foyer accueille d'enfants, plus le taux d'activité des mères se réduit.

Le taux d'activité d'une mère en couple ayant un enfant de moins de trois ans était de 82 % en 2020. Ce taux se réduit à 75 % avec deux enfants, puis à 47 % avec trois enfants dont un de moins trois ans⁵⁸³. Passés les trois ans, le taux d'activité moyen des femmes en couple remonte à 73,4 %, mais il reste inférieur de 12 points à celui de la moyenne des mères en couple en 2019, écart qui s'est creusé depuis 2011.

Graphique n° 48 : évolution du taux d'emploi moyen des mères de familles nombreuses de 2011 à 2019



Champ : Familles avec enfants de moins de 18 ans.

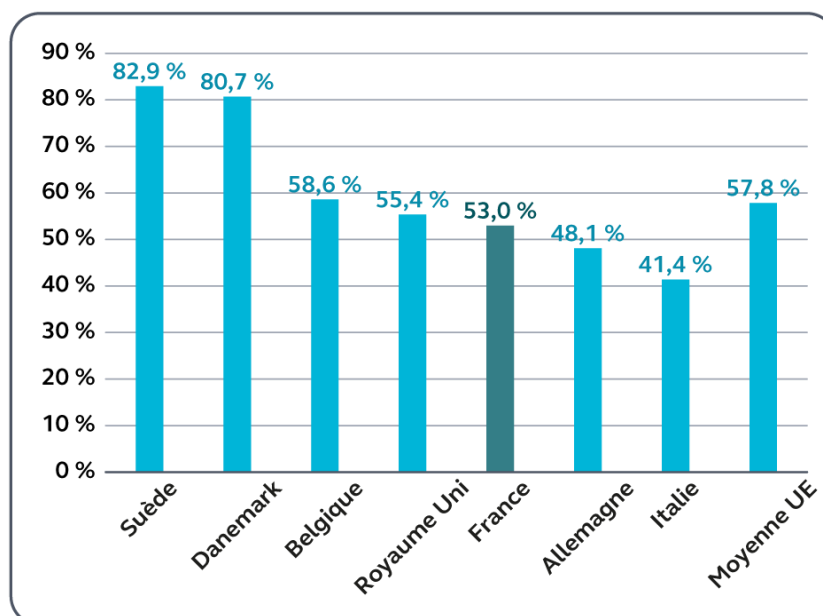
Source : Insee, Enquête Emploi (2010-2019) et données de la Drees

⁵⁸³ Insee, *Femmes et hommes : une lente décrue des inégalités*, mars 2022.

C'est également à partir du troisième enfant que les femmes occupent le plus souvent un travail à temps partiel (45,7 % des femmes avec trois enfants dont un de moins de trois ans, contre 23,2 % des femmes ayant un seul enfant de moins de trois ans).

Ces constats rejoignent ceux de l'OCDE, qui font apparaître un taux d'emploi des mères françaises de trois enfants ou plus âgés de moins de 14 ans plus faible que la moyenne de l'Union européenne, même s'il est plus élevé que celui de pays comparables comme l'Allemagne ou l'Italie.

Graphique n° 49 : taux d'emploi des mères de trois enfants et plus dans différents pays de l'UE en 2019



Source : Cour des comptes d'après OCDE, données sur les familles

Cette moindre participation des mères de trois enfants ou plus au marché du travail a pour conséquence de limiter le revenu d'activité moyen des familles nombreuses en France.

B - Un taux de pauvreté élevé

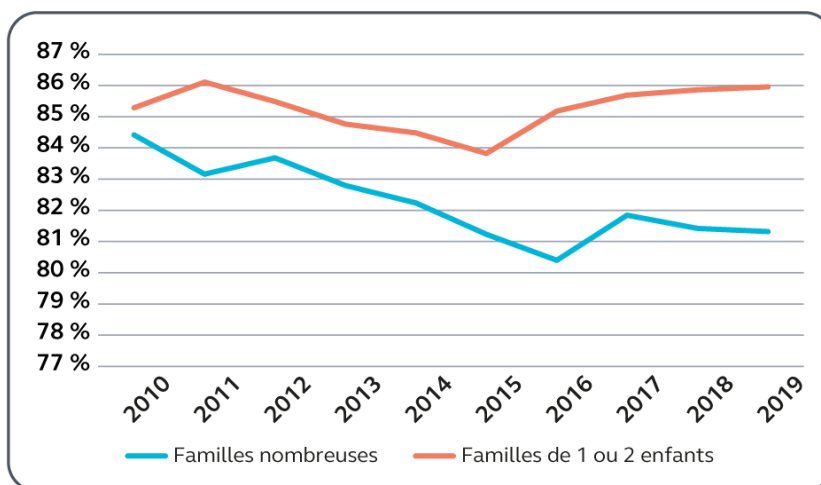
L'augmentation du nombre de familles nombreuses monoparentales a contribué à la stagnation de leur revenu moyen et a majoré le taux de pauvreté de cette population. Pour augmenter le taux d'emploi des mères

en couple, il serait nécessaire de renforcer les mesures de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, ainsi que les incitations à reprendre un emploi.

1 - Une stagnation des revenus d'activité moyens des familles nombreuses

Le revenu total moyen des familles de trois enfants ou plus n'a que peu progressé en euros courants entre 2010 et 2019. Les données disponibles mettent en évidence une dégradation du taux d'activité moyen des chefs de familles nombreuses, comparé à celui des chefs de familles comportant un ou deux enfants.

Graphique n° 50 : évolution du taux d'activité moyen des chefs de familles nombreuses et des chefs de familles d'un ou deux enfants entre 2010 et 2019 (en %)



Source : Cour des comptes d'après les données de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2010-2019

Globalement, les familles nombreuses ont un niveau de vie médian par unité de consommation (à 18 528 € par an en 2019) inférieur de 21 % à celui des familles d'un à deux enfants.

Le montant moyen des transferts sociaux aux familles nombreuses s'est maintenu en euros courants sur la période, mais leur composition s'est modifiée. La stagnation des prestations familiales et la réduction des allocations logement ont été compensées par une progression des transferts

liés aux *minima* sociaux. En conséquence, le taux de pauvreté⁵⁸⁴ des familles nombreuses n'a pas diminué malgré l'augmentation des transferts qui a découlé de la majoration du complément familial à partir de 2014, de la revalorisation du revenu de solidarité active et de l'élargissement de la prime d'activité en 2019.

Le taux de pauvreté des familles nombreuses en couple s'élevait à 23 % en 2019, soit une proportion supérieure de 13 points à celle observée pour les familles avec un ou deux enfants. En prenant en compte les familles monoparentales, le taux de pauvreté des familles nombreuses s'élève à 27 %.

2 - Une augmentation de la monoparentalité qui érode la progression du revenu moyen des familles nombreuses

La progression générale de la monoparentalité⁵⁸⁵ résulte essentiellement de ruptures d'unions. Les familles monoparentales sont très majoritairement de taille réduite, avec 1,58 enfant en moyenne en 2018, mais près de 20 % d'entre elles avaient trois enfants ou plus en 2020. Leur part dans les familles nombreuses (19,5 %) reste inférieure à celle dans l'ensemble des familles (24 %) mais elle progresse.

Les familles nombreuses sont ainsi plus fréquemment en situation de monoparentalité en 2020 (19,5 %) qu'en 2010 (15 %), alors que la part des familles recomposées est demeurée stable. La part des familles en couple avec leurs propres enfants a régressé en proportion.

Cette augmentation des familles monoparentales au sein des familles nombreuses induit un risque accru de revenus d'activité faibles, voire de pauvreté, dans le ménage. La faiblesse des revenus d'activité de ces familles a contribué à la stagnation du revenu moyen des familles nombreuses, en l'absence d'augmentation du taux d'emploi des mères en couple.

⁵⁸⁴ Défini comme la proportion de la population dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60 % du revenu médian.

⁵⁸⁵ La part des familles monoparentales dans le total des familles avec au moins un enfant mineur a augmenté de 2,5 points entre 2010 et 2018, passant de 21,2 % à 23,7 %. Source : Insee, *France Portrait Social (2010-2020)*.

3 - Des enjeux de conciliation de la vie professionnelle et familiale

L'amélioration à moyen terme du taux d'emploi des mères de familles nombreuses, qu'elles soient seules ou en couple, passe, entre autres facteurs, par l'accès à des formations professionnalisantes adaptées à leurs contraintes spécifiques⁵⁸⁶.

Elle suppose également une réflexion sur les outils existants en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les dispositifs de soutien ne tenant pas compte du caractère rapproché des naissances. Le fait que les familles nombreuses soient souvent constituées de fratries d'âges rapprochés⁵⁸⁷ les expose à des difficultés d'organisation qui ne cessent pas lorsque l'aîné atteint six ans, âge limite pour bénéficier du complément du libre choix du mode de garde. De ce fait, les mères de familles nombreuses sont conduites, plus souvent que les autres mères en couple, à suspendre leur activité professionnelle.

Une réforme du complément de libre choix du mode de garde en faveur des familles monoparentales a été mise en œuvre par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Elle étend son bénéfice jusqu'aux douze ans de l'enfant. Cette réforme pourrait utilement être complétée par une réflexion globale sur les dispositifs – y compris fiscaux – concernant la garde des enfants de familles nombreuses au-delà des âges pivots de trois et six ans lorsqu'ils sont d'âges rapprochés.

Une révision des objectifs et des paramètres du complément familial pourrait également permettre de renforcer l'incitation des mères de familles nombreuses à conserver ou à reprendre un emploi.

⁵⁸⁶ Par exemple, les métiers du numérique facilitent la conciliation entre vie professionnelle et obligations familiales.

⁵⁸⁷ D'autant plus que l'élévation de l'âge moyen de la mère au premier enfant (28,9 ans en 2020 contre 24 ans en 1974 selon l'Insee) conduit au rapprochement des naissances.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour évalue le montant des aides destinées aux familles nombreuses à environ 30 Md€ en 2021. Les multiples dispositifs sociaux et fiscaux qui les portent résultent de la sédimentation de mesures inspirées par des évolutions démographiques et sociales contrastées, ainsi que des objectifs de redistribution poursuivis, le plus souvent, sous contrainte budgétaire.

La stabilisation du montant des dépenses consacrées aux familles au cours de la dernière décennie a conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de leur pouvoir d'achat. Les familles nombreuses ont été les plus affectées, l'essentiel de l'effort financier ayant été supporté par les plus aisées d'entre elles. Deux évolutions ont particulièrement joué :

- *les règles d'indexation applicables aux plafonds du quotient familial et du complément familial ainsi qu'aux seuils de modulation des allocations familiales ont eu pour effet d'évincer du bénéfice des aides une part croissante des familles à revenus intermédiaires, sans que cet effet sur les familles nombreuses ait été complètement mesuré ;*
- *les fragilités structurelles des familles les moins favorisées n'ont pas été réduites pour autant : le taux de pauvreté des familles nombreuses demeure élevé du fait de leurs caractéristiques socio-professionnelles, de la persistance d'un faible taux d'emploi des mères en couple et de l'augmentation de la monoparentalité.*

Enfin, la seule prestation spécifiquement consacrée aux familles nombreuses, le complément familial, a beaucoup perdu de sa cohérence dans ses règles d'attribution et dans son articulation avec les autres prestations familiales.

Dans un contexte de baisse de la natalité en France, il serait souhaitable que l'ensemble des montants accordés par les différents dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles nombreuses soit redéfini en fonction d'objectifs politiques clarifiés et hiérarchisés, en s'assurant que l'ensemble s'inscrive dans un cadre favorable au développement de l'emploi des mères de famille nombreuse.

Pour aider à la définition d'une stratégie prenant mieux en compte les familles nombreuses, la Cour formule les deux recommandations de politique publique suivantes :

46. *estimer dans les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale, le montant des économies obtenues via la modulation des conditions de ressources des prestations familiales, ainsi que le*

nombre et le pourcentage de familles concernées, pour chacune des prestations, (ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;

- 47. clarifier les objectifs et les barèmes de ressources du complément familial, ainsi que sa coordination avec les autres prestations familiales, (ministère du travail, de la santé et des solidarités).*
-