

Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? *

Henri Sterdyniak

OFCE, Centre de recherche
en économie de Sciences Po
Université Paris-Dauphine

La *Revue de l'OFCE* est ouverte aux chercheurs et à tous les spécialistes en économie et en sociologie. La revue s'assure de la rigueur des propos qui sont tenus mais les jugements et opinions exprimés par les auteurs, y compris quant ils appartiennent à l'OFCE, n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquels ils appartiennent.

La politique familiale française réalise un arbitrage délicat entre trois objectifs : assurer un niveau de vie minimal à chaque enfant, assurer aux familles le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfant, favoriser l'emploi féminin. Malgré ses réussites en termes de taux de fécondité et de taux d'emploi des femmes, la politique familiale française est souvent remise en cause : elle serait trop coûteuse, profiterait aux plus riches et nuirait au travail des femmes. L'article montre que ces critiques ne sont pas pertinentes. Le quotient conjugal et le quotient familial sont des composantes nécessaires de l'impôt progressif. Cibler les prestations sur les plus pauvres affaiblirait la cohérence de la politique familiale. La politique familiale transfère des masses relativement importantes aux familles ; la prise en charge du coût des enfants est totale pour les familles à bas revenus et diminue quand le revenu augmente. Une grande réforme, qui remplacerait l'ensemble des prestations familiales et des dispositifs fiscaux, par une allocation uniforme par enfant affaiblirait la politique familiale, éloignerait de la parité familiale et nuirait aux familles nombreuses.

* Je remercie l'Union des Familles Laïques (UFAL) et Thomas Piketty qui m'ont incité à écrire cet article. Je reste seul responsable des opinions émises ici, que ceux-ci ne partagent pas. Je remercie aussi l'École Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale, et ses élèves, avec qui j'ai pu discuter de versions antérieures de ce texte.

henri.sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Mots clés : Politique familiale. Fiscalité.

Un quart des Français ont moins de 20 ans. Pour assurer la parité de niveau de vie entre les enfants et les adultes, la politique familiale devrait transférer 12,5 % du revenu des ménages en utilisant les unités de consommation de l'OCDE (voir section 2.5). Le traitement des familles par le système socialo-fiscal est donc crucial pour la justice sociale.

La politique familiale française résulte d'un arbitrage délicat entre trois objectifs :

- Assurer à chaque enfant un niveau de vie minimal. Cet objectif nécessite des transferts verticaux en faveur des familles les plus pauvres. Il faut réduire au maximum le nombre d'enfants pauvres. En plus des services gratuits (santé, éducation), il faut leur fournir des services spécifiques (suivi scolaire, activités péri-scolaires) pour compenser leur absence d'héritage culturel.
- Assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie que les couples ou personnes sans enfant, de mêmes revenus primaires. C'est le principe de l'équité familiale horizontale. Cet objectif nécessite des transferts horizontaux des célibataires et couples sans enfant aux familles avec enfants, ceci à tous les niveaux de revenu. Valable en lui-même, il contribue aussi au maintien d'un taux de fécondité satisfaisant.
- Permettre la conciliation emploi/enfants pour favoriser l'emploi des femmes. Celui-ci est d'abord un instrument essentiel d'égalité entre les femmes et les hommes. C'est aussi un rempart contre la pauvreté et la précarité.

Malgré ses réussites en termes de taux de pauvreté des enfants, de taux de fécondité, de taux d'emploi des femmes, la politique familiale française est actuellement remise en cause (encadré 1) : elle serait trop coûteuse et profiterait trop aux plus riches. Elle nuit au travail des femmes. Certains préconisent de supprimer le quotient familial et même d'individualiser complètement le système fiscal et social ; d'autres remettent en cause l'universalité des prestations familiales ; d'autres enfin proposent de remplacer les prestations monétaires par des dépenses collectives. Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?

Encadré 1 : Quelques textes récents

Le rapport Attali (janvier 2008)

Décision 268 : **Conditionner les prestations familiales aux revenus des ménages.** Cette mesure rendra la politique familiale plus redistributive et permettra de réduire le coût des politiques familiales de 2 milliards d'euros.

La révision générale des politiques publiques (avril 2008)

La politique familiale fait l'objet d'un effort financier de la nation de plus de 80 milliards d'euros. Il est donc impératif, avant de créer de nouvelles dépenses pour la branche famille, de prendre en compte les besoins de financement récurrents d'autres branches de la protection sociale (dépendance, retraites, santé,...).

Il faut renforcer la lutte contre la pauvreté dans l'évolution de la politique familiale. L'objectif fixé par le président de la République d'une réduction d'un tiers du taux de pauvreté en cinq ans conduit à privilégier l'objectif de redistribution verticale par rapport à celui de redistribution horizontale. Ceci suppose de questionner systématiquement l'intérêt et l'équité de prestations ou de dispositifs fiscaux.

Projet de résolution de la CFDT (avril 2010)

Le barème de l'impôt doit être appliqué aux revenus des personnes, et non plus à ceux des ménages. Rien ne peut justifier que l'aide fiscale apportée aux ménages par le biais du quotient familial soit d'autant plus importante que leurs revenus sont élevés. Il doit être remplacé par une allocation forfaitaire par enfant.

Convention du Parti socialiste (2010)

Afin de moderniser l'impôt et de le mettre en phase avec des évolutions sociologiques importantes, dues notamment à l'accroissement du travail des femmes dans notre société, nous souhaitons aller vers une individualisation progressive de l'impôt et des prestations sociales, qui est la condition nécessaire de l'instauration du prélèvement à la source.

Un impôt citoyen pour une société plus juste (Pierre-Alain Muet, 2010)

Indéniablement, l'existence d'une imposition commune au sein des ménages exerce un effet négatif sur l'activité des femmes, dès lors qu'elle réduit le gain final lié à l'augmentation du salaire du conjoint dont la rémunération est la moins élevée dans un couple. La réflexion devrait également s'engager sur l'opportunité d'un remplacement du quotient familial par un mécanisme de crédit d'impôt d'un montant total équivalent, assurant un effort en faveur des familles indépendant du revenu.

Un point de vue écologique (Yves Cochet, député du Parti des Verts)

Un enfant européen ayant « *un coût écologique comparable à 620 trajets Paris-New York* », il faudrait faire voter une directive baptisée « *grève du troisième ventre* » qui inverserait l'échelle des prestations familiales. En d'autres termes, dissuader financièrement les familles qui envisageraient de concevoir un trop plein d'enfants. « Aujourd'hui, plus on a d'enfants, plus on touche. Je propose qu'une famille continue de percevoir des aides pour les deux premiers enfants, mais que ces aides diminuent sensiblement à partir du troisième ».

Une politique familiale généreuse... mais inégalitaire (Anne Chemin, *Le Monde*, 20 octobre 2009)

La politique familiale française est généreuse mais elle a son talon d'Achille : paradoxalement, elle bénéficie en priorité... aux familles les plus riches. Selon le ministère de la Santé, pour les 30 % des foyers les plus aisés, les transferts annuels liés à la politique familiale représentaient, en 2004, 3 500 euros par enfant, alors que les 5 % des familles les plus pauvres n'en touchaient que 2 800 et les classes moyennes environ 2 000. « Les ménages ayant les revenus les plus élevés sont les plus grands bénéficiaires », résumait le Centre d'analyse stratégique en 2007. Cette redistribution à l'envers est principalement liée au mécanisme du quotient familial. Ce système fiscal, qui réduit les impôts des familles ayant des enfants grâce à un système de parts, bénéficie essentiellement à la moitié des Français les plus riches – ceux qui payent des impôts. Il est en outre très inégalitaire : plus la famille est aisée, plus l'avantage fiscal est important. Selon le service statistique du ministère de la Santé, il dépasse ainsi 2 400 euros par an chez les 30 % des familles les plus riches, contre... 5 euros pour les 5 % les plus pauvres.

Pour une révolution fiscale (Landais, Piketty et Saez, 2011)

Il n'existe aucune raison ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de l'efficacité, pour justifier une politique familiale qui donne en moyenne une fois et demie à deux fois plus par enfant aux 10 % des individus les plus riches.

1. Les principes de la politique familiale ¹

L'entretien et l'éducation des enfants représentent une charge dont le partage entre les parents et la collectivité dépend de la conception que se fait la société du rôle de la famille et de la place de l'enfant. Deux modèles polaires peuvent ainsi être définis.

Selon le modèle individualiste, les enfants sont une affaire privée des parents, qui n'ouvre droit à aucune prestation ou réduction d'impôts. Élever des enfants est un choix privé, comme collectionner des timbres, qui n'ouvre aucun droit social. Les parents ont, en apparence, un niveau de vie plus faible que les personnes sans enfant, mais cela est compensé par l'utilité qu'ils retirent de leurs enfants. Dans ce modèle, les familles ont un niveau de vie beaucoup plus faible que celui des célibataires et couples sans enfant ; les enfants sont en moyenne plus pauvres que les adultes.

Selon le modèle collectif, les enfants sont l'avenir de la société ; la société a besoin d'enfants et d'enfants bien élevés et bien éduqués ; les parents remplissent une fonction sociale ; ils assurent la survie et le développement de la société ; la prise en charge du coût des enfants doit être collective.

La politique familiale française partage la charge des enfants entre parents et société. Ce partage est donc sujet à discussion. Deux logiques peuvent être mises en œuvre.

Selon **la logique de l'équité horizontale familiale**, les familles avec enfants doivent avoir le même niveau de vie que les personnes sans enfant, de même revenus primaires, ceci à tous les niveaux de revenus. Un couple d'ouvriers qui choisit d'élever trois enfants doit avoir le même niveau de vie qu'un couple d'ouvriers qui choisit de rester sans enfant ; ce doit être la même chose pour un couple de cadres. La politique familiale (le soutien aux familles) doit être indépendante de la politique sociale (de redistribution des riches vers les pauvres).

Selon le *modèle paritariste*, les prestations sociales et la fiscalité doivent assurer que les couples de même niveau de salaire aient le même niveau de vie quel que soit leur nombre d'enfants, c'est-à-dire le même revenu disponible par UC (unité de consommation). La politique familiale couvre alors totalement le coût de l'enfant. Mais l'aide semble augmenter avec le revenu des parents.

Considérons que les besoins d'un enfant sont la moitié de ceux d'un adulte. Ce modèle impliquerait que tout salarié paie 20 % de cotisations familiales ; chaque enfant donnerait droit à 20 % de salaire supplémentaire pour chacun de ses parents. Avec des salaires bruts de 100 chacun, un couple de personnes sans enfant aurait 160 de revenu ; avec un enfant, il aurait 200 ; avec deux enfants, 240.

Si ce modèle apparaît équitable du point de vue des parents, il pose problème du point de vue des enfants puisqu'il entérine les inégalités de niveau de vie entre les

1. Pour des approches similaires, mais divergentes sur certains points, voir Thévenon (2009) et Elbaum (2010).

enfants qui ont eu la chance de naître dans des familles aisées et ceux qui ont eu la malchance de naître dans des familles pauvres.

Selon *le modèle familialiste*, les prestations doivent aller au-delà de la compensation du coût de l'enfant. D'une part, les parents devraient être rémunérés pour la fonction sociale qu'ils remplissent en élevant leurs enfants. D'autre part, la politique familiale doit encourager la natalité. Ce modèle nécessite que la politique familiale ait un poids très important. En sens inverse, il garantit que les enfants aient bien un niveau de vie supérieur à celui de la moyenne de la population.

Dans *le modèle égalitariste*, la société doit fournir la même aide à chaque enfant, quel que soit le niveau de revenu de ses parents. Mais quel doit être le niveau d'aide ? Dans ce modèle, l'aide est relativement plus importante pour les pauvres que pour les riches. Les familles pauvres sont plus riches que les couples ou célibataires pauvres. C'est l'inverse pour les familles de niveau de revenu moyen ou élevé. La politique familiale réduit les inégalités de revenu parmi les familles, mais elle n'assure pas la parité horizontale pour les familles de revenu moyen. Il faut choisir entre ces deux objectifs.

Selon **la logique de la solidarité** (ou de l'assistance), chaque enfant doit avoir un *niveau de vie minimal*. Aux plus bas niveaux de revenus, les familles avec enfants doivent avoir un plus haut niveau de vie que les personnes sans enfant pour trois raisons :

- Les enfants (et donc obligatoirement leurs familles) ont droit à un niveau de vie minimal supérieur à celui assuré aux personnes sans enfant puisque les enfants ne sont pas responsables de la faiblesse des revenus de leurs parents.
- Leurs parents, même sans emploi, exercent au moins la fonction sociale de parents.
- La société doit fournir à chaque enfant une éducation lui permettant de s'intégrer dans la société de demain, de développer les capacités qui seront nécessaires pour avoir un emploi au milieu du 21^e siècle. Ceci suppose qu'il bénéficie d'un certain nombre de dépenses collectives (en matière d'éducation), mais aussi que lui et donc sa famille vivent dans des conditions satisfaisantes.

Dans un *modèle de solidarité pure*, l'aide aux familles est concentrée sur les plus pauvres, les enfants des classes moyennes et aisées étant à la charge exclusive de leurs parents. Le système est familialiste pour les pauvres et tend au modèle individualiste pour les riches.

Ce modèle a le défaut d'encourager spécifiquement les plus pauvres à avoir des enfants tout en décourageant les autres (qui subissent de lourdes pertes de niveau de vie en ayant des enfants). Finalement, les enfants vivent dans des familles pauvres. Les inégalités de revenus sont accrues entre les cadres qui peuvent choisir le modèle *dink* (*double income, no kids*) et les pauvres qui sont incités à avoir des enfants. Comme le montre l'exemple des pays anglo-saxons, ce système induit une triple

trappe à pauvreté pour les mères célibataires : elles sont incitées à avoir des enfants, à ne pas travailler et à ne pas se remettre en couple.

Le système français effectue un équilibre entre ces modèles

- Le *Modèle égalitariste* inspire les allocations familiales universelles, la gratuité de l'enseignement et de la couverture médicale.
- Le *Modèle de solidarité* inspire les allocations sous conditions de ressources (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire), le RSA et sa composante familiale, les bourses scolaires, les prestations à prix réduits (cantines, colonies, activités périscolaires).
- Le *Modèle paritariste* justifie les aides à la garde des enfants et le quotient familial.
- La politique familiale française est donc en principe une politique équitable, différenciée selon les besoins des différentes familles. Il faut cependant comprendre et accepter les contradictions entre les objectifs de la politique familiale.
- L'équité horizontale induit des transferts en faveur de familles relativement riches comparées à la moyenne des familles, mais plus pauvres que les couples sans enfant de même revenu primaire alors que l'objectif de redistribution verticale demanderait de concentrer l'argent public sur les plus pauvres, surtout en période de contraintes financières.
- L'objectif de redistribution verticale, de revenu minimal des familles avec enfants, amène à aider massivement les familles les plus pauvres, celles à zéro ou un actif et les familles mono-parentales, ce qui rend moins rentable pour elles l'emploi, et tout particulièrement celui des femmes.
- Une politique trop centrée sur les plus pauvres (les exclus et les précaires) se priverait du soutien des classes populaires et moyennes ; une politique familiale trop redistributive se priverait du soutien des classes supérieures.

1.1. Politique familiale et natalité

La politique familiale se justifie avant tout par l'exigence de justice sociale qui fonde la société française, tant du point de vue redistributif que du point de vue de la solidarité. Le traitement fiscal et social des familles doit être équitable, indépendamment de toute considération nataliste.

Par ailleurs, la France a besoin d'enfants. L'Europe se caractérise par de très bas taux de fécondité dans les pays germaniques, méditerranéens et les pays de l'Est : en 2009, 1,3 enfant par femme au Portugal et en Hongrie, 1,35 en Allemagne, 1,4 en Italie, Espagne, Autriche, Slovaquie, Roumanie et Pologne ; 1,5 en Tchéquie et en Grèce. La fécondité est restée satisfaisante dans les pays scandinaves, les pays anglo-saxons et en France : 1,8 aux Pays-Bas, 1,85 en Belgique, au Danemark, Finlande 1,95 au Royaume-Uni et Suède ; 2 en France, 2,1 en Irlande. Le taux de fécondité global de l'UE n'est que de 1,6 enfant par femme.

Les préoccupations familiales devraient être prises en compte dans les politiques européennes. Ce n'est guère le cas jusqu'à présent. La fécondité ne figure pas parmi les indicateurs structurels de l'UE (contrairement à la population des oiseaux des champs !). La France se situe au-dessus de la moyenne européenne ; il faut protéger cet avantage comparatif.

L'élevage des enfants représente une lourde charge pour les parents, en termes financier certes, mais aussi en termes de temps et de perte de liberté. La parenté est un « esclavage volontaire ». Pour les jeunes adultes, la constitution d'une famille est concurrencée par les soucis de carrière, les exigences de la vie intellectuelle, le charme des loisirs, les plaisirs du libertinage. Le *natalisme* ne doit pas influencer la politique familiale, mais il faut éviter toute réforme qui marquerait que la société n'a pas la préoccupation de la famille.

1.2. Politique familiale et travail des femmes

Favoriser le travail des femmes est devenu l'un des axes essentiels de la politique familiale française. Le travail des femmes est le facteur principal d'égalité des genres, tant sur le plan privé que public. Les comparaisons internationales montrent que les taux de fécondité se sont maintenus à des niveaux satisfaisants dans les pays où les femmes peuvent le plus facilement concilier vie professionnelle et vie familiale (pays scandinaves) et se sont effondrés dans ceux où cela est difficile (pays germaniques et méditerranéens). Le modèle de la famille à deux actifs à plein temps, avec un nombre restreint d'enfants, devient de plus en plus le modèle dominant en France. Il permet de respecter le désir d'autonomie et de carrière professionnelle des deux parents. En même temps, c'est un élément crucial de la lutte contre la pauvreté et la précarité : une famille où les deux conjoints sont actifs a un niveau de vie plus élevé ; elle ne sombre pas dans la pauvreté si l'un des conjoints perd son emploi. La femme active est moins frappée financièrement par le divorce. La prise en charge publique de la garde des enfants, l'égalisation des carrières et des rémunérations des femmes et des hommes sont donc cruciaux.

À côté de ce modèle dominant, il demeure des cas où la mère réduit ou cesse son activité professionnelle pendant la période où la famille comporte un ou plusieurs enfants en bas âge (tableaux 1 et 2). Elle peut ensuite avoir de grandes difficultés à retrouver un emploi. Il demeure des cas où le couple décide d'élever une famille nombreuse, ce qui implique que la femme renonce à travailler. Ces ménages mono-actifs sont déjà les plus pauvres. Cette organisation crée des situations de dépendance, qui peuvent se révéler dramatique pour le conjoint dépendant en cas de rupture du lien qui l'unit à son partenaire.

Le système français reconnaît la solidarité au sein des couples. Il traite équitablement les couples où l'un des conjoints travaille et où l'autre ne travaille pas, en considérant qu'ils partagent le revenu du conjoint actif (quotient conjugal), en offrant au conjoint *inactif* une assurance-maladie et une pension de réversion. Faut-il faire une réforme fiscale et sociale, qui rendrait beaucoup plus coûteux ce choix, ce

qui certes pourrait réduire le nombre de femmes qui le font, mais qui dégraderait fortement la situation des familles mono-actives, qui ont déjà un niveau de vie relativement bas ? Peut-on sanctionner le non travail des femmes pour les inciter à travailler ? Alors que la France reste en situation de chômage de masse, faut-il sanctionner ceux qui ne trouvent pas d'emploi ? Le souci d'élargir l'écart de revenus entre ceux qui ont un emploi et les autres (rendre le travail rentable) risque de creuser les inégalités et de s'effectuer en baissant relativement les revenus d'assistance plutôt qu'en augmentant le revenu des familles de travailleurs pauvres.

Tableau 1 : Taux d'activité en 2006 (30-45 ans en couple)

| | Hommes | Femmes |
|---|--------|--------|
| Sans enfant | 96,2 | 90,0 |
| 1 enfant de plus de 3 ans | 95,4 | 88,4 |
| 1 enfant de moins de 3 ans | 97,3 | 82,6 |
| 2 enfants de plus de 3 ans | 98,2 | 86,4 |
| 2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans | 97,1 | 62,6 |
| 3 enfants ou plus de plus de 3 ans | 97,1 | 68,7 |
| 3 enfants ou plus dont 1 au moins de moins de 3 ans | 96,9 | 37,5 |

Source : INSEE, 2010.

Tableau 2 : Niveaux de vie relatifs en 2008

| | Population en million | Revenu relatif * |
|--------------------------------------|-----------------------|------------------|
| Hommes seuls actifs | 2,4 | 93,9 |
| Femmes seules actives | 1,8 | 95,1 |
| Femmes actives avec enfants | 3,4 | 71,7 |
| Femmes inactives avec enfants | 0,9 | 54,5 |
| Couples mono-actifs sans enfants | 1,1 | 125,8 |
| Couples mono-actifs avec 1 enfant | 1,1 | 102,8 |
| Couples mono-actifs avec 2 enfants | 1,2 | 85,2 |
| Couples mono-actifs avec 3 + enfants | 2,4 | 73,0 |
| Couples bi-actifs sans enfants | 5,0 | 129,0 |
| Couples bi-actifs avec 1 enfant | 6,4 | 112,7 |
| Couples bi-actifs avec 2 enfants | 9,8 | 106,2 |
| Couples bi-actifs avec 3 + enfants | 4,7 | 100,5 |
| Individus de moins de 65 ans | 49,2 | 100 |

* Base 100 = Ensemble de la population.

Source : INSEE, 2010.

2. Les prestations en faveur des familles

Les transferts de protection sociale en faveur des familles représentaient, en 2008, 53,2 milliards d'euros, soit 2,75 % du PIB (tableau 3).

Tableau 3 : La politique familiale en 2008

| En milliards d'euros | | |
|---|------------------|------------------|
| | Valeurs retenues | Chiffrage élargi |
| PAJE/ Maternité | 0,7 | 6,8 |
| CLCA | 2,3 | |
| Allocations sans conditions de ressources | 21,1 | |
| dont : - Allocations familiales | 12,3 | |
| - PAJE : garde | 4,5 | |
| - SFT | 2,5 | |
| Allocations sous conditions de ressources | 10,3 | 10,6 |
| dont : - API | 0,3 | 1,0 |
| Assistance et action sociale | 9,6 | |
| Allocation logement lié à la présence d'enfant/AL total | 5,4 | 15,5 |
| RMI lié à la présence d'enfants / RMI total | 0,9 | 8,5 |
| Dépenses fiscales : | | |
| Taxe d'habitation | 0,7 | |
| PPE | 0,3 | |
| Quotient familial | 0,7 | 10,0 |
| Réduction d'impôt : - pour frais de scolarité | 0,4 | |
| - pour frais de garde | 0,8 | |
| Contribuables ayant eu des enfants à charge | | 1,7 |
| Enseignement pré-élémentaire | | 12,0 |
| Avantages familiaux retraites | | 9,7 |
| Total pris en compte/Total étendu | 53,2 | 110 |

Source : Calcul de l'auteur à partir des *Comptes de la Protection sociale en 2008* et du *PQE Famille*, 2010.

Ce chiffre résulte de nombreuses conventions : nous incluons uniquement les transferts destinés aux familles avec enfants induits par la présence d'enfants. Nous n'incluons donc pas les dépenses liées à la maternité autres que la PAJE ; nous n'incluons que les suppléments de RMI, d'API et d'allocations logement versés induits par la présence d'enfants. Le quotient familial, tant qu'il correspond aux UC, ne fait qu'appliquer le principe de l'équité fiscale familiale (voir plus bas) ; ne sont donc incluses que la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant, ainsi que les réductions d'impôt pour frais de scolarisation et de garde. Nous n'incluons pas les dépenses de l'école maternelle (car pourquoi ne pas inclure alors toutes les dépenses d'enseignement ?). Nous n'incluons pas les avantages vieillesse (AVPF, supplément de pension liés au fait d'avoir élevé des enfants), qui ne

bénéficient à des retraités qui ont eu des enfants, mais pas à des familles avec enfants. Une convention plus large pourrait aller jusqu'à 110 milliards, soit 5,7 % du PIB.

Les transferts représentent donc 278 euros par mois par enfant de moins de 20 ans. Comme le fait remarquer Michel Godet, une nourrice reçoit de la DDASS 1 300 euros par enfant dont elle a la charge.

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 25 % de la population. En utilisant l'échelle de l'OCDE, c'est 12,5 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfant. Or l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 4,2 % du revenu des ménages. La parité familiale n'est pas assurée.

De 1984 à 2010, le pouvoir d'achat des allocations familiales a diminué de 3,8 % (tableau 4). La BMAF valait 33,6 % du revenu médian en 1984 ; 28,3 % en 2000 ; 25,3 % en 2009, soit, une baisse de 24,4 % en valeur relative. Sur le long terme, la dégradation est encore plus nette. Pour avoir le niveau relatif de 1954 (tableau 5), les prestations pour 2 enfants devraient être de 495 euros par mois (elles sont de 126) ; pour 3 enfants de 834 (elles sont de 451 avec le complément familial, de 287 sans complément familial). Cette dégradation marque un recul du caractère redistributif et familial du système français.

Tableau 4 : Pouvoir d'achat des Prestations

Base 100 = 1998

| | BMAF et API |
|------|-------------|
| 1984 | 102,8 |
| 1990 | 101,5 |
| 1998 | 100 |
| 1999 | 100,2 |
| 2000 | 100,8 |
| 2001 | 99,2 |
| 2002 | 99,3 |
| 2003 | 99,0 |
| 2004 | 98,5 |
| 2005 | 98,9 |
| 2006 | 98,9 |
| 2007 | 99,3 |
| 2008 | 97,5 |
| 2009 | 100,3 |
| 2010 | 98,9 |

Source : Calcul de l'auteur.

Tableau 5 : Prestations relativement au revenu médian

| En % | BMAF | API |
|------|------|------|
| 1984 | 33,6 | 51,7 |
| 1990 | 31,1 | 47,8 |
| 2000 | 28,3 | 43,5 |
| 2001 | 27,5 | 42,3 |
| 2002 | 26,9 | 41,4 |
| 2003 | 26,8 | 41,2 |
| 2004 | 26,8 | 41,2 |
| 2005 | 26,4 | 40,6 |
| 2006 | 25,9 | 39,8 |
| 2007 | 25,4 | 39,0 |
| 2008 | 24,8 | 38,1 |
| 2009 | 25,3 | 38,8 |
| 2010 | 24,7 | 37,9 |

Source : Calcul de l'auteur.

2.1. La part des prestations familiales dans le PIB a légèrement diminué

De 1990 à 2008, la part des prestations familiales dans le PIB est passée de 2,9 à 2,6 %. La diminution relative des *vieilles* allocations (allocations familiales et complément familial) (tableau 6) a financé la hausse de l'ARS, du complément de libre choix d'activité et surtout du complément de libre choix de mode de garde. Les gouvernements préfèrent introduire de nouvelles mesures plutôt que de garantir le pouvoir d'achat des anciennes. La politique familiale a été appauvrie au profit de la politique de l'emploi, que ce soit pour inciter les femmes à rester au foyer, ou au contraire pour les inciter à travailler.

Tableau 6 : Part des prestations sociales dans le PIB

| En % | 1990 | 1995 | 2000 | 2008 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Santé | 9,1 | 9,7 | 9,7 | 10,3 |
| Vieillesse | 11,3 | 12,6 | 12,4 | 13,4 |
| Famille-Maternité | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,6 |
| Emploi | 2,3 | 2,3 | 2,0 | 1,7 |
| Logement-Pauvreté | 1,0 | 1,3 | 1,3 | 1,2 |
| Total | 26,5 | 29,0 | 28,3 | 29,3 |

Source : *Comptes de la Protection sociale*, 2008.

2.2. Quelques caractéristiques du système français

La politique familiale française présente des caractéristiques discutables :

- Le complément de libre choix d'activité fournit une allocation de 331 euros par mois au parent (la femme, de fait) qui décide de se retirer du marché du travail alors que le complément de libre choix du mode de garde finance une partie importante du coût de la garde d'enfants. Le système encourage à la fois les mères à travailler et à se retirer du marché du travail. Cela peut être considéré comme un défaut (les femmes qui se retirent du marché du travail auront les plus grandes difficultés pour y revenir ; leur carrière sera durablement affectée ; cette possibilité est prise en compte par l'employeur au moment de l'embauche et nuit à l'emploi des femmes jeunes) ou une qualité : les femmes de faibles salaires peuvent choisir de ne pas travailler quand leurs enfants sont en bas-âge sans subir de pertes de revenus trop importantes.
- Le système des prestations familiales, fruit de l'histoire, n'a guère de cohérence. Les allocations familiales sont faibles ; les nouvelles allocations (ARS, PAJE) sont sous conditions de ressources, ce qui compense l'universalité des allocations familiales ; les conditions de ressources sont disparates ; le complément familial semble arbitraire (pourquoi une prestation uniforme à partir de 3 enfants et rien en dessous ? En fait, il s'agissait de compenser le fait que les mères de familles de bas revenus cessaient de travailler à partir de 3 enfants). Il n'y a pas de cohérence entre le RSA et les allocations familiales.
- Trois allocations mensuelles ont vocation à cibler les familles pauvres : le RMI-API devenu RSA, les allocations logement et la PPE. S'y ajoutent le complément familial, l'ARS, le PAJE. L'ensemble est compliqué.
- Les prestations familiales ne sont pas indexées sur les salaires, mais sur les prix. Le système perd de sa générosité au cours du temps de façon incontrôlée. L'objectif de parité horizontale est progressivement abandonné au profit du soutien à l'emploi des femmes et de la redistribution verticale.

Le système français a, de plus, deux spécificités que nous allons discuter plus longuement : les prestations ne sont pas uniformes selon le nombre d'enfants, le quotient familial.

2.3. Les prestations doivent-elles être uniformes ?

Les allocations familiales sont nulles pour le premier enfant, s'élèvent à 126 euros pour deux enfants, puis 160 euros par enfant supplémentaire. Est-il légitime que tous les enfants ne bénéficient pas de la même prestation ? Nous allons montrer que oui.

Considérons un pays où tous les adultes vivent en couple et travaillent (tableau 7). Le salaire brut, uniforme, vaut 0,5. Nous supposons qu'il y a 30 % de couples sans enfant (représentant 1 unité de consommation), 10 % de familles avec

un enfant (1,25 uc), 30 % de familles de deux enfants (1,5 uc), 20 % de familles de trois enfants (1,75 uc) et 10 % de famille de quatre enfants (2 uc).

Le système idéal, qui assure l'équité familiale, le même niveau de vie pour les familles et les couples, comporte un taux de cotisation de 29,8 % et une prestation uniforme par enfant de 0,175. Tous les foyers ont le même revenu par unité de consommation, soit 0,702.

Imaginons que la société refuse un taux de cotisation si élevé et limite ce taux à 10 %. La prestation uniforme par enfant ne peut plus être que de 0,059. Il n'est plus possible d'égaliser les niveaux de vie des couples et des familles. Le niveau de vie d'un foyer est d'autant plus faible qu'il compte beaucoup d'enfants. L'égalité de prestations se traduit par des différences d'égalité de niveau de vie.

L'objectif peut être alors de réduire les disparités de niveaux de vie entre les familles. Dans ce cas, il faut des prestations différenciées, 0,03 par enfant pour les familles de deux enfants, 0,073 par enfant pour les familles de trois enfants, 0,095 par enfant pour les familles de quatre enfants. Les familles avec un enfant ne touchent pas de prestations, leur niveau de vie étant supérieur à celui des familles avec enfants.

La différenciation des prestations familiales selon le nombre d'enfants à charge est donc justifié : il est légitime de faire porter l'effort sur les familles nombreuses qui, sinon, auraient un niveau de vie relatif, très bas.

Tableau 7 : Une économie imaginaire

| | UC | Part | Sans Prestation | Equité familiale | Cotisations limitées Prestations uniformes | Cotisations limitées Prestations différenciées |
|-----------------------|------|------|-----------------|------------------|--|--|
| Taux de cotisation | | | | 0,298 | 0,100 | 0,100 |
| Prestation par enfant | | | 0 | 0,175 | 0,059 | 0/0,03/0,073/0,095 |
| | | | Revenu par UC | | | |
| Couple | 1 | 30 % | 1 | 0,702 | 0,900 | 0,900 |
| Famille 1 enfant | 1,25 | 10 % | 0,8 | 0,702 | 0,767 | 0,720 |
| Famille 2 enfants | 1,5 | 30 % | 0,66 | 0,702 | 0,679 | 0,640 |
| Famille 3 enfants | 1,75 | 20 % | 0,57 | 0,702 | 0,615 | 0,640 |
| Famille 4 enfants | 2 | 10 % | 0,5 | 0,702 | 0,568 | 0,640 |

Source : Calcul de l'auteur.

2.4. Famille et fiscalité

La France est le seul pays à pratiquer le *système du quotient familial*, qui pourtant est le seul conforme au principe de l'équité familiale horizontale. Chaque famille se voit attribuer un nombre de part, P, et est taxée comme P célibataires de revenu R/P. Ainsi, le traitement fiscal des familles ne nécessite aucun arbitrage spécifique : le

barème des familles se déduit de celui des célibataires. Une fois en place, il fonctionne automatiquement : il n'est pas nécessaire de le rediscuter ou de l'indexer chaque année ; il est protégé des aléas de la politique budgétaire.

Le degré de redistribution assuré par le système fiscal, l'équité verticale, est déterminé par le barème, qui définit la progressivité du système fiscal ; celle-ci est la même pour toutes les catégories de ménages.

Ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif. Le quotient familial ne fournit ni aide, ni avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement que le poids de l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent. Le QF *n'est pas* une aide arbitraire aux familles, qui augmenterait avec le revenu, ce qui serait évidemment scandaleux.

La famille Durand avec 2 enfants paie 3 009 euros d'IR de moins que la famille Dupont (tableau 8). Est-ce un avantage fiscal de 3 000 euros ? Non, car les Dupont sont plus riches que les Durand : ils disposent de 3 000 euros par UC au lieu de 2 000. Par contre, les Durand paient autant, par UC, que les Martin qui ont le même niveau de vie.

Le quotient familial tient compte de la taille des foyers ; cette prise en compte est certes discutable, mais on ne peut considérer qu'un système d'imposition qui ne tient pas compte de la taille des foyers est la norme et que tout écart à cette norme est une aide. Rien ne justifierait de faire payer le même impôt sur le revenu aux Dupont sans enfant et aux Durand avec 2 enfants, qui ont certes le même niveau de salaires, mais pas le même niveau de vie.

Tableau 8 : Famille et impôt sur le revenu

| | | Revenu par mois | Impôt annuel |
|--------|--------------------|-----------------|--------------|
| Dupont | Couple | 6 000 euros | 9 520 euros |
| Durand | Couple + 2 enfants | 6 000 euros | 6 511 euros |
| Martin | Couple | 4 000 euros | 4 340 euros |

Source : Calcul de l'auteur.

La société peut choisir d'accorder ou non des prestations sociales ; mais elle n'a pas le droit de remettre en cause le principe de l'équité fiscale familiale. Ce serait inconstitutionnel, contraire à la Déclaration des droits de l'homme : « Chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives ». La loi garantit le droit des couples à se marier, à fonder une famille, à mettre en commun leurs ressources. L'impôt doit donc être familialisé et doit évaluer la capacité contributive de familles de composition différente. Par ailleurs, chacun reste libre de ne pas se marier ou se pacser et être imposé séparément. Si le législateur s'estime incapable de comparer le niveau de vie de familles de tailles différentes, il doit renoncer à la progressivité de l'impôt.

La seule critique du système du quotient familial, socialement et intellectuellement recevable, doit donc porter sur ses modalités et non sur son principe. Les parts fiscales correspondent-elles bien aux unités de consommation (compte tenu d'une obligation de simplicité) ?

Quatre critiques principales sont faites au système du quotient familial.

1) La plus fréquente (voir la CFDT, Muet, encadré 1) est que le quotient familial est injuste car il ne profite pas aux familles les plus pauvres qui ne paient pas d'impôt. Ceci dénote une certaine incompréhension du fonctionnement du système fiscal-social.

La politique familiale comporte un grand nombre d'instruments. Les prestations sous conditions de ressources doivent permettre d'assurer un niveau de vie satisfaisant aux familles les plus pauvres. Les prestations universelles doivent compenser, en partie, le coût de l'enfant pour les autres. La fiscalité ne peut pas aider les familles pauvres plus qu'en ne les imposant pas. Elle doit être équitable pour les autres.

Considérons un pays imaginaire. Il existe des couples pauvres dont le revenu avant impôt est de 100 et des couples riches dont le revenu est de 500. De ces couples, certains ont deux enfants ; d'autres n'ont pas d'enfants. On attribue 2 UC aux couples ; 3 UC aux familles. La société ne taxe pas les pauvres ; donne 50 aux couples avec enfants ; elle impose les riches de 200 s'ils n'ont pas d'enfants et le jeu du quotient familial fait que les riches avec enfants paient 100 d'impôts. *Ex post*, les couples pauvres ont un revenu de 100 (soit 50 par UC) ; les familles pauvres un revenu de 150 (soit 50 par UC) ; les familles riches ont un revenu de 400 (soit 133 par UC) ; les couples riches ont un revenu de 300 (soit 150 par UC). Le système est relativement satisfaisant, du point de vue familial. La parité de niveau de vie est assurée pour les plus pauvres ; les familles les plus riches ont un niveau de vie plus bas que les couples sans enfant mais la fiscalité atténuée quelque peu cet écart. On pourrait souhaiter plus de redistribution entre les riches et les pauvres, mais ce n'est pas du champ de la politique fiscale. Par contre, il serait totalement inapproprié de prétendre que le système est injuste car les familles pauvres reçoivent 50 et les riches 100 ou pire, que les réductions d'impôt sont nulles pour les familles pauvres et de 100 pour familles riches. En fait, le système pris globalement donne 50 aux familles pauvres et prend 100 aux familles riches (et 200 aux couples riches).

2) La deuxième, proche de la précédente, est que le quotient familial est une aide aux familles, d'autant plus élevée que la famille est d'un revenu élevé. Mais le QF n'est pas une aide, sauf par rapport à un système d'imposition injustifiable qui ne tiendrait pas compte de la taille de la famille. Monsieur Dupont est célibataire et gagne 4 000 euros par mois ; son collègue, Martin, gagne les mêmes 4 000 euros, son épouse ne travaille pas et élève leurs trois enfants. La famille Martin n'a pas les mêmes capacités contributives que Monsieur Dupont. On ne peut considérer que la fiscalité normale impliquerait qu'ils payent le même impôt.

3) La troisième est que le quotient familial serait inapproprié car le revenu ne serait pas obligatoirement partagé de façon équitable entre les différents membres de la famille. Pourtant, dans l'immense majorité des cas, les parents et les enfants partagent le même logement, les mêmes repas, les mêmes vacances. Considérons une famille où le père gagne 4 000 euros par mois, la femme (qui travaille à mi-temps) 1 500 euros. Cette famille a 3 enfants et touche donc 287 euros de prestations familiales. L'hypothèse de partage équitable est plus réaliste que celle selon laquelle le mari dépenserait ses 4 000 euros, la femme ses 1 500 euros et les enfants vivraient de 97 euros par mois. Par ailleurs, le plafonnement du quotient familial tient compte du fait que la partie la plus élevée du revenu ne sert pas à la consommation des enfants.

4) Le quotient familial est un élément de la familialisation de l'impôt, auquel certains reprochent de nuire au travail des femmes. L'imposition jointe égalise le taux d'imposition des deux membres du couple. Dans un couple où les salaires sont fortement différenciés, le taux marginal de la femme (supposée la moins bien rémunérée) est supérieur à celui auquel elle aurait à faire face si elle était célibataire. Ceci la découragerait de travailler et la plongerait dans la dépendance. Passer à une imposition séparée permettrait de diminuer le taux d'imposition marginal des femmes et donc augmenterait leur taux d'activité.

Nous ne reprendrons pas ici ce débat (en renvoyant à Sterdyniak, 2004). Le taux d'activité des femmes de 25-55 ans est relativement satisfaisant en France (tableau 9). Que le système fiscal français décourage le travail des femmes n'est guère apparent. Les facilités de garde (aides financières pour la garde des très jeunes enfants, écoles maternelles) permettent de concilier un fort taux d'activité et un niveau satisfaisant de fécondité.

L'augmentation de revenu disponible à la suite d'un retour au travail est beaucoup plus fort pour les femmes mariées que pour les femmes seules (qui perdent le RSA) ; beaucoup plus fort pour les couples imposables (qui ne souffrent que d'un supplément d'impôt) que pour les couples non-imposables (qui perdent les allocations logement et parfois le RSA). L'imposition séparée n'aurait donc aucun impact dans les situations où les effets désincitatifs sont les plus forts.

Dans le cas le moins favorable, une femme mariée à un homme à salaire élevé, qui reprend un emploi au SMIC est soumise à un taux d'imposition effectif de 36 % (90 % de 40 %) ; son travail lui rapporte donc 650 euros par mois, nettement plus que les 494 euros, qui restent à une femme seule ou aux 450 euros qui restent à une femme d'un couple de bénéficiaires du RSA.

L'effet quotient familial compense souvent l'effet quotient conjugal. Une femme gagnant 2 000 euros par mois est mariée à un homme qui en gagne 4 000. Sans enfant, son taux marginal d'imposition correspond certes à celui d'une célibataire gagnant 3 000 euros. Mais, si elle a deux enfants, ce taux d'imposition à celui d'une célibataire à 2 000 euros ; si elle en a trois, son taux à celui d'une célibataire gagnant 1 500 euros. Notons que c'est précisément les femmes avec

3 enfants et plus qui réduisent leur activité (tableau 2), et, en particulier, celles de bas niveaux de salaires ; l'effet du taux d'imposition ne doit pas être si important.

Tableau 9 : Taux d'activité des personnes de 25-55 ans en 2008

En %

| | Hommes | Femmes | Écart | Écart en équivalent temps plein |
|-------------|--------|--------|-------|---------------------------------|
| Finlande | 91,2 | 85,9 | 5,3 | 8,1 |
| Suède | 93,1 | 87,5 | 5,6 | 10,4 |
| Danemark | 93,4 | 86,3 | 7,1 | 11,4 |
| France | 94,5 | 83,2 | 11,3 | 18,2 |
| États-Unis | 90,5 | 75,8 | 14,7 | 19,7 |
| Autriche | 93,0 | 81,7 | 11,3 | 20,9 |
| Allemagne | 92,9 | 80,5 | 12,4 | 21,1 |
| Royaume-Uni | 91,7 | 78,3 | 13,4 | 23,5 |
| Belgique | 92,2 | 78,7 | 13,5 | 24,0 |
| Espagne | 92,6 | 74,7 | 27,9 | 24,0 |
| Irlande | 91,6 | 71,9 | 19,7 | 28,8 |
| Pays-Bas | 93,8 | 81,6 | 12,2 | 29,0 |
| Italie | 91,0 | 65,2 | 25,8 | 32,9 |
| Japon | 96,3 | 70,4 | 24,9 | 32,9 |

Source : OCDE, *Statistiques de Population actives*, 2010.

L'imposition séparée a deux avantages – favoriser l'autonomie des conjoints, inciter à l'emploi des femmes – et trois inconvénients : elle signifie que l'État ne reconnaît pas la famille, elle nuit à l'équité horizontale puisque des familles à revenu global identique sont traitées différemment, elle ne permet pas une prise en compte satisfaisant des enfants.

Deux philosophies s'opposent (voir Masson, 2009) : pour les uns, la famille est obligatoirement organisée selon le modèle de l'homme dominant, de « Monsieur Gagnepain » et « Madame Aufoyer » ; il faut détruire ce modèle pour promouvoir l'égalité des genres ; la famille contribue à la reproduction des inégalités sociales ; il faut donc collectiviser la prise en charge des enfants. Pour les autres, les enfants ont besoin d'une famille ; celle-ci a évolué vers le modèle de solidarité égalitaire entre les conjoints ; la famille reste la base de la société.

Landais, Piketty et Saez (2011) prônent l'individualisation de l'impôt : « L'administration fiscale doit cesser de se soucier de qui vit en couple avec qui. D'abord, parce que cela change tout le temps et parce que l'administration fiscale n'est pas là pour récompenser ou blâmer les différentes formes de vie familiale... L'imposition conjointe des couples aboutit en pratique à traiter les femmes comme un revenu d'appoint... Le quotient conjugal fonctionne *de facto* comme une machine à subventionner les couples inégaux ». Mais ce point de vue *moderne*, « très

rive gauche », oublie complètement les besoins des enfants. Ceux-ci ont besoin d'une structure stable pour leur éducation (et non de parents qui changent *tout le temps* de partenaire). Le système actuel laisse le choix aux couples : se marier et mettre en commun leurs ressources ou ne pas le faire. La fiscalité ne fait que reconnaître que les personnes mariées mettent en commun leurs ressources. L'individualisation de l'impôt aboutirait au contraire à dénier aux personnes le droit de fonder une famille et de mettre en commun leurs ressources. Rien dans la législation fiscale actuelle n'autorise à dire que le revenu des femmes est considéré comme un revenu d'appoint ; il est taxé comme tout revenu supplémentaire du couple. Le quotient conjugal fait payer le même impôt aux couples de revenu total équivalent ; il ne subventionne pas les couples de revenus inégaux. En sens inverse, considérons un couple dont un de ses membres n'a pas de ressources (il est en mauvaise santé, il est chômeur en fin de droit, il élève les trois enfants en bas âge du couple) ; la fiscalité pourrait-elle imposer son conjoint sans tenir compte du niveau de vie effectif du couple, sans tenir compte du fait que, prenant en charge son conjoint sans ressources, il fait économiser à la société des prestations d'assistance ?

Notons enfin que le système du quotient familial profite aux enfants et à leurs parents (généralement des actifs de 30 à 55 ans). Sa suppression, compensée par une baisse des taux d'imposition, comme l'a proposé, par exemple, la fondation Terra Nova, profiterait aux célibataires et aux couples aisés, donc aux plus de 55 ans.

2.5. De quelques caractéristiques du modèle français

Le *plafonnement* des avantages du quotient familial à 2 301 euros par demi-part en 2010 (192 euros par mois) concerne les familles avec 2 enfants ayant un revenu égal ou supérieur à 6 720 euros par mois.

Le plafonnement est en soi justifié : à partir d'un certain niveau, le revenu n'est plus utilisé pour les dépenses des enfants. Mais le montant du plafond est arbitraire ; il peut encore être abaissé demain, comme il l'a été en 1999 quand le gouvernement Jospin avait réduit de 33 % le montant du plafond de l'avantage résultant du quotient familial ; en 2000 et 2001, ce plafond a été revalorisé de 14 % au total. Depuis, il suit l'inflation, et non le salaire ou le revenu moyen. Il serait préférable que le niveau du plafond soit fixé selon une règle précise et justifiable.

Certains avantages donnés aux ménages peuvent être considérés comme des *dispositifs dérogatoires* (autrement dit des dépenses ou niches fiscales). Ce n'est pas le cas de la demi-part par enfant à charge, ni de la demi-part supplémentaire pour les célibataires avec enfants, ni de la déductibilité des pensions alimentaires, toutes les trois correspondent à des charges effectives. La question se pose pour la part supplémentaire à partir du troisième enfant (qui coûte 550 millions d'euros) et qui ne correspond pas, selon l'INSEE ou l'OCDE, à un nombre supplémentaire d'UC (voir encadré 2) et pour la non-imposition des prestations familiales. Ces dispositifs favorisent les plus riches parmi les personnes considérées. Ils sont donc contestables.

Certains dispositifs ne sont pas familiarisés et désavantagent donc les familles. C'est en particulier le cas de *la décote* pour les bas revenus. Aussi, le seuil de revenu imposable est, en prenant comme base 2 pour un couple, de 1,30 pour un célibataire (au lieu de 1 dans le logique du quotient familial) ; de 2,67 pour un couple avec 2 enfants (au lieu de 3) ; de 4,07 pour un couple avec 4 enfants (au lieu de 5). Les célibataires pauvres sont plus facilement non-imposables que les familles ; ceci compense le fait que les « vrais » célibataires sont défavorisés par le barème de l'impôt.

La *Prime pour l'emploi* est très peu familiarisée : en 2010, un couple à 2 fois le SMIC avait droit à 1 921 euros ; deux enfants à sa charge lui donne un supplément de 72 euros (3,7 % au lieu de 50 %). C'est le risque de mettre la rentabilité de l'emploi au centre du dispositif.

Encadré 2 : La notion d'unité de consommation

La méthode généralement utilisée pour comparer le niveau de vie des ménages de composition différente est de définir une **échelle d'équivalence**, c'est-à-dire d'attribuer à chaque type de famille un certain nombre d'**unités de consommation**. Soit une famille de type, on dira qu'elle comporte U_n unités de consommation, si on estime qu'elle a besoin d'un revenu de $U_n X$ pour avoir le même niveau de vie qu'une personne seule de revenu. Toutefois, l'évaluation des U_n pose de nombreux problèmes.

Cette méthode n'a aucun fondement théorique puisqu'on ne peut comparer en toute rigueur la fonction d'utilité d'un individu et celle d'une famille. D'une part, le concept même de fonction d'utilité d'une famille est difficile à définir : faut-il se limiter à l'utilité des parents ? D'autre part, avoir des enfants modifie la fonction d'utilité d'un individu, aussi ne peut-on faire l'hypothèse d'une quelconque comparabilité entre la fonction d'utilité d'un individu isolé et celle d'un parent.

Sur le plan empirique, les difficultés ne sont pas moindres : les goûts, les besoins et le type de dépenses des familles et des personnes sans enfant diffèrent ; le nombre d'UC dépend de l'âge des enfants et augmente donc, en moyenne, quand l'âge d'autonomie des enfants s'élève ; il est plus faible dans les pays où les dépenses pour les enfants sont peu prises en charge collectivement. Enfin, la question cruciale de la sensibilité de l'échelle d'équivalence au niveau de revenu reste ouverte : faut-il considérer que plus une famille est riche, plus la part des dépenses consacrée aux enfants est faible ? Comment traiter l'épargne de la famille, qui peut avoir comme but de permettre d'installer les enfants ou de leur laisser un héritage ?

Devant ces difficultés, certains théoriciens ont proposé de renoncer à la notion d'échelle d'équivalence. Mais le législateur est bien obligé quand il définit le barème des prestations (par exemple du RSA ou des allocations logement) ou celui des impôts de faire des comparaisons de niveau de vie entre des familles de taille différentes. Il doit donc s'appuyer sur des règles simples, transparentes et basées autant que faire se peut sur les besoins révélés par les enquêtes sociologiques.

Plusieurs estimations de l'échelle d'équivalence ont été proposées. L'échelle de l'OCDE est celle généralement utilisée aujourd'hui. Elle attribue 1 au premier adulte, 0,5 au second adulte et aux enfants de plus de 14 ans ; 0,3 aux enfants de 0 à 14 ans. Cette échelle est constante avec le revenu, ce qui suppose que le coût des enfants augmente comme le revenu de la famille. L'échelle d'équivalence implicite au système du quotient familial est approximativement conforme à cette échelle quant au traitement relatif des couples sans

enfant et des familles avec un et deux enfants (tableau). Il est plus légèrement plus favorable pour les familles de 3 enfants (leur donnant 4 parts au lieu de 3,4) et surtout pour les familles plus nombreuses (les familles de 5 enfants ayant droit à 6 parts au lieu de 4,4). Par contre, il désavantage les « vrais » célibataires (ceux qui vivent seuls), qui ont 1 de part fiscale au lieu de 1,33 selon l'échelle d'Oxford. Ceci est inévitable si on ne veut pas décourager le mariage, puisque le fisc n'a pas les moyens de distinguer les vrais célibataires (qui devraient avoir 60 ou 75 % du quotient des couples mariés) des cohabitants (dont chacun devrait avoir 50 % du quotient des couples mariés). La taxation séparée des époux aboutit au même désavantage que celle des vrais célibataires.

Tableau : Échelles d'équivalence

| | Échelle de l'OCDE* | Quotient familial | RSA |
|----------------------------|--------------------|-------------------|------|
| Personne seule | 1,33 | 1 | 1,33 |
| Personne seule et 1 enfant | 1,8 | 2 | 2 |
| Personne seule et 1 enfant | 2,35 | 2,5 | 2,4 |
| Couple sans enfant | 2 | 2 | 2 |
| Couple et 1 enfant | 2,45 | 2,5 | 2,4 |
| Couple et 2 enfants | 2,9 | 3 | 2,8 |
| Couple et 3 enfants | 3,35 | 4 | 3,33 |
| Couple et 5 enfants | 4,25 | 6 | 4,4 |

2.6. D'autres systèmes fiscaux

Les seize pays étudiés tiennent compte de façon différenciée des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu (tableau 10) :

- Six pays ne tiennent pas compte de la présence des enfants. Les familles avec enfants sont donc surtaxées par rapport aux couples et aux célibataires.
- Dans les pays qui utilisent *les abattements*, l'enfant est considéré comme une charge d'un coût donné, que le couple (ou l'un des parents) a le droit de retirer de son revenu. Le montant de l'abattement est généralement très faible (7 % du revenu du salarié moyen au Japon).
- Le système du *crédit d'impôt* n'obéit lui à aucune logique. Si le crédit d'impôt n'est pas remboursable, il constitue un supplément d'allocations familiales réservé aux plus riches. S'il l'est, il fait double emploi avec les allocations familiales. Certains pays (Allemagne, Autriche) ont donc remplacé les allocations familiales par un crédit d'impôt remboursable faisant ainsi disparaître la distinction entre impôt et prestation. Dans certains pays (Italie, États-Unis), le crédit d'impôt décroît avec le revenu, ce qui ne permet pas un traitement fiscal satisfaisant des enfants.

Le système du *quotient familial* reconnaît que les enfants des familles aisées ont un niveau de vie satisfaisant et qu'ils doivent donc être imposés.

Tableau 10 : Traitement fiscal-social des enfants dans quelques pays de l'OCDE en 2009

En % du revenu disponible d'un célibataire au salaire moyen

| | | Réduction d'impôt* | Allocations familiales* |
|------------|------------------------|--------------------|-------------------------|
| Allemagne | Crédit d'impôt remb. | 18,0 | 0 |
| Autriche | Crédit d'impôt remb. | 18,6 | 0 |
| Belgique | Crédit d'impôt | 4,2 | 15,5 |
| Danemark | Pas pris en compte | 0 | 10,2 |
| Finlande | Pas pris en compte | 0 | 9,3 |
| France | Quotient Familial | 2,5 | 6,3 |
| Grèce | Abattement | 1,2 | 0 |
| Irlande | Pas pris en compte | 0 | 12,7 |
| Italie | Crédit d'impôt | 6,8 | 5,1 |
| Pays-Bas | Pas pris en compte | 0 | 6,2 |
| Portugal | Crédit d'impôt | 2,8 | 5,0 |
| Espagne | Crédit d'impôt | 0,8 | 0 |
| Suède | Pas pris en compte | 0 | 9,9 |
| RU | Pas pris en compte | 0 | 6,9 |
| États-Unis | CI remb. et abattement | 10,0 | 0 |
| Japon | Abattement | 1,5 | 3,0 |

Note : Voir une analyse beaucoup plus complète dans Fagnani *et al.* (2009). Leurs études de cas montrent que la France aide relativement peu les familles à un enfant, mais aide beaucoup les familles nombreuses, ce qui peut se justifier, comme nous l'avons vu, par le souci d'égaliser le niveau de vie *ex post* des familles.

* Le couple gagne 133 % fois le salaire moyen.

Source : Calcul de l'auteur selon OCDE (2010), *Taxing wages*.

Si le système français est satisfaisant dans ses principes, il ne l'est pas quant au résultat final. D'une part, le montant des allocations familiales est trop faible (en particulier, nous le verrons, pour les familles de bas revenus, un ou deux enfants). D'autre part, le poids de l'impôt sur le revenu, le seul impôt familialisé, est trop faible : 2,6 % du PIB en 2008 contre 4,8 % pour la CSG et 10,4 % dans la moyenne de l'UE15.

En moyenne, les familles sont plus pauvres, en revenu par tête, que les couples ou les célibataires. Aussi, sont-elles gagnantes quand l'impôt est progressif ; perdantes quand il est proportionnel. Augmenter le poids de l'IR par rapport à celui de la CSG rendrait le système plus progressif et plus familial.

La fusion IR/CSG peut être la meilleure comme la pire des réformes (voir Allègre, Cornilleau et Sterdyniak, 2005). La fusion pourrait rendre le système plus progressif et plus familialisé si la CSG était considérée comme un acompte de l'IR. Le risque est que l'on passe à un système de retenue à la source, moins précis, moins familialisé (comme le propose Landais, Piketty et Saez, 2011).

3. Un bilan de la politique familiale française

Le bilan de la politique française est mitigé. La politique familiale redistribue certes des sommes importantes, mais celles-ci restent trop faibles pour assurer la parité familiale. Nous allons utiliser deux méthodes pour effectuer cette comparaison.

3.1. Les données globales

Le niveau insuffisant des prestations familiales explique que les moins de 18 ans ont en moyenne un niveau de vie plus bas que la moyenne de la population (tableau 11). Ceci pèse aussi sur le niveau de vie de leurs parents (les 30-49 ans comparé aux 50-59 ans).

Tableau 11 : Niveau de vie relatif selon l'âge

| | Niveau de vie moyen | | Niveau de vie médian | |
|------------------------|---------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | 1996 | 2008 | 1996 | 2008 |
| Ensemble | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Moins de 18 ans | 90,9 | 91,1 | 90,7 | 93,4 |
| 18 à 29 ans | 83,0 | 89,5 | 93,6 | 95,2 |
| 30 à 39 ans | 98,7 | 98,3 | 100,9 | 101,0 |
| 40 à 49 ans | 106,8 | 101,6 | 107,7 | 103,5 |
| 50 à 59 ans | 119,3 | 115,9 | 117,2 | 114,5 |
| 60 à 69 ans | 107,1 | 114,4 | 106,0 | 106,7 |
| 70 ans ou plus | 102,6 | 99,2 | 101,0 | 94,0 |

Source : INSEE, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2008.

Le taux de pauvreté est donc plus important parmi les enfants et les jeunes que parmi les actifs et les retraités (tableau 12). Les enfants vivent avec des parents potentiellement actifs, que la société refuse de trop aider s'ils sont sans emploi pour ne pas les désinciter à trouver un emploi. Le RSA socle ne sort pas ses bénéficiaires de la zone de pauvreté, contrairement au minimum vieillesse. Ceci augmente le taux de pauvreté des enfants.

Le taux de pauvreté plus élevé des enfants est une caractéristique générale en Europe : seuls le Danemark et la Finlande y échappent (tableau 13).

Tableau 12 : Taux de pauvreté à 60 % en 2008

| Ensemble | 13,0 |
|-----------------|-------------|
| Moins de 10 ans | 17,1 |
| De 10 à 19 ans | 18,1 |
| 20 à 24 ans | 20,1 |
| 25 à 29 ans | 12,4 |
| De 30 à 39 ans | 11,0 |
| De 40 à 49 ans | 11,6 |
| De 50 à 59 ans | 10,8 |
| De 60 à 69 ans | 7,8 |
| De 70 à 79 ans | 10,1 |
| 80 ans et plus | 13,8 |

Source : INSEE, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2008.

Tableau 13 : Taux de pauvreté en Europe au seuil de 60 % en 2008

| | Total | 0-18ans | 18-24 ans |
|-------------|-------|---------|-----------|
| UE15 | 16 | 19 | 20 |
| Danemark | 12 | 9 | 34 |
| Finlande | 14 | 12 | 26 |
| Pays-Bas | 11 | 13 | 20 |
| Suède | 12 | 13 | 27 |
| Autriche | 12 | 15 | 11 |
| Allemagne | 15 | 15 | 20 |
| France | 13 | 17 | 20 |
| Belgique | 15 | 17 | 17 |
| Irlande | 16 | 18 | 14 |
| Portugal | 18 | 23 | 18 |
| Grèce | 20 | 23 | 23 |
| Royaume-Uni | 19 | 23 | 19 |
| Espagne | 20 | 24 | 20 |
| Italie | 19 | 25 | 21 |

Source : Eurostat, 2010.

3.2. La méthode des cas-types

Le tableau 14 permet de comparer le niveau de vie, après prestations et impôts, d'un couple sans enfant et le niveau de vie avec 2 ou 3 enfants. Il peut être lu de deux façons :

- Soit, on regarde les gains nets par enfant, en y incluant la réduction d'IR. Ils dépendent fortement du nombre d'enfants : il semble que les enfants de familles nombreuses procurent un gain plus important. Les gains présentent une courbe en U. Il y a un trou pour les familles de revenu faible ou moyen (1,5 à 5 SMIC) de un ou de deux enfants. Le RSA activité devrait augmenter fortement l'aide pour les familles à 1 ou 2 enfants, gagnant le SMIC ou 1,5 SMIC. Selon ce point de vue, l'effort doit porter sur les familles, à 1 ou 2 enfants, des classes populaires et moyennes ; on peut économiser sur les aides aux familles de revenus supérieurs, en particulier aux familles nombreuses.
- Soit on compare les niveaux de vie des familles selon leur nombre d'enfants. Dans ce cas, il apparaît que la parité des niveaux de vie entre familles et personnes sans enfant est assurée au niveau du RMI et du SMIC. Pour les salariés de 1,5 à 10 SMIC, le niveau de vie est toujours une fonction décroissante du nombre d'enfants : au-delà de 1,5 SMIC, les familles prennent donc en charge une partie du coût de l'enfant. Il n'y a aucune raison de donner plus aux familles avec 1 enfant et moins aux familles nombreuses. Le niveau de vie relatif des familles par rapport aux couples décroît quand le revenu primaire diminue. Il n'y a plus de courbes en U. La parité familiale est d'autant moins assurée que la famille a un revenu important.

Tableau 14 : Niveau de vie d'un couple selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle en euros par mois par UC en 2009

| <i>Personne 1</i> | <i>RSA</i> | <i>SMIC³</i> | <i>SMIC</i> | <i>SMIC</i> | <i>2 SMIC</i> | <i>3 SMIC</i> | <i>6 SMIC</i> |
|-----------------------------------|----------------|-------------------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Personne 2</i> | <i>Inactif</i> | <i>Inactif</i> | <i>½ SMIC</i> | <i>SMIC</i> | <i>1 SMIC</i> | <i>2 SMIC</i> | <i>4 SMIC</i> |
| Sans enfant | 616 | 915(888) | 1 156 | 1 485 | 1 972 | 3 144 | 5 648 |
| 1 enfant | 616 | 909 (803) | 1 039 | 1 263 | 1 673 | 2 687 | 4 812 |
| <i>Gain¹</i> | <i>184</i> | <i>264(125)</i> | <i>137</i> | <i>46</i> | <i>54</i> | <i>121</i> | <i>190</i> |
| <i>Revenu relatif²</i> | <i>99,9</i> | <i>99,4(90,5)</i> | <i>89,9</i> | <i>85,0</i> | <i>84,9</i> | <i>85,5</i> | <i>85,2</i> |
| 2 enfants | 632 | 892(797) | 1 007 | 1 186 | 1 520 | 2 393 | 4 274 |
| <i>Gain¹</i> | <i>202</i> | <i>251(176)</i> | <i>191</i> | <i>117</i> | <i>117</i> | <i>155</i> | <i>252</i> |
| <i>Revenu relatif²</i> | <i>102,6</i> | <i>97,5(89,8)</i> | <i>87,1</i> | <i>79,9</i> | <i>77,1</i> | <i>76,2</i> | <i>75,7</i> |
| 3 enfants | 665 | 900(890) | 1 037 | 1 200 | 1 466 | 2 219 | 3 958 |
| <i>Gain¹</i> | <i>217</i> | <i>273(272)</i> | <i>288</i> | <i>256</i> | <i>208</i> | <i>205</i> | <i>360</i> |
| <i>Revenu relatif²</i> | <i>105,8</i> | <i>98,4(100,2)</i> | <i>93,6</i> | <i>84,0</i> | <i>75,7</i> | <i>70,6</i> | <i>70,5</i> |

1. Gain par enfant ; 2. Revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant ; 3. Les chiffres entre parenthèses représentent les non-requérants au RSA activité.

Source : Calcul de l'auteur.

Les familles avec enfants ont toujours un niveau de vie nettement plus bas que les couples sans enfant. Encore, ne tient-on pas compte du fait qu'avoir trois enfants ou plus oblige souvent la femme à réduire son activité ou même à la cesser.

Au-delà d'un revenu de 2 fois le SMIC, les familles à 3 enfants sont celles qui ont le niveau de vie relatif le plus bas. Supprimer la demi-part supplémentaire dont elles bénéficient peut se justifier au nom de la lutte contre les « niches fiscales », mais pas du point de vue de la parité horizontale familiale. Il en va de même pour la non-imposition des prestations familiales. Ces deux dépenses fiscales compensent la faiblesse des prestations familiales pour les revenus moyens.

Ces résultats dépendent de l'hypothèse faite sur l'échelle d'équivalence, en particulier de celle selon laquelle le nombre d'unités de consommation ne dépend pas du niveau de revenu. Toutefois, les écarts avec la parité familiale sont supérieurs à l'incertitude.

Globalement, la redistribution est plus forte chez les familles que chez les couples sans enfant : le rapport des revenus disponibles entre un couple qui gagne 1 fois le SMIC et un couple qui en gagne 10 est de 6,2 s'ils n'ont pas d'enfant ; de 4,8 s'ils ont 2 enfants ; de 4,4 s'ils en ont 3. L'existence du quotient familial ne réduit pas la progressivité du système fiscal-social pour les familles nombreuses (tableau 15).

Soit les familles perçoivent l'allocation logement, soit elles payent l'impôt sur le revenu, donc sont soumises à un transfert progressif. Le gouvernement dispose des instruments nécessaires.

Il est absurde de reprocher au quotient familial de ne pas bénéficier aux familles les plus pauvres : les plus pauvres bénéficient tous de leur non-imposition et des prestations spécifiques (allocation logement, complément familial) aident ceux qui ne sont pas imposables.

Tableau 15 : La distribution des revenus est plus égalitaire chez les familles

| | 10*SMIC/RSA socle | 10*SMIC/1*SMIC |
|-----------|-------------------|----------------|
| 0 enfant | 9,2 | 6,2 |
| 1 enfant | 7,8 | 5,3 |
| 2 enfants | 6,8 | 4,8 |
| 3 enfants | 6,0 | 4,4 |
| 4 enfants | 5,7 | 4,2 |

Source : Calcul de l'auteur.

Le RSA activité améliore nettement la situation relative des familles de travailleurs pauvres avec 1 ou 2 enfants ; il comble le trou en termes de niveau de vie qui existait pour ces familles, qui ne bénéficiaient pas du complément familial. Mais il a deux défauts. Les chômeurs de faible allocation chômage avec 1 ou 2 enfants ne

bénéficient pas du RSA activité. Le trou subsiste donc pour eux. La création du RSA activité a diminué le taux de remplacement net pour les salariés à bas salaires puisque la perte de l'emploi provoque la perte de RSA. Il faudrait que les allocations chômage aient le même statut que les salaires dans le calcul du RSA. Le nombre des non-recourants reste très fort : en juin 2010, il n'y avait que 620 000 bénéficiaires sur 1,7 million prévu. Ceci tient au caractère spécifique du RSA, dont le statut est ambigu. Est-ce un droit pour les personnes de faibles revenus ? Ou n'est-ce qu'une prestation temporaire accordée après examen aux personnes qui ne peuvent se faire aider par leurs familles et qui veulent travailler plus. Une famille avec deux enfants où l'homme est au SMIC et la femme ne souhaite pas travailler peut hésiter à demander le RSA de peur d'être soumise à des contrôles ou à des pressions.

Nous l'avons dit, le bilan est mitigé. D'une part, la parité familiale n'est pas assurée pour la quasi-totalité des salariés : les familles avec enfants ont un niveau de vie inférieur aux personnes sans enfant. D'autre part, le système fournit des masses relativement importantes aux familles ; il assure la parité familiale pour les bas revenus, une aide sensible pour les familles de salariés à bas salaires, aide qui se réduit en proportion quand le revenu augmente. À aucun niveau de revenu, il n'apparaît de façon évidente de familles trop avantagées ou trop surchargées.

3.3. Réponses à quelques critiques sur la politique familiale française

- De façon générale, il nous semble que le système fiscal-social doit viser plus la redistribution que les incitations. L'accent mis sur les incitations est un prétexte pour réduire la redistributivité du système. Il est difficile de prétendre que le quotient familial induit des taux marginaux de prélèvements trop élevés qui nuisent à l'emploi des femmes sans devoir reconnaître que le taux marginal maximum de 41 % nuit à l'emploi en général. Les pays scandinaves où les taux d'imposition marginaux sont les plus élevés montrent que ceux-ci ne sont pas nuisibles à l'emploi s'ils financent des services publics de qualité.
- Quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur l'utilité des familles nombreuses, les enfants de ces familles ne sont pas responsables du choix de leurs parents. Ils ont droit à un niveau de vie satisfaisant. Aussi, la proposition de Yves Cochet de les faire vivre dans la misère pour punir leurs parents de les avoir fait naître (voir encadré 1) n'est pas acceptable.
- Les hautes administrations financières préconisent le ciblage des prestations familiales. Les prestations d'assistance sont mieux ciblées (donc moins coûteuses). Le ciblage conduirait à remettre en cause l'universalité des allocations familiales et le quotient familial. En 1997, le gouvernement Jospin avait mis les allocations familiales sous conditions de ressources, avant de devoir y renoncer sous la pression des associations familiales. On retrouve cet objectif dans le rapport Attali ou la Revue Générale des Politiques Publiques (voir encadré 1). La politique familiale deviendrait ainsi une annexe de la politique sociale.

Le but des partisans du ciblage n'est pas de mieux aider les familles les plus pauvres, mais de faire des économies en matière de prestations sociales. Ils ne proposent pas un vaste plan d'aide aux enfants pauvres qui pourrait à la rigueur justifier la baisse des revenus des familles des classes moyennes ou aisées.

Comme le montre le tableau 14, ce sont les classes moyennes qui connaissent la perte de pouvoir d'achat relative la plus forte en élevant des enfants. Faut-il une réforme qui diminuerait encore leur situation relative ?

Les prestations ciblées sont socialement fragiles et font courir le risque d'une société à deux vitesses : ceux qui paient et ceux qui reçoivent. *Les prestations pour les pauvres sont de pauvres prestations.*

L'exigence aujourd'hui devrait être d'augmenter, et non de réduire, l'effort de la Nation pour les enfants.

– Peut-on imaginer une réforme qui rende notre système parfaitement égalitaire, qui ne bénéficie pas aux plus riches ? Supprimons les allocations familiales et toutes les prestations sous conditions de ressources (CF, ARS, API, ASF) qui représentent 40 milliards d'euros ; supprimons le RSA (8 milliards d'euros) ; supprimons les allocations logement (16 milliards d'euros). Nous pourrions alors supprimer les cotisations familles (30 milliards d'euros) et l'impôt sur le revenu, injuste en raison du quotient familial (55 milliards d'euros).

Reste à trouver 21 milliards d'euros. Chaque adulte pourrait payer un impôt forfaitaire de 360 euros par an ; chaque enfant 180 euros. Le système sera alors parfaitement égalitaire. Par rapport au système actuel, les familles de 2 enfants actuellement au RSA perdront 1 420 euros par mois, celles de revenu égal à 2 fois le SMIC perdront 430 euros par mois, celles de revenu égal à 10 fois le SMIC gagneront 2 100 euros par mois. Ne regretterons-nous pas alors notre système *inégalitaire*, que dénoncent les auteurs de l'encadré 1 ?

– Chauffaut et Paris (2008) ne s'indignent pas de la baisse du pouvoir d'achat relatif des prestations familiales. Les auteurs proposent de réduire les transferts monétaires en faveur des familles, les *économies* ainsi réalisées pouvant être utilisées pour étendre les services de garde aux jeunes enfants ou pour améliorer les services éducatifs, en particulier vers les enfants en difficulté. Elles proposent de supprimer les actuelles allocations familiales, le complément familial et le quotient familial. Une partie des sommes ainsi dégagées servirait à financer un service public d'aide aux études des enfants des familles pauvres. Le reste financerait une allocation forfaitaire fixe pour chaque enfant, complétée le cas échéant par une prestation sous conditions de ressources pour les familles nombreuses. Ces propositions ne sont pas acceptables. Les familles ont actuellement un niveau de vie plus bas que les personnes sans enfant. C'est particulièrement vrai pour les familles nombreuses. On ne peut financer une réforme en creusant encore cette disparité. Certes, il faut augmenter les moyens de l'Éducation nationale pour mieux aider les enfants et les adolescents en difficulté scolaire ou sociale ; certes il faut développer la garde des enfants ; certes, il faut un effort massif (en matière d'éducation, mais aussi d'équipements collectifs et sociaux)

dans les zones où le pourcentage d'enfants issus de l'immigration est important, mais cet effort doit être payé par l'ensemble des contribuables (et pas seulement par les familles). La réforme proposée diminuerait fortement le niveau de vie des familles nombreuses (baisse des AF, augmentation de l'IR), qui sont actuellement les plus pauvres. Vivre dans une famille bénéficiant de revenus satisfaisants et stables est aussi une condition d'épanouissement des enfants ; ce serait une politique de gribouille que de faire vivre les enfants des familles nombreuses dans une pauvreté accrue en prétendant compenser cette pauvreté par plus de services éducatifs ou collectifs. L'objectif d'égalité des chances ne sera pas mieux atteint en diminuant le pouvoir d'achat des familles nombreuses.

Cet article s'inscrit dans une ligne de pensée propagée à la fois par certains sociaux-démocrates (comme Esping-Andersen), par certains économistes libéraux et par la technocratie française et européenne, selon laquelle il faudrait *moderniser la protection sociale en Europe*². Celle-ci ne doit plus avoir comme but premier de fournir des ressources aux personnes sans emploi ou de réduire les inégalités sociales ; la protection sociale doit avant tout inciter à l'emploi. La politique sociale ne doit plus avoir de buts propres ; elle doit devenir subordonnée à la politique de l'emploi. Les prestations chômage doivent inciter à la reprise d'activité ; les prestations retraites doivent favoriser l'allongement de la durée du travail ; les prestations familles doivent être réduites pour dégager des ressources pour l'éducation et la formation. L'État doit plus se préoccuper d'*investissement social* (investir dans la formation et le développement des compétences) et moins dépenser pour les malades ou les retraités.

Cette stratégie oublie les objectifs premiers de la protection sociale : faire échapper aux contraintes marchandes les besoins sociaux essentiels comme l'éducation et la santé ; garantir le niveau de vie de chacun face aux vicissitudes de l'existence ; fournir un niveau de vie satisfaisant aux salariés seniors que les entreprises ne veulent plus employer ; fournir un niveau de vie relatif correct aux familles avec enfants ; favoriser la cohésion sociale en réduisant les inégalités de revenu. L'emploi est un moyen, pas un but absolu. La notion d'investissement social est utile pour rappeler qu'un niveau élevé de dépenses sociales et collectives favorise la productivité économique, mais dangereuse si elle conduit à sacrifier les dépenses sociales non économiquement utiles (retraites, dépenses maladie pour les retraités).

Certes, l'emploi est le meilleur rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais la mise en œuvre de cette stratégie enfoncerait dans la pauvreté ceux qui ne peuvent trouver d'emploi. Rendre le travail plus rentable implique de creuser l'écart entre les salaires et les prestations, donc de diminuer le niveau relatif des retraites, des prestations chômage et des minima sociaux. Comme, en même temps, le nombre d'emplois non qualifiés payés de façon satisfaisante et bénéficiant d'une certaine

2. Pour une analyse plus détaillée de la stratégie d'investissement social, voir Elbaum (2010) et Sterdyniak (2010).

stabilité diminue dans les pays industrialisés, une partie importante de la population serait condamnée à se battre pour trouver un emploi précaire et mal rémunéré.

Certes, il faut augmenter massivement les investissements sociaux pour augmenter la compétence générale de la population et éviter l'exclusion héréditaire de larges couches de la population, mais cet investissement doit être payé par tous (et pas spécifiquement par les malades, les familles ou les retraités). Il ne faut pas opposer l'investissement social et la protection sociale et laisser croire que la crèche ou l'école pourront compenser de plus mauvaises conditions de vie des enfants des classes populaires ou des immigrés récents.

4. Les réformes possibles

4.1. Impact d'une mise sous conditions de ressources

Les sommes versées aux 20 % des ménages les plus aisés correspondent à 13,4 % du total des allocations familiales, soit 1,7 milliard d'euros. Les 20 % des ménages les plus riches sont ceux ayant un revenu disponible par unité de consommation supérieur à 25 350 euros par an. (tableau 16). Si ces ménages étaient exclus de l'éligibilité aux allocations familiales, le montant des allocations pour les autres ménages pourrait ainsi être augmenté proportionnellement de 15,5 %, ce qui correspond à une augmentation de 20 euros pour l'allocation familiale du deuxième enfant et de 24 euros pour celle à partir du troisième enfant.

Tableau 16 : Limites de ressources (en euros 2008 par an par UC)

| | ARS | CF | PAJE | Limite 20% |
|-----------|--------|--------|--------|------------|
| 2 enfants | 13 605 | | 24 725 | 25 350 |
| 3 enfants | 14 137 | 18 282 | 25 047 | 25 350 |

Source : Calcul de l'auteur.

Une telle réforme ne changerait pas foncièrement l'impact redistributif des allocations familiales : elle augmenterait légèrement la redistribution verticale mais réduirait la redistribution horizontale en haut de l'échelle. Les ménages perdants seraient certes les plus riches, mais aussi ceux qui perdent le plus en pouvoir d'achat relatif en ayant des enfants. La mise sous conditions de ressources des allocations pourrait réduire l'acceptabilité politique de la redistribution opérée par le biais des allocations familiales. Une telle réforme induit par ailleurs des effets de seuil indésirables, qu'il faudrait éviter par un raccord en ciseaux forcément compliqué. Même pour les tenants d'une plus grande équité verticale, ceci semble donc être une mauvaise voie.

4.2. Des allocations familiales dès le premier enfant

Une autre possibilité serait d'utiliser les sommes économisées pour introduire une allocation familiale dès le premier enfant. Il y a 4 550 000 ménages avec 1 enfant (3 550 000 dans les 80 % les moins aisés). L'inéligibilité des 20 % des ménages les plus aisés permettraient ainsi de financer une allocation au premier enfant égale à 40 euros.

Indépendamment de son financement, il est intéressant de calculer le coût de la mise en œuvre d'une allocation premier enfant. Celle-ci ne devrait pas être supérieure à la moitié de l'allocation versée aux familles ayant deux enfants (124 euros) de telle sorte que le deuxième enfant ne « rapporte » pas moins que le premier enfant. Elle pourrait donc être fixée à 60 euros, pour un coût global de 3,28 milliards. Mais cette réforme n'est pas prioritaire selon les tableaux 2 ou 14. Les familles à un enfant ne sont pas les plus pauvres.

4.3. Abaisser le plafond du quotient familial

Le gain apporté par le QF est plafonné. Ce plafond est arbitraire. En 2009, le revenu médian par UC devrait être de l'ordre de 1 596 euros. Soit, pour un enfant à 0,35 part d'UC en moyenne (0,3 pour les moins de 14 ans, 0,5 pour les plus de 14 ans), 559 euros.

Si un enfant coûte 559 euros par mois à une famille moyenne (dont 63 pris en charge par les allocations familiales), il est légitime que la réduction d'impôt pour les familles de revenu moyen-supérieur soit de l'ordre de $(559 - 63) * 12 * 40 \% = 2 581$ euros, ce qui est de l'ordre du montant du plafond du QF pour 1 ou 2 enfants (2 301 euros en 2010), qu'il ne serait donc pas équitable de diminuer. Il faudrait au contraire indexer le plafond sur le revenu médian.

Par contre, avec ce calcul, le plafond du QF pour le troisième enfant et au-delà devrait être de l'ordre de $(559 - 161) * 12 * 40 \% = 1 910$ euros, alors qu'il est de 4 602 euros, montant que l'on peut juger excessif.

Toutefois, compte tenu du plafonnement du QF, un enfant « rapporte » au maximum 192 euros, deux enfants 255 euros chacun, trois enfants 352 euros chacun, 4 enfants 400 euros. Ce 467 euros reste en dessous des 559 euros. On ne s'enrichit pas en ayant des enfants. Pour les familles avec un ou deux enfants, le quotient familial n'est pas une aide. Pour les familles de trois enfants et plus, c'est bien une dépense fiscale, mais, globalement, le système ne compense pas le coût de l'enfant ; les familles nombreuses sont celles qui perdent le plus en niveau de vie relatif par rapport aux couples. La remise en cause de la demi-part supplémentaire devrait donc être accompagnée d'une forte revalorisation des prestations.

4.4. Une réforme radicale ?

La réforme radicale consisterait à remplacer toutes les prestations familiales et la prise en compte des enfants par l'impôt par une allocation forfaitaire par enfant.

Indépendamment de toute considération financière, quel devrait être le montant de cette allocation ?

En 2009, le revenu médian a été de 1 596 euros par mois. Assurer aux enfants le même revenu qu'aux adultes (en UC) exigerait donc une allocation de 35 % du revenu médian, soit 559 euros par mois.

Le seuil de pauvreté (à 60 %) était donc de 958 euros. Une prestation uniforme de 335 euros par enfant assurerait qu'aucune famille ne se rapproche de la pauvreté du fait d'un enfant supplémentaire.

La société garantit un minimum vieillesse de 887 euros (allocation logement compris) aux personnes de plus de 65 ans et aux adultes handicapés. Un revenu minimum enfant de 35 % de cette somme serait de 310 euros. Mais le gouvernement a mis en route une politique de revalorisation du minimum vieillesse qui devrait l'augmenter d'environ 15 % en pouvoir d'achat, ceci amène à une allocation de 357 euros.

Le RSA socle (y compris allocation logement) est de 698 euros, ce qui pourrait justifier une allocation enfant de 244 euros, mais il est maintenu à un bas niveau, en dessous du seuil de pauvreté, pour ne pas nuire à l'incitation à travailler.

En fait, la suppression des allocations familiales (12,3 milliards), du complément familial (1,6 milliard), des composantes familiales du RSA et des allocations logements (6,6 milliards), du quotient familial (10 milliards) rapporterait 30,5 milliards et pourrait financer un revenu social à l'enfant et au jeune d'un montant forfaitaire de l'ordre de 155 euros mensuellement. Le tableau 17 montre que cette réforme ferait des gagnants et des perdants. Les gagnants sont les familles à 1 et 2 enfants de revenu faible ou moyen ; ceux qui sont au creux de la prétendue courbe en U actuelle. Les perdants sont toutes les familles nombreuses ; les familles riches et les plus pauvres (celles qui touche le RSA et une partie de celles qui touchent les allocations familiales). Peut-on faire une grande réforme familiale au détriment des familles nombreuses et au détriment des familles les plus pauvres ? Les familles les plus riches s'éloigneraient encore de la parité familiale horizontale.

On le voit, cette grande réforme n'est pas applicable telle quelle. Il faudrait prévoir une allocation plus forte pour les familles nombreuses ; il faudrait maintenir la prise en compte de la famille pour le RSA et les allocations logement. La logique unificatrice disparaîtrait obligatoirement.

Tableau 17 : Effet de la Grande réforme

| Personne 1 | RSA | SMIC ³ | SMIC | SMIC | 2 SMIC | 3 SMIC | 6 SMIC |
|-----------------------------|---------|-------------------|--------|------|--------|--------|--------|
| Personne 2 | Inactif | Inactif | ½ SMIC | SMIC | 1 SMIC | 2 SMIC | 4 SMIC |
| 1 enfant | | | | | | | |
| Gain ¹ | -29 | -109 | 18 | 105 | 101 | 34 | -45 |
| Revenu relatif ² | 97,4 | 92,8 | 90,8 | 89,1 | 87,7 | 86,1 | 84,9 |
| 2 enfants | | | | | | | |
| Gain ¹ | -88 | -192 | -72 | 76 | 76 | 0 | -194 |
| Revenu relatif ² | 95,7 | 87,8 | 84,3 | 81,5 | 79,0 | 76,2 | 74,1 |
| 3 enfants | | | | | | | |
| Gain ¹ | -186 | -354 | -399 | -303 | -159 | -150 | -615 |
| Revenu relatif ² | 94,0 | 83,7 | 79,3 | 75,6 | 72,4 | 68,7 | 65,9 |

1. Gain à la réforme ; 2. Revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant après la réforme ; 3. En supposant un recours au RSA activité.

Source : Calcul de l'auteur.

Encadré 3 : Familles, je vous hais

Landais, Piketty et Saez (2011) propose de remplacer toutes les prestations familiales et le quotient familial par un crédit d'impôt de 190 euros par mois et par enfant. Ils critiquent ainsi le quotient familial : « Il n'existe aucune raison ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de l'efficacité, pour justifier une politique familiale qui donne en moyenne une fois et demie à deux fois plus par enfant aux 10 % des individus les plus riches. ». Nous avons vu que tenir compte du niveau de vie des familles pour déterminer leur taux d'imposition ne signifie pas leur donner un transfert quelconque. Le quotient familial ne donne rien à des *individus* ; il taxe les familles selon leur faculté contributive.

Mais, Landais, Piketty et Saez se refusent à tenir compte du fait familial et de l'existence des enfants. Par exemple, ils présentent (page 50) des taux de taxation selon le revenu individuel, sans tenir compte du nombre d'enfants à charge de chacun. Ils ne montrent pas quel serait l'impact de leur réforme sur les familles selon leur nombre d'enfants. En fait, la quasi-totalité des familles nombreuses serait perdantes au profit des familles à un enfant. La réforme s'écarte de la parité familiale horizontale. Elle est injustifiable du point de vue de l'équité fiscale : elle impose de façon séparée les deux parents, sans tenir compte de leurs charges familiales. Les 190 euros sont présentés comme un crédit d'impôt, mais ils seront donnés à toutes les familles, même celles qui n'ont pas de ressources ou payent un impôt inférieur à cette somme, c'est donc une prestation, dissimulée en crédit d'impôt pour masquer le fait que les auteurs proposent un système fiscal qui ne tient pas compte de la présence d'enfants. Ce niveau de 190 euros n'a aucune justification autre que comptable : le coût actuel de la politique familiale par enfant, mais ce coût vient précisément de l'existence du quotient familial et des diverses prestations différenciées. Un crédit d'impôt, sans garantie d'indexation, verrait vite son pouvoir d'achat relatif diminuer. La branche « famille » de la Sécurité sociale ne distribuerait plus de prestations à la masse des familles. La politique familiale serait considérablement affaiblie. La réforme proposée n'a de sens que si la société prend effectivement en charge le coût total des enfants, mais la prestation doit alors être de 552 euros, pas de 190.

La grande réforme pose trois questions :

– La somme de 155 euros est nettement inférieure au 552 euros de coût moyen d'un enfant : qui paye la différence ? Les parents, bien sûr, et on voit mal pourquoi cette charge ne serait pas prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Une allocation uniforme doit être forte pour compenser totalement le coût de l'enfant chez les familles pauvres et justifier que les enfants ne soient pas pris en compte chez les plus riches. Les pays qui ont les plus fortes allocations familiales ne dépassent guère 150 euros par mois (159 euros au Danemark, 150 euros en Suède, 124 en Finlande.).

– Comment seront calculées les pensions alimentaires si les 155 euros sont censés couvrir le coût des enfants ? Considérons un couple où Monsieur gagne 4 000 euros par mois, Madame 1 000 euros. Ils ont 3 enfants. Après la grande réforme, ils touchent 155 euros par mois de prestations familiales par enfant ; les enfants ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Monsieur quitte le foyer familial. Puisque les 155 euros couvraient le coût des enfants, il n'aura pas de pension alimentaire à payer. Est-ce justifiable ?

– Une telle réforme serait un marché de dupes pour les familles si la prestation n'était pas indexée sur le revenu médian.

Le calcul montre l'écart entre les prestations actuelles (155 euros, en moyenne par enfant) et les prestations équitables (331 ou 552 euros). Si la société est prête à donner 552 euros par enfant, elle pourra dire qu'elle prend en compte effectivement la charge des enfants au niveau correspondant au revenu moyen de la population. À 331 euros, la prise en charge ne se fait qu'au seuil de pauvreté. Par contre, 155 euros ne permet pas de dire « la société prend en charge le coût des enfants ».

■ Conclusion

Étendre les allocations familiales aux familles avec un enfant n'est pas la priorité de la politique familiale. Les prestations familiales françaises sont relativement basses ; elles devraient être indexées sur le revenu médian de façon à maintenir leur valeur relative. Ce devrait être aussi le cas du plafond du quotient familial. Les familles bénéficieraient de toutes les réformes qui augmenteraient la progressivité de l'imposition sur le revenu. Les chômeurs devraient bénéficier du RSA activité. Une politique de soutien aux enfants des familles pauvres est nécessaire (soutien scolaire, santé, activités péri-scolaires). Les familles sont, en moyenne, plus pauvres que les personnes sans enfant ; aussi, la politique familiale ne devrait pas être dépouillée pour financer la hausse des dépenses de retraites et de santé. Les réformes nécessaires pour mieux aider les familles les plus pauvres ne doivent pas être financées par les familles des classes moyennes (que ce soit par la mise sous conditions de ressources des allocations familiales ou suppression du quotient familial).

Références bibliographiques

- Allègre G., G Cornilleau et H. Sterdyniak, 2006, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG », *Revue de l'OFCE*, n° 101, avril.
- Chauffaut D. et H. Paris, 2008, « Politique familiale et égalité des chances : quelques pistes pour l'avenir », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 7.
- Elbaum M., 2010, « La politique familiale : des retours sur investissement qui dépendent de choix économiques et sociaux », *Politiques Sociales et familiales*, n° 102, décembre.
- Fagnani J., A. Math et C. Meilland, 2009, *Comparaison Européenne des aides aux familles*, Dossier d'Étude n°112, IRES, janvier.
- Godet M. et E. Sullerot, 2005, *La famille : une affaire publique*, rapport du CAE, n° 57, La Documentation française.
- Landais C., Piketty Th. et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, La République des idées, Le Seuil.
- Masson A., 2009, *Des liens et des transferts entre génération*, EHESS.
- Sterdyniak H., 2004, « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.
- Sterdyniak H., 2009, « Moderniser la protection sociale, un objectif pour l'Europe sociale ? », in *Emploi et politiques sociales : défis et avenir de la protection sociale*, L'Harmattan, 2009.
- Thévenon O., 2009, « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales », *Politiques Sociales et familiales*, n° 98, décembre.