

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, monté 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 indus, 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](#)).