

N° 48
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à recentrer la politique familiale en faveur des familles actives,

PRÉSENTÉE

Par M. Daniel FARGEOT,
Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte de crise budgétaire et de décorrélation de la politique familiale avec les évolutions des familles, cette proposition de loi vise à alimenter des réflexions sur les moyens de **réaffirmer la centralité des revenus issus du travail et de soutenir plus fortement la natalité des familles actives**.

En effet, la baisse de la natalité en France est une tendance durable. Depuis 2010, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) relève en effet une baisse de 20 % du nombre de naissances. Le nombre d'enfants par femme est ainsi passé de 2 en moyenne en 2010 à 1,68 en 2023. L'année 2024 a connu le plus faible nombre de naissances depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, la mortalité a ainsi dépassé la natalité.

De même, le profil des familles s'est transformé. Dans son étude « Les familles en 2020 » parue en septembre 2021, l'INSEE met au jour un grand fossé entre le nombre de familles d'un ou deux enfants et celles de trois et quatre ou plus. Elle dénombre 78,6 % de familles ayant un (36,2 %) ou deux enfants (42,4 %) pour seulement 15,7 % en ayant trois, et 5,7 % en ayant quatre ou plus. Le passage à une famille de trois enfants est donc plus rare puisqu'il ne concerne qu'environ deux femmes sur dix.

En dépit de ces évolutions majeures, les piliers de la politique familiale n'ont pas été adaptés. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport « Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux » paru en octobre 2024 relève d'ailleurs que « *La prise en compte de la famille [...] mérite d'être réinterrogée compte tenu de l'évolution défavorable du contexte démographique, mais aussi en fonction de l'évolution des attentes sociales.* »

Les déclarations politiques du Président de la République en janvier 2024 en faveur d'un « *réarmement démographique* », prolongées par celles de la ministre de la Santé en mars 2025, invitent également à interroger les piliers de la politique familiale.

Cette réflexion semble d'autant plus nécessaire que même si les critères d'une politique familiale n'influencent pas directement sur la décision d'avoir un enfant, on sait en revanche que l'incertitude quant à l'avenir participe à réduire le désir d'enfant. Le nombre d'enfants souhaité par famille est passé de 2,7 en 1998 à 2,3 en 2024, comme le relève l'Institut national d'études démographiques (INED) dans son étude « Les Français veulent moins d'enfants » parue en juillet 2025. Cette baisse de la fécondité s'explique en partie par une inquiétude forte liée au changement climatique, à la crise économique, à l'affaiblissement de la démocratie et aux perspectives pour les générations futures. Ainsi, la politique familiale ne parvient pas à susciter suffisamment de confiance pour les familles. Elle s'éloigne des évolutions et des préoccupations des familles.

Dans un contexte de crise démographique et budgétaire, cette proposition de loi prend le parti de soutenir la natalité des familles actives et de rappeler la centralité des revenus issus du travail.

En effet, les réformes de 2015, supprimant l'universalité des allocations familiales et abaissant la valeur de la demi-part fiscale ont touché de plein fouet les familles avec enfants imposées sur leurs revenus. L'enquête thématique publiée en juillet 2020 par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur l'évolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants, citée dans le rapport du CPO nous apprend que « *l'essentiel de la charge a pesé sur les couples avec enfants* », et que « *si ces mesures ont permis d'améliorer la situation des familles à revenus faibles et des familles monoparentales, elles ont négligé l'impact en termes d'équité horizontale pour les foyers de niveau de vie plus élevé. Cela a eu pour conséquence d'opérer une redistribution verticale à l'intérieur de la catégorie spécifique des familles, et non à l'échelle de l'ensemble des foyers fiscaux.* »

Ainsi, l'affirmation grandissante d'une redistribution verticale au sein de la politique familiale la transforme en un instrument de plus en plus dédié à la lutte contre la précarité et la pauvreté, sans y parvenir.

Dans son étude « Avoir trois enfants ou plus à la maison », l'INSEE indique que le revenu moyen des familles de quatre enfants s'établit à 3 820 € pour une famille biparentale et 1 300 € pour une famille monoparentale. Pour les familles de trois enfants, les revenus moyens sont 4 370 € pour un couple et 1 890 € pour une famille monoparentale. Ainsi, les prestations sociales sont quasiment doublées entre ces deux catégories (1 000 € pour un couple avec quatre enfants et plus, 600 € avec trois enfants).

Pourtant, malgré cet effort conséquent, le taux de pauvreté des familles continue de croître avec le nombre d'enfants : 35 % des familles ayant quatre enfants ou plus vivent en dessous du seuil de pauvreté, 18 % pour celles de trois enfants. On peut donc se demander si la politique familiale, en laissant à penser qu'elle prend en charge le coût d'un enfant à travers une allocation mensuelle conséquente, ne relègue pas la question des revenus du foyer à un second plan dans la décision d'enfant, alors que celle-ci doit demeurer centrale, comme le démontre l'augmentation du taux de pauvreté avec le nombre d'enfants.

En effet, si la mutualisation de la charge d'un enfant à l'ensemble de la société est un principe constitutionnel, il y a toutefois lieu de rappeler que les moyens de subsistance de la famille doivent d'abord être issus des revenus du travail, lesquels doivent être cardinaux dans la décision d'avoir un enfant. **Verser des prestations sociales conséquentes, mais qui ne suffisent pas à assurer un niveau de vie décent, alimente un mode de vie reposant d'abord sur la solidarité nationale et plaçant au second plan la responsabilité de la famille.**

Sur la méthode, il est nécessaire de préciser que l'intégration de l'impact budgétaire a été limitée, en raison du manque de données particulières sur le nombre de parts par foyer fiscaux.

Toutefois, l'objectif de cette proposition de loi est d'ouvrir un débat sans tabous et de formuler des pistes de réflexion pour mieux prendre en compte les évolutions de la famille, rappeler la centralité des revenus issus du travail et soutenir la natalité chez les familles actives.

Tel est l'objet de cette proposition de loi.

L'**article 1^{er}** supprime tout versement d'aides à la majorité de l'enfant. Afin d'encourager l'emploi, en particulier dans les ménages les plus pauvres, il est proposé de supprimer le versement des allocations familiales et du complément familial à la majorité de l'enfant, contre 20 ou 21 ans actuellement.

L'**article 2** reprend les dispositions déjà adoptées par le Sénat créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales afin de réaffirmer le devoir de contribuer à la vie de la Nation avant d'en tirer des droits et des aides. Elle prévoit donc de conditionner à deux ans de résidence en situation régulière, la prestation d'accueil du jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation journalière de présence parentale. Elle exempte totalement les étrangers qui exercent une activité professionnelle.

L'**article 3** supprime des allocations familiales au-delà de trois enfants. Le recentrage proposé de la politique familiale rappelle la centralité des revenus issus du travail et cherche donc à ne pas soutenir l'agrandissement de familles ne disposant pas des ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins. En effet, si le renouvellement de la population et le dynamisme démographique sont l'affaire d'un pays, on peut s'interroger sur le soutien systématique à l'agrandissement de familles qui n'ont pas les moyens de subvenir seules à leurs dépenses. Il y a en effet une dissonance à proposer un soutien sans condition aux familles nombreuses pour soutenir la natalité, alors même que leur agrandissement génère de la précarité voire de la pauvreté. **Ce choix de vie ne doit pas être confondu avec un choix de société.**

L'**article 4** prévoit que l'allocation de rentrée scolaire soit versée aux collectivités territoriales, en fonction du niveau de scolarité dont elles ont la responsabilité. Cette allocation représentant une dépense de 2 milliards d'euros par an à la charge de l'État permettrait une prise en charge directe des fournitures et du matériel scolaire pour 12 millions d'élèves, dépense qui demeure aujourd'hui à la charge des familles. Ainsi, il est également possible d'avancer que cette centralisation au niveau des collectivités territoriales permettrait de faire progresser l'égalité.

L'**article 5** revoit le plafond des avantages fiscaux en fonction du nombre d'enfants. En dépit de la revalorisation de 2022, le montant total de l'avantage fiscal par enfant reste loin de compenser le coût d'une garde d'enfant de moins de trois ans à temps complet, ni même le coût de la garderie scolaire selon des horaires de bureau pour un enfant scolarisé en école maternelle. Par ailleurs, le plafonnement global des avantages fiscaux à 10 000 € pénalise les familles qui atteignent rapidement ce plafond avec les gardes d'enfants.

L'**article 6** fixe la valeur de la demi-part à 2 870 €, soit son montant le plus haut actualisé avec l'inflation cumulée (2 336 €, + 22,9 %) depuis 2013.

L'**article 7** révisé la ventilation des parts de quotient familial supplémentaires attribuées à la naissance d'un enfant. L'impôt sur le revenu est en effet celui qui tient le plus compte de la composition de la famille. En 2021, 17,6 millions de foyers y sont soumis sur un total de 39,9 millions de foyers fiscaux, soit une proportion de 44,2 %. Il concerne ainsi un grand nombre de familles actives. Actuellement, les premier et deuxième enfants génèrent une demi-part supplémentaire de quotient familial. À partir de trois enfants, chaque enfant génère une part complète. Or, 79 % des familles ont un ou deux enfants. Il est donc proposé de revoir comme suit le nombre

de parts de quotient familial afin de bénéficier au plus grand nombre de familles imposées sur le revenu :

- du **premier au deuxième** enfant, le foyer bénéficie d'une part entière de quotient familial ;
- le **troisième** enfant et au-delà génèrera une demi-part de quotient familial.

Proposition de loi visant à recentrer la politique familiale en faveur des familles actives

Article 1^{er}

- ① L'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Au 2°), les mots : « un âge limite » sont remplacés par les mots : « la majorité » ;
- ③ 2° L'avant-dernier alinéa est supprimé ;
- ④ 3° Au dernier alinéa, les mots : « l'âge limite retenu peut être différent de celui fixé en application du 2° du présent article et » sont supprimés.

Article 2

- ① I. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du second alinéa de l'article L. 168-8, les mots : « à l'article L. 512-1 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 512-1, L. 512-2 et L. 512-2-1 » ;
- ③ 2° L'article L. 512-2 est ainsi modifié :
- ④ a) Après le mot : « suisse, », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « qui sont titulaires, depuis au moins deux ans, d'un titre ou d'un document qui atteste de la régularité de leur situation au regard du droit au séjour. » ;
- ⑤ b) Après le même deuxième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Cette condition de séjour de deux ans n'est toutefois pas opposable :
- ⑦ « 1° Pour obtenir le bénéfice des prestations mentionnées aux 5°, 8° et 9° de l'article L. 511-1 ;
- ⑧ « 2° Aux étrangers disposant d'un titre de séjour pour motif d'études prévu au chapitre II du titre II du livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour obtenir le bénéfice des aides personnelles au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- ⑨ « 3° Aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux apatrides. » ;

- ⑩ 3° Après le même article L. 512-2, il est inséré un article L. 512-2-1 ainsi rédigé :
- ⑪ « *Art. L. 512-2-1.* – La condition de séjour de deux ans mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 512-2 n'est pas opposable aux titulaires d'un titre de séjour autorisant à travailler. »
- ⑫ II. – L'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « Pour bénéficier de l'allocation mentionnée au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit être titulaire, depuis au moins deux ans, d'un titre ou d'un document qui atteste de la régularité de sa situation au regard du droit au séjour. Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. »
- ⑭ III. – Au 1° de l'article 21-12 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et autonomie, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte, les mots : « à l'article L. 512-1 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 512-1, L. 512-2 et L. 512-2-1 ».
- ⑮ IV. – Le présent article s'applique aux demandes de prestations ou d'allocations déposées à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} juillet 2026.

Article 3

Au premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de la sécurité sociale, après le mot : « deuxième », sont insérés les mots : « et jusqu'au troisième ».

Article 4

- ① Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Les trois premiers alinéas de l'article L. 543-1 sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Une allocation de rentrée scolaire est versée aux collectivités territoriales exerçant la compétence scolaire. Elle est attribuée en fonction du nombre d'élèves inscrits dans les établissements ou organisme d'enseignement public ou privé de leurs trois ans à leur majorité. Elle contribue aux dépenses de scolarité, notamment pour financer l'achat de fournitures et de matériel scolaire ou d'uniformes.
- ④ « Son montant est fixé par décret et revalorisé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture. » ;
- ⑤ 2° Les articles L. 543-2 à L. 543-3 sont abrogés.

Article 5

- ① Le 1 de l'article 200-0 A du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce montant est majoré en fonction du nombre d'enfants mineurs rattachés au foyer fiscal. » ;
- ③ 2° Au second alinéa, les mots : « , retenu dans la limite de 10 000 € » sont supprimés.

Article 6

Au premier alinéa du 2 du I de l'article 197 du code général des impôts, le montant : « 1 791 € » est remplacé par le montant : « 2 870 € ».

Article 7

① Le I de l'article 194 du code général des impôts est ainsi modifié :

② 1° Le tableau du deuxième alinéa est ainsi rédigé :

③

«	SITUATION DE FAMILLE	NOMBRE DE PARTS	
	Célibataire, divorcé ou veuf sans enfant à charge	1	
	Marié sans enfant à charge	2	
	Célibataire ou divorcé ayant un enfant à charge	2	
	Marié ou veuf ayant un enfant à charge	3	
	Célibataire ou divorcé ayant deux enfants à charge	3	
	Marié ou veuf ayant deux enfants à charge	4	
	Célibataire ou divorcé ayant trois enfants à charge	3,5	
	Marié ou veuf ayant trois enfants à charge	4,5	
	Célibataire ou divorcé ayant quatre enfants à charge	4	
	Marié ou veuf ayant quatre enfants à charge	5,5	
	Célibataire ou divorcé ayant cinq enfants à charge	5	
	Marié ou veuf ayant cinq enfants à charge	6	
	Célibataire ou divorcé ayant six enfants à charge	5,5	» ;

④ 2° Au troisième alinéa, le mot : « part » est remplacé par le mot : « demi-part ».