

Allocations familiales : family business ?

par [Hélène Périvier](#)

[Bertrand Fragonard a rendu son rapport au Premier Ministre](#) en vue d'accroître le caractère redistributif de la politique familiale et de rétablir les comptes de la branche famille d'ici 2016, déficitaire depuis peu. Un redéploiement des prestations familiales vers les familles aux faibles revenus est proposé comme premier objectif. Pour le second, les deux options proposées sont la modulation des allocations familiales selon les ressources ou leur fiscalisation. Comment trouver 2 milliards d'euros en période de vaches maigres ?

Les vaches étant maigres, est-ce le moment de les mettre au régime ?

La réduction des dépenses de la politique familiale s'inscrit dans une politique économique plus large d'austérité ou de rigueur visant le rééquilibrage des comptes publics. Certes, la question des déficits publics est une question sérieuse, qu'on ne peut pas balayer d'un revers de la main. Il y va de la pérennité et de la soutenabilité de notre Etat social, et plus précisément pour le sujet qui nous intéresse ici, il y a va de l'avenir de la politique familiale. Mais l'ampleur et le calendrier de la lutte contre les déficits publics sont un élément central pour en garantir l'efficacité. Les travaux de prévision de l'OFCE montrent que les réductions massives des dépenses publiques dans lesquelles s'engage la France vont peser sur la croissance. Le manque de croissance freinera la réduction des déficits, qui ne sera pas à la hauteur des attentes. *In fine*, nous n'aurons ni le beurre, ni l'argent du beurre, les vaches ne donnant plus de lait.

Si l'on persiste dans cette voie conduisant à réduire la

voilure de la politique familiale, alors comment procéder ? Qui doit en porter le coût ? Faut-il réduire les dépenses ou accroître les recettes ?

Garder le cap ?

Plusieurs principes guident l'action publique. Ils constituent une boussole qui permet de garder le cap que l'on s'est fixé et de dessiner les outils permettant de l'atteindre. S'agissant de la politique familiale, le premier principe relève de l'équité horizontale, qui exige qu'un ménage ne voit pas son niveau de vie baisser avec l'arrivée d'un enfant. Autrement dit, au nom de ce principe, tous les ménages financent des aides qui ne bénéficient qu'à ceux qui ont des enfants à charge. On opère donc une redistribution des ménages sans enfant vers ceux qui en ont, qu'ils soient riches ou pauvres. Cette mutualisation du coût de l'enfant est justifiée par l'idée qu'une natalité dynamique profite à tous. Les allocations familiales sont emblématiques de ce principe.

Le second principe relève de l'équité verticale : tous les ménages doivent participer au financement de la politique familiale de façon progressive en fonction de leur revenu, et les ménages aux revenus modestes ayant des enfants à charge reçoivent des aides spécifiques, comme par exemple le complément familial, versé sous condition de ressources aux familles de trois enfants et plus.

Bien sûr rien ne nous interdit de changer de cap en modifiant l'articulation entre ces deux principes. Une réforme de la politique familiale serait d'ailleurs souhaitable : elle doit tenir compte des évolutions qu'a connues la société française ces dernières décennies (ce qu'elle fait partiellement seulement) : augmentation du salariat des femmes, montée des unions libres (rappelons qu'aujourd'hui plus d'enfants naissent dans des couples qui ne sont ni mariés ni pacsés), augmentation des divorces, recomposition des familles, souci d'égalité des enfants face à l'accueil collectif et à la

socialisation, inégalités territoriales... ([Périvier et de Singly, 2013](#)). Cette réflexion sur la politique familiale doit s'intégrer dans une vision d'ensemble du système fiscal-social visant les familles, au risque de perdre la cohérence des politiques publiques. La lettre de mission à l'origine du rapport Fragonard assigne avant tout le retour à l'équilibre de la branche famille d'ici 2016, « avec un infléchissement significatif dès 2014 ».

Ne pas perdre le Nord !

En conservant ce cap de la politique familiale, des marges de manœuvre sont possibles. Pour mettre à contribution l'ensemble des ménages, on pourrait revoir la fiscalité du couple. Dans le système actuel, les couples mariés ou pacsés obtiennent deux parts fiscales, ce qui conduit à une réduction d'impôt d'autant plus importante que les revenus des deux conjoints sont inégaux (le cas extrême étant le celui de Madame Aufoyer et de Monsieur Gagnepain, que précisément ce mode d'imposition visait à encourager). C'est ce que l'on appelle le quotient conjugal[\[1\]](#). Cet « avantage » n'est pas plafonné[\[2\]](#), contrairement à l'avantage lié à la présence d'enfant (le fameux quotient familial, dont le plafond a été réduit récemment à 2 000 euros). Plafonner le quotient conjugal ne remettrait pas en cause le principe d'équité horizontale, puisque de nombreux couples sans enfants en bénéficient, couples qui, pour la majorité d'entre eux, ont eu des enfants à charge dans le passé et ont bénéficié d'une politique familiale généreuse. Ce faisant, on ferait porter l'effort du redressement de la branche famille sur un ensemble large de ménages, y compris ceux qui n'ont pas ou plus d'enfant à charge[\[3\]](#). Une suppression totale du quotient conjugal (c'est-à-dire une individualisation de l'impôt) procurerait une recette fiscale supplémentaire de 5,5 milliards d'euros ([HCF, 2011](#)). Dans un premier temps, on pourrait se contenter de plafonner cet « avantage » fiscal : ce qui, selon le plafond fixé, rapporterait plus ou moins[\[4\]](#). La distribution du gain

pour les couples liée au quotient conjugal se concentre dans les plus hauts déciles ([Architecture des aides aux familles, HCF, 2011](#)). Autre recette fiscale possible, la demi-part supplémentaire accordée au titre d'avoir élevé seul un enfant pendant au moins 5 ans. Aujourd'hui plafonné à 897 euros, cet avantage pourrait être supprimé, il ne répond à aucun des grands principes décrits plus haut et il est voué à disparaître.

Ces orientations permettraient d'accroître les recettes fiscales et pourraient financer la politique familiale. Incontestablement, ces options alourdissent la pression fiscale des ménages. Si l'on ajoute à l'exercice demandé, la contrainte de ne pas alourdir la fiscalité, il faut donc trouver les 2 milliards en réduisant les dépenses de prestations familiales. Les marges de manœuvre se réduisent comme peau de chagrin. Dans un souci d'équité verticale, ces coupes doivent être supportées par les familles avec enfants les plus aisées. Mais cette redistribution verticale est pensée dans le cadre restreint des familles avec enfants. Or l'équité verticale consiste à opérer une redistribution des ménages riches en général vers les plus pauvres. Il s'agit donc d'appliquer ici un principe d'équité verticale que l'on peut qualifier de « d'équité verticale restreinte ».

There is no free lunch...

De fait les allocations familiales sont évidemment en première ligne dans ce cadre étriqué de la politique familiale qui exclue de son périmètre notamment la fiscalité des couples. Elles représentent 15% des prestations familiales versées, soit 12 milliards d'euros. Deux grandes options sont possibles : on peut moduler le montant selon le niveau des ressources des ménages ou encore les fiscaliser. Que faire ? Ces deux options présentent des avantages et des inconvénients

Mettre les allocations familiales sous condition permet de cibler les familles aisées et de ne pas affecter les autres.

Ce ciblage accroît le caractère redistributif du système, c'est un avantage incontestable. Mais cela exige de fixer des seuils de ressources au-dessus duquel le montant d'allocations reçues diminue. Ainsi des familles dans ces situations proches ne percevront pas le même montant d'AF selon qu'elles ont des revenus juste au-dessous ou juste au-dessus de ce seuil. Cela porte atteinte à l'adhésion de tous à l'Etat social. Par ailleurs, les seuils peuvent conduire à une contraction de l'offre de travail des femmes en couple : l'arbitrage « classique » serait « si je travaille davantage, on va perdre les allocations », c'est encore et toujours l'activité des femmes qui en pâtirait. Pour limiter ces effets pervers, on peut lisser les seuils et introduire des plafonds de ressources variables selon l'activité des deux conjoints en majorant celui s'appliquant aux couples dans lesquels les deux travaillent. Progressivement se dessine une véritable « usine à gaz », ce qui induit un accroissement des coûts de gestion avec un surcroît de travail pour les CAF. En outre, le système sera moins lisible, car plus complexe ce qui conduit à des abus, de la fraude, et plus ennuyeux encore, au non-recours (les personnes éligibles à une prestation ne la demandent pas). Enfin, les prestations sélectives sont le terreau de discours autour de l'assistanat, le soupçon serait « ces personnes ne travaillent pas pour toucher les allocations ». Notons que ce risque disparaît si les seuils sont fixés à un niveau élevé.

Fiscaliser les allocations familiales permet de contourner ces problèmes : c'est simple, sans frais de gestion supplémentaire puisqu'il suffit d'ajouter le montant des allocations perçues au revenu imposable. S'applique alors la progressivité de l'IR. Les familles avec enfant les plus aisées paieraient davantage que celles au faible revenu. Mais le ciblage est moins précis que précédemment : de nombreuses familles avec enfants seraient affectées, des ménages non imposables pourraient le devenir (même si cela portait sur de faibles montants). Enfin la pression fiscale serait accrue, ce

qui est politiquement coûteux.

Par construction, dans les deux cas, les familles qui n'ont qu'un seul enfant ne sont pas affectées puisqu'elles ne bénéficient pas des allocations familiales, du fait d'une politique familiale à visée nataliste. Et dans les deux cas les familles sans enfants à charge ne sont pas mises à contribution.

Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain...

La modulation des allocations familiales est la piste qui semble avoir la préférence du rapport Fragonard. L'avis du Haut conseil à la famille indique que cette mesure a été rejetée par la majorité des membres de cette instance. Au total, les mesures proposées dans le rapport consistent à réduire les dépenses vers les familles avec enfants à charge dans un périmètre restreint de la politique familiale, à savoir celui des prestations. Le danger qui se profile est que les orientations proposées conduisent à l'immobilisme en sclérosant les différentes oppositions, en exacerbant les visions conservatrices de la politique familiale. Certains y verront, à juste de titre, une attaque en règle de la politique familiale, puisque l'enveloppe globale est réduite. Pourtant une refonte des aides aux familles s'impose, mais elle ne peut pas impliquer une réduction des dépenses dans ce domaine tant les besoins sont importants, notamment pour avancer sur la place de l'égalité entre les sexes et aussi sur le plan de l'égalité entre les enfants. Une telle réforme doit s'appuyer sur des principes de justice et des orientations de l'Etat social que nous devons renégocier et repenser. Si les contraintes budgétaires sont fortes, on ne peut pas réduire le montant alloué à la politique familiale, mais on ne doit pas non plus s'interdire de la réformer en profondeur.

[1] Notons que les mécanismes tels que la décote ou encore la prime pour l'emploi favorisent plutôt les personnes en union libre, que les couples mariés. Les interactions entre de multiples dispositifs fiscaux complexifient la comparaison du traitement fiscal des différents statuts matrimoniaux.

[2] Il l'est implicitement mais pour des niveaux de revenus extrêmement élevés, qui atteignent la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu avec ou sans le quotient conjugal (ce plafond implicite limite l'avantage à 12 500 euros).

[3] A condition de verser ces recettes fiscales supplémentaires à la branche famille.

[4] Pour un plafond de 2 590 euros, les recettes fiscales supplémentaires du plafonnement du quotient conjugal seraient d'environ 1,4 milliards d'euros ([HCF, 2013](#)).

Hommage à Robert Castel

[Hélène Périvier](#), Bruno Palier, Bernard Gazier

C'est avec une grande tristesse que nous avons appris le décès de Robert Castel. Il aura marqué la sociologie française, mais au-delà les sciences sociales, par son analyse de la société salariale et de ses évolutions. Dans *les métamorphoses de la question sociale*, il avait mis en évidence le pouvoir émancipateur de la société salariale, qui a doté les travailleurs d'une « propriété sociale ». Ce concept facilite la compréhension des enjeux liés à l'acquisition de droits sociaux dans certaines économies de marché. Au terme d'Etat providence, il préférerait celui d'Etat social, car il

voyait dans l'appellation d'Etat providence, largement répandue, l'idée d'un Etat social tombé du ciel, alors même qu'il est le fruit de combats et de négociations, et qu'il s'est construit sur le long terme. La flexibilisation du marché du travail, l'amointrissement des droits sociaux et la précarisation du travail, ont conduit selon lui aux phénomènes de désaffiliation, certains individus étant hors d'atteinte de la protection de l'Etat social.

Nous avons eu la chance de collaborer avec lui sur un projet visant à repenser une nouvelle génération de droits sociaux. Toujours prêt à échanger, à s'enrichir de débats multiples, nous avons également découvert un homme d'une grande humilité, à l'écoute des autres de leur apport et aussi de leur critique. Notamment celles des féministes qui ont pointé son silence sur la division sexuée du travail. Il acceptait et reconnaissait la pertinence de ces remarques. Lors de nos échanges, il s'inquiétait de l'évolution de nos organisations économiques et sociales, laissant de côté les plus fragiles : les jeunes, et notamment ceux qui vivent dans les zones les plus défavorisées, qui partent avec un faible bagage éducatif. Il revendiquait l'égalité comme un principe fondateur de notre contrat social. Mais pensait l'égalité comme l'égalité des possibles. Il plaidait pour une société de semblables, tel Léon Bourgeois à son époque.

Dans notre monde marqué par la crise et l'accroissement violent des inégalités, il était présent dans le débat public, et apportait un éclairage de long terme sur les dérives de nos systèmes sociaux, ainsi que sur les principes qui peuvent guider leur réforme. Son absence affectera la qualité de ce débat. Si nous pourrions toujours profiter de l'immense apport de ses travaux, nous regretterons ses interventions toujours pertinentes, son honnêteté intellectuelle, sa gentillesse avec toutes et tous. Plus qu'un chercheur, nous perdons un penseur, un ami.

Fiscalisation des allocations familiales, est-ce le bon débat ?

Pour une redéfinition du contenu et des contours de la politique familiale

par [Hélène Périvier](#) et François de Singly

Le débat s'ouvre à nouveau sur la fiscalisation des allocations familiales. Face au déficit de la branche famille, environ 2,5 milliards d'euros en 2012, cette idée resurgit pour renflouer les caisses qui se vident sous l'effet, notamment, de la crise économique. Le débat oppose souvent une logique comptable visant à combler au plus vite les déficits à une logique conservatrice en matière de politique familiale... Ce post propose une perspective plus large qui dépasse cette approche binaire de la question...

De l'équilibre de la branche famille ...

Dans la période actuelle, la question budgétaire relève de la quadrature du cercle : moins de rentrées fiscales et plus de dépenses sociales du fait de la crise économique. La tentation est grande de résoudre cette équation en réduisant les dépenses sociales pour rattraper la baisse des recettes. C'est dans ce contexte que resurgit la proposition de soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu.

Pendant les crises économiques, le rôle de stabilisateur automatique joué par la protection sociale, y compris la

politique familiale, est fondamental. Elle limite les effets de la crise sur le niveau de vie des personnes les plus exposées, et permet donc également de contenir l'accroissement des inégalités. En soutenant le revenu des ménages, elle évite un effondrement de l'activité économique. En période de conjoncture économique dégradée comme celle que nous connaissons actuellement, réduire les dépenses sociales n'est pas souhaitable et peut être [contre-productif macro-économiquement](#).

Pour autant, rechercher l'équilibre budgétaire à moyen ou long terme de la branche famille n'est pas absurde, car c'est aussi un gage de la pérennité de l'action publique en matière d'aide aux familles. Le déficit de la branche famille s'élève à 2,5 milliards d'euros. Mais il est essentiellement le fait de la crise et des moindres recettes qui en découlent, il est donc conjoncturel. Mécaniquement, la branche famille devrait retrouver l'équilibre à législation constante d'ici quelques années et si la croissance économique revient (les hypothèses reposent sur [un taux de croissance de 2% par an à partir de 2014](#)). Il restera une dette issue de l'accumulation d'un déficit sur plusieurs années à partir de 2012^[1], qui pourrait être purgée progressivement par les excédents qui seraient dégagés après le retour à l'équilibre. Si la croissance ne revient pas, ou pas aussi vite qu'attendu, la perspective change, et on peut s'interroger sur une redistribution de l'enveloppe allouée aux prestations familiales ou sur son niveau. La CNAF verse plus de 12 milliards d'euros d'allocations familiales^[2], indépendamment du niveau de revenu des parents. Les familles de deux enfants reçoivent 127 euros par mois pour deux enfants et 163 euros par enfant supplémentaire. Ces prestations familiales ne sont pas imposées. Leur fiscalisation réduirait le montant des prestations nettes d'impôt versées aux familles, ceci de façon progressive avec le revenu. Ce faisant, un gain fiscal de l'ordre de 800 millions d'euros serait dégagé. Il peut paraître plus équitable que les familles ayant des revenus

élevés participent davantage à l'effort lié aux restrictions budgétaires que les familles aux revenus plus faibles. Mais cette question est plus complexe qu'il n'y paraît.

La fiscalisation de ces prestations familiales peut être vue comme un moyen de compenser la perte de progressivité du système fiscal qui s'est opérée au fil des années, du fait principalement de la baisse des taux marginaux d'imposition de l'impôt sur le revenu, et ainsi de le rendre plus équitable. Mais cette réponse n'est qu'une course au moins disant social. Cette dynamique est une fuite en avant de notre Etat social, qui conduit à en réduire le périmètre d'action.

La fiscalisation des allocations familiales réduit le niveau des transferts des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, autrement dit cela porte atteinte au principe d'équité horizontale. Certes, elle permet aussi en particulier d'augmenter le niveau des transferts des familles avec enfants les plus aisées vers les moins aisées. Mais pour renforcer globalement le degré de redistribution verticale (c'est-à-dire pour augmenter le niveau de transferts des ménages les plus riches vers les plus pauvres), il faut accroître la progressivité du système fiscal, ce qu'ont d'ailleurs permis les derniers ajustements fiscaux ([introduction d'une tranche à 45 % notamment](#)). Dans ce contexte, on pourrait donc conserver l'universalité des allocations familiales, qui présente l'avantage de conforter l'adhésion des ménages ayant des revenus élevés au principe de l'Etat social : ils paient plus d'impôts, mais ils reçoivent le même montant d'allocations familiales lorsqu'ils ont des enfants.

La fiscalisation des allocations familiales n'est pas un simple ajustement de la politique familiale, mais elle touche à ses valeurs et notamment au principe d'équité horizontale. S'il convient de repenser les objectifs d'une politique familiale, aujourd'hui dépassée à bien des égards, comme nous le développons dans la section suivante, la période actuelle n'est probablement pas adéquate pour mener sereinement un tel

débat car l'urgence, et la volonté de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, vont conduire à l'adoption d'une vision de court terme alors même que la politique familiale s'inscrit dans le long terme.

... à une politique familiale équilibrée

Pour autant, il ne faudrait pas que ce débat sur la pertinence de la fiscalisation des allocations familiales conduise à un immobilisme en la matière. Les principes de la politique familiale actuelle ont été posés à partir d'une vision de la société qui prévalait il y a plus de 70 ans. Même si des ajustements ont été réalisés, ces principes sont toujours présents. Les objectifs d'hier ne sont pas les défis demain. Ainsi, renégocier les fondements des politiques familiales est indispensable. Comment réorienter l'action de l'Etat social vers les familles ? Quelle boussole suivre ? C'est à cette question qu'il nous faut répondre.

L'un des objectifs de la politique familiale actuelle est le soutien de la natalité. Les aides s'accroissent avec le rang de l'enfant comme par exemple l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire par enfant à partir du troisième enfant. S'agissant de redéployer les dépenses de la politique familiale, la suppression de cette demi-part fiscale devrait être au 1^{er} rang des propositions visant le rééquilibrage des comptes. De même, les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant. La France est l'un des seuls pays européens à ne pas accorder d'allocation familiale dès le premier enfant. Le dynamisme de la fécondité en France n'est pas le fruit de ces attributs natalistes de la politique familiale, mais il tient davantage au soutien de l'activité des femmes ayant des enfants : l'école maternelle, l'accueil périscolaire, l'accueil de la petite enfance, mais aussi valorisation de l'activité professionnelle des mères (et non sa stigmatisation comme c'est le cas en Allemagne). La politique familiale doit être redirigée vers un objectif

reposant sur les droits de chaque enfant quel que soit son rang de naissance. Elle doit être centrée sur la citoyenneté sociale de l'individu (c'est-à-dire un mode d'acquisition de droits sociaux plus individuel) de sa naissance à sa mort (en tenant compte de l'allongement de la durée de la vie).

Une politique familiale renouvelée serait porteuse du principe d'égalité entre les enfants et d'égalité entre femmes et hommes avec notamment une refonte des aides à la petite enfance, un accroissement massif des modes de garde associé à une modification du congé parental. Il faudrait dépenser environ [5 milliards par an supplémentaires pour résoudre](#) cette question de l'accueil de la petite enfance. En outre, la dernière publication de l'OCDE, [Regards sur l'éducation 2012](#), montre que la France est un pays dans lequel la réussite scolaire des enfants est fortement corrélée avec le niveau de diplôme des parents. Enfin, le niveau du taux de [pauvreté des enfants est préoccupant](#). Ce sont là des défis majeurs auxquels il nous faut répondre.

La montée des unions libres, mais aussi des divorces (plus généralement des séparations) et les recompositions familiales sont le signe d'une plus grande liberté individuelle de choix de vie, ce qui constitue une avancée dans le fonctionnement de notre société. Mais les séparations s'accompagnent souvent d'une baisse du niveau de vie et sont parfois inaccessibles financièrement pour les individus ayant de faibles revenus. En outre, les conséquences économiques des ruptures de couple pèsent davantage sur les femmes que les hommes [\[3\]](#). Les [familles monoparentales](#), le plus souvent des mères qui ont la charge de leurs enfants, sont davantage exposées à la pauvreté que les autres types de ménages. Une politique familiale plus conforme aux nouvelles formes de vie, qui accompagnerait sur le cycle de vie les modifications des structures des familles est à penser.

Il est nécessaire de redéfinir le contenu et les contours de la politique familiale pour demain mais la volonté de

retrouver l'équilibre des comptes sociaux ne peut pas en être le seul moteur. Il faut cesser de penser le changement sur un mode étriqué car il faut réformer le système dans ses fondements en fonction des nouveaux besoins et autour des principes de justice et des solidarités qui fondent notre Etat social.

[1] La dette de la branche famille en 2011 a été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES ([loi organique 2010-1380](#)).

[2] Ce qui représente environ 15 % du montant total des prestations versées par la branche famille.

[3] Jeandidier Bruno et Cécile Bourreau-Dubois, 2005, « Les conséquences microéconomiques de la désunion », In Joël M.-E. et Wittwer J. *Economie du vieillissement. Age et protection sociale*, Ed. L'Harmattan,, tome 2, pp. 335-351.