



AUDITION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU 22 MAI 2025

PROPOSITION DE LOI VISANT À
ACCORDER LE VERSEMENT DES
ALLOCATIONS FAMILIALES DÈS
LE PREMIER ENFANT N° 1342

À L'ATTENTION DE MONSIEUR ÉDOUARD BÉNARD , RAPPORTEUR

ÉMILIE SOUPLET RESPONSABLE PÔLE ÉDUCATION
FAUZI EL MAZZOUZ CHARGÉ DE MISSION POLITIQUE FAMILIALE

WWW.FAMILLES-DE-FRANCE.ORG

INTRODUCTION

Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les députés,
Merci de nous recevoir aujourd'hui.

Familles de France est toujours heureuse de voir que les familles et leur vie au quotidien est un sujet pris en compte par la représentation nationale.

Nous sommes comme vous le savez une des plus anciennes associations familiales, sœur aînée de l'Unaf qui fête à peine la jeunette ses 80 ans printemps nous avons plus de 100 ans.

Plus de 100 ans aux côtés de toutes les familles, qu'elles soient nombreuses, monoparentales, recomposées ou élargies.

Forts de nos 172 associations et 40 fédérations départementales, nous sommes une association de terrain, au côté et ces derniers temps au chevet des familles.

Notre grand âge, notre expérience dirai-je, loin de nous ankyloser, nous rend plus alerte et nous pousse à faire en sorte qu'aucune famille ne reste au bord de la route et nous garde vigilants en cette période de recherches d'économies budgétaires.

Car en dépit des avancées, faire famille est compliqué.

Or la famille est la cellule de base de la société. Elle est le creuset initial, idéal et fondamental pour l'apprentissage et l'exercice d'un certain nombre de valeurs humaines indispensables à toute vie en société.

Pour enclencher cette dynamique, le premier enfant doit, au même titre que les suivants, être clairement pris en compte dans le système des prestations sociales.

S'il l'est en matière de fiscalité et dans certaines aides sociales, ce n'est pas le cas pour les allocations familiales.

En dehors des territoires d'Outre-mer, la France fait figure d'exception au sein de l'Union européenne en n'accordant pas d'allocations familiales dès le premier enfant.

Notre association défend une réforme des allocations familiales qui repose sur plusieurs axes :

- Un accompagnement dès le premier enfant pour garantir une équité entre toutes les familles à travers le rétablissement de l'universalité des allocations familiales. Environ 4 parents sur 10 estiment ne pas avoir bénéficié d'un accompagnement suffisant de la politique familiale à l'arrivée de leur premier enfant, ce chiffre étant relativement homogène quelle que soit la catégorie socio-professionnelle.
- Une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment par le développement de solutions de garde accessibles et adaptées aux besoins des parents.
- Un renforcement du soutien aux familles monoparentales, particulièrement exposées à la précarité. Des dispositifs spécifiques doivent être consolidés afin de garantir leur stabilité financière et leur permettre d'élever leurs enfants dans des conditions sereines.
- Une amélioration de l'indemnisation du congé parental dès le premier enfant, afin de permettre aux parents de rester auprès de leur enfant sans perte de revenu.

1. QUELLES SONT LES EFFETS DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES SUR LES DÉPENSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ?

Il est primordial de garantir une aide adaptée à toutes les familles exprimant un désir d'enfant, afin de favoriser un équilibre social et de ne laisser personne de côté dans cette dynamique de soutien à la parentalité.

Dans cette optique, une allocation universelle, non soumise aux plafonds de revenus pour le premier enfant, pourrait offrir un soutien équitable et efficace à toutes les familles.

Une telle mesure garantirait un accompagnement adapté et contribuerait à bâtir une société plus solidaire et inclusive.

Il s'agirait de redonner aux allocations familiales leur vocation première : un soutien aux familles, plutôt qu'un outil de politique sociale.

2. SI L'ON OBSERVE UN RECU DE LA PART DU NOMBRE DE NAISSANCES EN FRANCE, LES DIFFÉRENTES ÉTUDES ET ENQUÊTES CONDUITES AUPRÈS DES COUPLES SEMBLERONT MONTRER UN DÉSIR D'ENFANT RELATIVEMENT STABLE DANS LE TEMPS. COMMENT EXPLIQUEZ-VOUS CETTE SITUATION ? QUELS OBSTACLES IDENTIFIEZ-VOUS À LA CONCRÉTISATION DU DÉSIR D'ENFANT ? QUELLES SONT LES PRINCIPALES CONTRAINTES ÉCONOMIQUES, SOCIALES OU ENCORE SANITAIRES QUI PEUVENT AINSI CONDUIRE UN COUPLE OU UN INDIVIDU À RENONCER À AVOIR UN ENFANT ?

Voici deux repères INSEE :

Thème	Chiffre clé	Lecture
Recul des naissances	677 800 naissances en 2023 , soit -6,6 % par rapport à 2022 et -20 % par rapport au dernier pic de 2010.	Il s'agit de la plus forte baisse annuelle observée depuis la fin du baby-boom.
Obstacle : report de la parentalité	677 800 naissances en 2023 , soit -6,6 % par rapport à 2022 et -20 % par rapport au dernier pic de 2010.	Il s'agit de la plus forte baisse annuelle observée depuis la fin du baby-boom.

Familles de France observe un désir fort d'avoir des enfants, mais les couples rencontrent des difficultés à concrétiser ce projet. Il est essentiel de les soutenir afin qu'ils puissent franchir plus sereinement le cap du premier enfant, ce qui faciliterait ensuite la projection vers un deuxième enfant. Toutefois, on constate un report du projet parental pour diverses raisons : recul du désir d'enfant pour des considérations philosophiques ou écologiques, inquiétudes face à la crise économique ou militaire, mais surtout attente d'une stabilité professionnelle et affective.

Au-delà du réarmement démographique c'est un réenchantement familial qui est nécessaire

Aider les familles dans leur quotidien, permettre de vivre leur projet parental dans les meilleures conditions possibles. Selon le dernier observatoire des familles, 66% des parents se sentent parfois dépassés par leurs responsabilités parentales.

Faisons en sorte que les parents se sentent accompagnés, reconnus en facilitant leur quotidien. Aidons-les à se projeter !

Des familles en bonne santé, c'est une société qui vit mieux.

La pression sociale autour du rôle de parent et la difficulté de concilier vie professionnelle et familiale peuvent aussi freiner la décision.

Ainsi, bien que le désir d'enfant reste globalement stable, de nombreux obstacles rendent sa concrétisation plus difficile.

Des politiques publiques doivent :

- Renforcer le soutien aux familles.
- Faciliter l'accès au logement.
- Améliorer la conciliation entre vie familiale / vie professionnelle pourrait permettre de répondre à ces freins et favoriser une reprise de la natalité.

Faire le choix des familles est faire le choix de l'avenir et il doit être hors champ des restrictions budgétaires actuelles.

Nous resterons vigilants à ce que toute mesure ne soit pas un mirage qui laisse des familles au bord de la route.

3. QUE PENSEZ-VOUS DE L'OUVERTURE DES DROITS AUX ALLOCATIONS FAMILIALES À PARTIR DU DEUXIÈME ENFANT ?

Familles de France a toujours revendiqué l'ouverture des allocations familiales dès le premier enfant. L'attribution des allocations à partir du deuxième enfant va à l'encontre de notre philosophie. Si le premier enfant est pris en compte en matière de fiscalité et d'aides sociales, ce n'est pas le cas pour les allocations familiales. À l'exception des Outre-mer, aucune allocation familiale n'est accordée pour le premier enfant, ce qui fait de la France une exception au sein de l'Union européenne.

Notre association familiale défend une réforme des allocations fondée sur trois principes :

- L'universalité des allocations dès le premier enfant, afin de garantir un soutien à toutes les familles.
- Le maintien d'une aide pour le dernier enfant, souvent le plus coûteux pour la famille en raison des frais liés aux études et à l'autonomie progressive des aînés.
- Une meilleure lisibilité du système grâce à sa simplification.

4. EN L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT, LES FAMILLES AVEC UN SEUL ENFANT SONT-ELLES DÉSAVANTAGÉES PAR LA STRUCTURE DES PRESTATIONS FAMILIALES ?

Dans un contexte de baisse de la natalité, qui remet en question l'équilibre du système d'État-providence, il devient crucial de favoriser la naissance du premier enfant. Il s'agit de faciliter l'entrée dans la parentalité afin que les familles puissent ensuite dérouler leur projet familial sereinement.

L'objectif est de permettre aux foyers d'avoir un nombre d'enfants qui se rapproche le plus possible de leurs aspirations initiales.

5. EN L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT, LES FAMILLES MONOPARENTALES SONT-ELLES DÉSAVANTAGÉES PAR LA STRUCTURE DES PRESTATIONS FAMILIALES ?

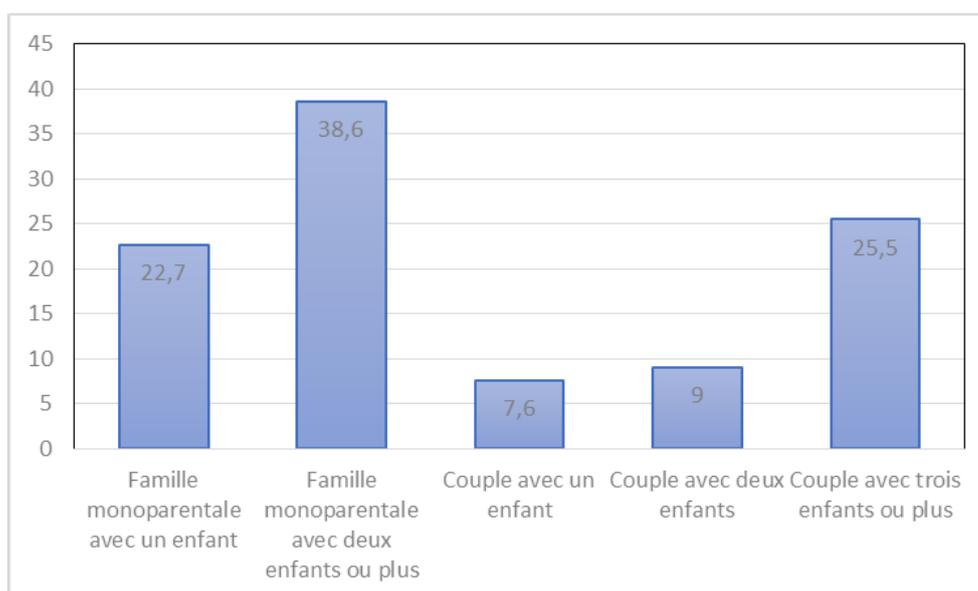
Oui, les familles monoparentales sont confrontées à des défis spécifiques en raison de la structure des prestations familiales.

Si les familles monoparentales ont bénéficié d'un soutien accru via les prestations sociales pour compenser le risque de pauvreté, leurs revenus d'activité se sont parallèlement dégradés. L'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi constituent les moyens les plus efficaces pour lutter contre la précarité des familles en général, et des familles monoparentales en particulier.

Familles de France plaide pour un soutien au maintien dans l'emploi et appuie la proposition visant à exclure la pension alimentaire de la base de ressources de la prime d'activité. Dans cette démarche, il est essentiel de ne pas opposer les familles entre elles, mais de défendre une politique familiale inclusive, capable d'accompagner toutes les configurations.

Le rapport de l'Insee met en évidence que la pauvreté tend à s'accroître avec le nombre d'enfants, et qu'aucune famille ne doit être laissée de côté. Il est donc nécessaire de prendre en compte les restructurations familiales et de ne pas marginaliser les familles recomposées, afin de garantir un soutien adapté à tous les foyers.

Tableau : Taux de pauvreté en % selon la configuration familiale (Source INSEE)



6. PLUS LARGEMENT, QUELLES SONT LES PRINCIPALES LIMITES DE LA STRUCTURE ACTUELLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ?

Par ailleurs, les montants des allocations évoluent mais peinent à suivre l'augmentation du coût de la vie, rendant leur impact limité face aux dépenses croissantes en matière d'éducation et de garde. En outre, la complexité des dispositifs de garde, notamment le complément de mode de garde (CMG), rend parfois l'accès aux aides difficile.

Enfin, le congé parental reste peu attractif financièrement, en raison d'une indemnisation relativement faible, ce qui dissuade certains parents de prendre un congé prolongé pour s'occuper de leur enfant. Ces limites démontrent la nécessité d'une réforme visant à rendre les allocations familiales plus accessibles et mieux adaptées aux réalités économiques et sociales.

7. QUE PENSEZ-VOUS DE CETTE PROPOSITION DE LOI QUI PRÉVOIT D'OUVRIRE LE BÉNÉFICE DES ALLOCATIONS FAMILIALES DÈS LE PREMIER ENFANT À CHARGE ?

Familles de France milite depuis de nombreuses années pour l'ouverture des allocations familiales dès le premier enfant, un point sur lequel notre fédération a été précurseur. L'universalité des allocations familiales est essentielle, et nous portons activement ce projet.

Cependant, dans un contexte de restrictions budgétaires, il est primordial d'éviter un jeu de vases communicants qui conduirait à appauvrir les familles ayant déjà des enfants à charge. Nous ne pouvons cautionner une réforme à budget constant qui pénaliserait ces foyers.

Notre association familiale défend une réforme des allocations fondée sur les principes suivants :

- L'universalité des allocations dès le premier enfant, afin de garantir un soutien à toutes les familles. L'objectif premier de la politique familiale ne doit pas être une redistribution entre riches et pauvres, mais entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas. La mise sous condition de ressources de l'ensemble des prestations familiales est une erreur.
- Le maintien d'une aide pour le dernier enfant, souvent le plus coûteux pour les familles en raison des frais liés aux études et à l'autonomie progressive des aînés.
- Le maintien des allocations jusqu'aux 20 ans du dernier enfant.

8. QUEL SERAIT, SELON VOUS, L'EFFET DISTRIBUTIF RÉSULTANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROPOSITION DE LOI, NOTAMMENT SELON LA COMPOSITION FAMILIALE ET LE NIVEAU DE REVENU ? CETTE PROPOSITION DE LOI PERMETTRAIT-ELLE DE RÉDUIRE LA PAUVRETÉ INFANTILE ?

La pauvreté infantile tend à croître avec le nombre d'enfants.

Pour Familles de France, cette réforme pourrait avoir un impact positif. En garantissant une allocation fixe dès le premier enfant, elle offrirait une aide plus significative aux familles modestes, réduisant ainsi les disparités et améliorant les conditions de vie des enfants issus de milieux défavorisés.

9. PLUS GLOBALEMENT, QUELLES MESURES COMPLÉMENTAIRES PRÉCONISEZ-VOUS POUR ADAPTER LA POLITIQUE FAMILIALE AUX NOUVELLES RÉALITÉS DES FAMILLES ?

L'Allocation de Base (AB) de la PAJE a été progressivement démantelée, avec des réformes successives dès 2014, puis aggravées en 2018. Cette prestation, qui permet aux parents de financer l'accueil de leurs enfants tout en travaillant, a largement contribué à l'augmentation du taux d'emploi des femmes.

En effet, la réforme de 2014 a marqué un tournant dans l'attribution des aides de la PAJE en introduisant des mesures de réduction et de ciblage afin de mieux ajuster les prestations aux ressources des ménages.

La Cour des comptes l'a souligné dans son rapport de 2022 : la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), censée accompagner les familles dans les premiers mois de vie de leur enfant, a progressivement perdu en efficacité et en lisibilité. Conçue à l'origine pour soutenir financièrement les parents dans le choix de garde – qu'il s'agisse d'un mode d'accueil collectif, individuel, ou d'un parent au foyer – la PAJE est devenue au fil des réformes un dispositif fragmenté, complexifié, et insuffisamment adapté aux besoins réels des familles.

Dans ce contexte, la création annoncée d'un Service public de la petite enfance, s'appuyant sur un Service national de la petite enfance coordonné par l'État et les collectivités, constitue une avancée majeure. Mais elle doit s'accompagner d'un réexamen profond de la PAJE, qui reste l'un des leviers financiers principaux pour permettre aux familles de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les familles ne demandent pas un modèle unique imposé, mais la liberté de choix : pouvoir garder elles-mêmes leur enfant durant la première année, ou le faire garder, sans que cela ne les pénalise financièrement.

L'annonce d'un nouveau congé parental concentré sur la première année de l'enfant a été favorablement accueillie. Elle répond à une attente forte : **disposer de temps de qualité avec son bébé, dans une phase fondatrice du lien d'attachement**. Cependant, pour que ce congé parental rénové tienne ses promesses, il doit être rémunéré de façon décente et proportionnelle au revenu du parent. À défaut, ce sont systématiquement les femmes, souvent moins bien rémunérées, qui prendront ce congé, au détriment de l'égalité entre les parents.

Si la logique de « partage » parental est affirmée, elle doit être rendue possible par des mécanismes justes. Familles de France propose que l'accompagnement à la parentalité ne puisse reposer uniquement sur les services publics de garde. Il doit inclure un soutien renforcé aux parents eux-mêmes, qu'ils choisissent de rester à la maison ou non. La PAJE, dans sa forme actuelle, ne permet plus cela. La refondation de cette prestation – en articulation avec les politiques locales du futur service national de la petite enfance – est donc indispensable pour construire une politique familiale ambitieuse, juste, et adaptée aux réalités du XXI^e siècle.

Pour favoriser l'accueil du premier enfant tout en permettant aux parents de conserver leur emploi grâce à une aide au financement du mode de garde, une mesure pertinente consisterait à dé plafonner la prestation à taux partiel de l'AB de la PAJE pour le premier enfant.

Tableau n° 28 : évolution du nombre des bénéficiaires de la Paje et de la dépense totale (2014-2021)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol.
<i>Nombre de bénéficiaires (milliers)</i>	2 303	2 205	2 163	2 081	2 145	2 087	2 008	1 974	- 14,3 %
<i>Allocation de base</i>	1 881	1 805	1 761	1 709	1 686	1 619	1 555	1 501	- 20,2 %
<i>Prime de naissance*</i>	600	588	564	576	564	552	564	523	- 12,8 %
<i>CLCA/Prépare</i>	495	455	411	279	290	273	255	228	- 53,9 %
<i>CMG</i>	863	862	861	836	928	910	845	874	+1,3 %
<i>Dépense (Md€)</i>	13,0	12,5	12,4	11,9	11,5	11,2	10,5	10,8	- 16,9 %
<i>Dépense/ bénéficiaire</i>	5 645	5 669	5 733	5 718	5 361	5 367	5 229	5 494	- 2,7 %

Sources : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss) 2020 et 2021 (bénéficiaires) et Cnaf (dépenses). Champ : France entière, tous régimes

* La Cour a annualisé (x12) les données relatives à la prime à la naissance et à l'adoption figurant dans les Repss, qui sont celles du seul mois de décembre avant 2018, et celles de juin ensuite.

Par ailleurs, d'autres ajustements pourraient être envisagés, notamment :

- Une réflexion approfondie sur le volet fiscal, dans le respect de la philosophie de la famille comme espace de solidarité. La compensation des frais liés à l'éducation des enfants par des crédits d'impôt pourrait être explorée, mais Familles de France restera vigilante quant à une individualisation excessive de la politique fiscale, notamment l'abandon du quotient familial. Ce mécanisme est essentiel pour garantir l'égalité de traitement entre familles aux niveaux de vie similaires, avec ou sans enfant.
- L'étude de la valeur de la demi-part fiscale, afin d'aligner le coût d'un enfant en unité de consommation sur l'ensemble de la distribution des revenus, évitant ainsi une inégalité accrue entre les foyers.

En conclusion, Familles de France met en avant plusieurs recommandations visant à adapter la politique familiale aux évolutions sociétales et aux nouveaux besoins des familles. La natalité a connu des transformations majeures, ce qui nécessite une révision des dispositifs existants pour mieux soutenir les parents.

- Rétablir une véritable universalité des allocations familiales, afin de garantir un accompagnement dès le premier enfant et d'assurer une équité entre toutes les familles.
- Concilier la vie familiale et la vie professionnelle doit devenir une priorité, notamment par le développement de solutions de garde accessibles et adaptées aux besoins des parents.
- Renforcer le soutien aux familles monoparentales est indispensable, car ces foyers sont particulièrement exposés à la précarité. Des dispositifs spécifiques doivent être consolidés pour garantir leur stabilité financière et leur permettre d'élever leurs enfants dans des conditions sereines.
- Indemniser davantage le congé parental dès le 1er enfant pourrait aider les parents à rester auprès de leur enfant sans perte de revenu.

Ces mesures, portées par Familles de France, visent à offrir un cadre familial plus sécurisé et équilibré, répondant aux réalités actuelles des familles.

Enfin, il est essentiel de prendre en compte le contexte actuel du désir d'enfant et les facteurs qui l'influencent. Les familles doivent être accompagnées dans une démarche de justice sociale et de soutien à la natalité, afin de leur permettre d'accueillir leur premier enfant dans les meilleures conditions et de construire sereinement leur projet familial.

Nous resterons vigilants à ce que cette mesure ne se fasse pas au détriment de certaines familles. Il est primordial de garantir une aide adaptée à toutes les familles exprimant un désir d'enfant, indépendamment de leur situation économique, afin de favoriser un équilibre social et de ne laisser personne de côté dans cette dynamique de soutien à la parentalité.

Nous appelons les parlementaires à engager cette réforme pour répondre aux attentes des familles d'aujourd'hui et garantir un avenir à notre politique familiale.

Nous restons à votre disposition pour approfondir ces propositions et travailler ensemble à une évolution nécessaire du système d'allocation familiale.

Fédération Nationale Famille de France

28, Place Saint Georges

75009 Paris

www.familles-de-france.org

