

RÉFORMER LA POLITIQUE FAMILIALE

POURQUOI ET POUR QUI ?*

Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff

Économistes, Centre d'analyse stratégique

Dans cet article, nous discutons les objectifs poursuivis par les politiques familiales et analysons les dispositifs actuellement mis en œuvre pour les réaliser. L'analyse conduit à rejeter l'objectif de redistribution horizontale exprimée en termes d'égalisation des niveaux de vie entre familles de taille différente et à lui substituer un objectif d'émancipation individuelle des enfants et des femmes. En termes de politiques publiques, ceci conduit à privilégier l'offre de mode de garde plutôt que les congés parentaux, à instaurer des transferts décroissants avec le revenu de la famille et à individualiser partiellement l'impôt sur le revenu.

Mots clés : politique familiale, fiscalité, redistribution, égalité homme-femmes.

Alors que la réforme fiscale s'installe progressivement au cœur de la campagne présidentielle, l'enjeu des politiques familiales se retrouve à nouveau au centre du débat public. En effet, qu'il s'agisse de la prise en compte de la situation de la famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu, les prestations sociales ou le profil des allocations familiales, de nombreuses voix s'élèvent pour faire évoluer une politique traditionnellement jugée efficace et équilibrée mais qui apparaît aujourd'hui régressive et défavorable à l'activité féminine.

* Cet article n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas les positions du Centre d'analyse stratégique.

1. Contours et objectifs de la politique familiale

1.1. La famille en mutation

Si elle reste encore aujourd'hui le lieu par excellence de mutualisation par les individus de leurs ressources, la famille s'est profondément transformée au cours du XX^e siècle. Le mariage précède de moins en moins la fondation d'une famille. En 2009, 53 % des naissances ont eu lieu hors mariage. La part des familles monoparentales au sein des familles avec enfant est passée de 9,6 % en 1962 à 19,8 en 2005. 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans (soit 9 % des mineurs) vivent au sein d'une famille recomposée en 2006, dont deux tiers avec un parent et un beau-parent et un tiers d'enfants nés après la recomposition familiale. Les ménages dits « complexes », c'est-à-dire ne se réduisant pas à la famille nucléaire, ne constituent plus que 5 % des ménages, contre 20 % en 1968. Par ailleurs, le Pacs, introduit en 1999, a connu une très forte progression, en partie au détriment du mariage mais surtout en officialisant des situations de concubinage, pour atteindre 3 pacs pour 4 mariages (2010), dont 95 % entre des personnes de sexe opposé¹. Ces mutations, communes à l'ensemble des pays développés, montrent que la famille en tant qu'entité stable sur laquelle un individu peut se reposer tout au long de sa vie tend à disparaître au profit de systèmes interpersonnels complexes et mouvants.

Or, la politique familiale accompagne difficilement ces mutations sociales : au lieu de réformes profondes et structurelles, la stratégie est d'appauvrir progressivement son pan traditionnel, composé des allocations familiales et du quotient familial, pour permettre le développement de nouveaux services, notamment la prise en charge des enfants en bas âge. La base mensuelle de calcul des allocations familiales (et donc l'ensemble des prestations qui lui sont rattachées) a ainsi perdu 30% de sa valeur par rapport aux revenus disponibles bruts des ménages depuis 20 ans.

1.2. Les contours de la politique familiale

Le budget de la branche famille de la Sécurité sociale était en 2008 de 57,9 milliards d'euros mais les sommes effectivement

1. Environ un tiers des pacs débouche sur un mariage.

allouées à la politique familiale sont en réalité bien supérieures. En effet, la politique familiale française ne peut se résumer à la seule branche famille et certaines dépenses de la branche Famille ne sont pas assimilables à de la politique familiale au sens strict². On adoptera ici une approche élargie de la politique familiale définie comme l'ensemble des transferts et des dépenses fiscales ouvertes par la présence d'un ou plusieurs enfants dans le ménage. Ceci regroupe non seulement les allocations familiales et la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), mais aussi les bonifications de minima sociaux et d'allocation logement dues à la présence d'enfant ou encore la réduction d'impôt sur le revenu consécutive à l'application du quotient familial « enfant ». La question du quotient conjugal sera abordée dans la dernière partie.

De plus, au-delà des prestations sociales et des avantages fiscaux, il existe de nombreuses dépenses en nature, notamment les crèches, qu'il faut assimiler à la politique familiale. Enfin, plusieurs mécanismes de bonification des retraites directement liés au fait d'avoir élevé des enfants sont une composante à part entière de la politique familiale. Selon cette définition élargie, le montant global de l'effort de la nation en faveur des familles s'élève à 91,4 milliards d'euros, soit 4,6 % du produit intérieur brut³.

Derrière cette dépense, se cachent de nombreux objectifs aux vocations très différentes. Il faut en effet distinguer le volet purement nataliste, pouvant se justifier par l'externalité positive procurée par les enfants, du volet justice. Ce dernier se décompose d'une part en une composante de redistribution horizontale visant à compenser les parents pour les coûts générés par les enfants, d'une composante verticale de lutte contre la pauvreté des enfants, visant à limiter les reproductions d'inégalités intergénérationnelles. Enfin, au-delà des inégalités entre familles ou entre enfants, la politique familiale doit également viser à corriger les inégalités hommes/femmes, tant sur le marché du travail qu'au sein du couple.

2. Les allocations pour adultes et enfants handicapés ainsi qu'une partie des allocations Logement sont financées par la branche Famille.

3. Pour la variété des approches possibles, voir Haut conseil à la famille, « L'investissement de la nation en direction des familles », note, 2010.

http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/investissement_nation_pour_familles-2.pdf

Tableau 1. L'investissement de la nation en direction des familles

Familles ayant des enfants à charge	72,9
<i>Prestations</i>	39,0
Prestations familiales, hors AEEH, y compris AVPF	32,6
Aides au logement	4,6
RMI/API/RSA	1,8
<i>Fiscalité</i>	15,6
Quotient familial	13,1
PPE	0,6
Autres dépenses fiscales	1,9
<i>Autres</i>	18,3
CMUC et ACS (2010 – fonds CMU)	0,9
Régime maternité	3,1
Prestations attribuées aux jeunes majeurs	3,5
Bourses des collèges et lycées	0,5
Scolarisation avant 3 ans	0,9
Prestations extra légales et d'action sociale	7,1
Aide sociale à l'enfance	0,9
Charges de gestion de la branche famille	1,5
Familles n'ayant plus d'enfants à charge	18,5
<i>Droits familiaux de retraite</i>	16,3
Majoration de durée d'assurance	6,0
Bonifications pour 3 enfants et plus	7,5
Départs anticipés pour raison familiale dans les régimes spéciaux	1,6
Prestations de réversion au titre de la réversion des bonifications pour 3 enfants et +	1,2
<i>Dépenses fiscales</i>	2,2
Demi-part des contribuables vivant seuls ayant eu un enfant	1,6
Exonération des majorations de pension des personnes ayant eu au - 3 enfants	0,6
TOTAL	91,4

Source : HCF.

2. Soutien à la natalité et externalités positives générées par les enfants

2.1. Quel objectif de fécondité ?

En 2010, moins de 3 % des Français considéraient que le principal objectif des politiques familiales devait être le soutien à la natalité. Cependant, chaque fois qu'un aspect de la politique familiale est débattu, on attribue volontiers à cette dernière la bonne tenue du taux de fécondité français, le plus fort de l'Union européenne à 27 après l'Irlande, or les États-Unis ont un taux de

fécondité bien supérieur alors que la politique familiale y est presque inexistante. Avant de discuter de la justice des politiques familiales, il est indispensable de préciser le lien entre les politiques familiales et la fécondité.

Si aujourd'hui l'objectif purement populationniste, à visée surtout militaire, a perdu de son acuité, il est indéniable que les enfants sont nécessaires à la société car ils participeront à la croissance de demain, au renouvellement des connaissances, au financement du système de retraite par répartition, au remboursement de la dette publique. Or ces bénéfices collectifs ne bénéficient pas directement aux parents, ce qui peut conduire à un nombre sous-optimal d'enfants. Dans un système de retraites par répartition où les solidarités intergénérationnelles ne sont plus cantonnées à l'intérieur de la famille, les enfants ne s'occupent pas directement de leurs parents, mais de l'ensemble de la génération précédente et constituent ainsi une externalité positive. Indépendamment de toute question de justice, le simple critère d'efficacité économique pourrait impliquer que l'on attache de l'importance à l'impact des politiques publiques sur la natalité.

En outre, l'objectif n'est pas que quantitatif : le bénéfice social d'un enfant dépend aussi du capital humain qu'il peut acquérir. Attacher de l'importance aux conditions de développement des enfants est donc au moins aussi important que d'essayer d'en augmenter le nombre.

En l'absence d'arguments décisifs, il semble raisonnable de retenir l'objectif de permettre aux ménages d'avoir une descendance finale correspondant à leurs désirs sans intervenir sur le choix du nombre d'enfants. Autrement dit, un couple ne devrait pas avoir à renoncer à un enfant en raison de ses conditions matérielles. Néanmoins, cette interprétation limitative de l'objectif de fécondité reste en elle-même problématique car en comparaison internationale le nombre d'enfants que les individus déclarent désirer est très corrélé au nombre d'enfants observés, ce qui laisse supposer une forme de préférence collective endogène, s'ancrant sur des normes sociales.

2.2. Fécondité et incitations financières

Dans une société où les naissances sont de plus en plus planifiées, le choix d'avoir des enfants dépend en premier lieu du désir intrinsèque d'avoir un enfant et dépend donc du bonheur que

l'enfant apporte à ses parents. D'autres bénéfiques privés peuvent être associés aux enfants, notamment aux travers des solidarités familiales ascendantes, qui étaient particulièrement importantes en l'absence de système de retraite⁴. Ce choix dépend aussi des coûts générés par ces enfants. Ceux-ci sont de deux natures : les coûts directs (le nourrir, l'habiller, le faire garder, passer des nuits blanches, l'éduquer, le soigner, etc.) et les coûts d'opportunités, notamment des revenus du travail en cas de cessation d'activité d'un des conjoints, mais aussi le désir de sortir, de fumer, etc. Le champ des coûts dépasse très largement celui de la politique familiale : la sécurité de l'emploi, la qualité de prise en charge de la santé, le degré de socialisation des coûts d'éducation sont autant de paramètres importants de la décision d'avoir des enfants.

Les comparaisons internationales, sans invalider totalement ce raisonnement, tendent pourtant à le modérer. Comme on le verra plus bas, il n'existe pas de lien évident entre le niveau global des politiques familiales et la fécondité. Au sein des pays, il est possible en général d'identifier un impact des incitations financières plus ou moins ciblées sur la fécondité du groupe considéré, mais cet impact reste souvent faible et ne permet pas d'expliquer l'ampleur des écarts de fécondité entre les pays.

2.2.1. Effet global des politiques familiales en comparaisons internationales

Les comparaisons internationales sur des données agrégées permettent de tenir compte des effets des politiques familiales sur la fécondité pris dans leur globalité mais au prix d'une mesure agrégée très imparfaite. Blanchet et Ekert-Jaffé (1994) et Gauthier et Hatzius (1997) attribuent ainsi 0,2 point de fécondité à la générosité de la politique familiale. D'Addio et Mira D'Ercole (2005) confirment ces résultats en trouvant un impact positif des allocations familiales, de la générosité du revenu de remplacement, de l'emploi des femmes et de la part de l'emploi à temps partiel sur la fécondité tandis que la durée des congés parentaux ont un impact négatif. De plus, on identifie une forte inertie qui témoigne de la lente diffusion des effets des politiques familiales.

4. Cigno et Werding (2007) vont même jusqu'à affirmer que l'introduction des systèmes de retraites par répartition est la principale cause de la baisse de la fécondité au XX^e siècle.

Gauthier et Hatzius (1997) soulignent également que la sensibilité aux dépenses est plus forte lorsqu'il existe une complémentarité institutionnelle avec d'autres avantages non monétaires (crèches, horaires flexibles pour les parents, etc.) comme dans les pays scandinaves. Gautier (2007) et Thévenon (2010) concluent qu'il est difficile d'établir un lien fort entre les montants globalement consacrés aux politiques familiales et la fécondité et que, s'il existe, l'impact reste limité.

Cependant, les estimations sur données agrégées sont incapables d'établir une causalité claire des politiques familiales sur la fécondité. En effet, il existe un fort risque d'endogénéité des politiques familiales : une augmentation de la fécondité peut conduire mécaniquement à un accroissement de la part des dépenses consacrées aux politiques familiales et peut également augmenter le poids politique des familles, incitant l'État à soutenir ces dernières. Par ailleurs, il peut également exister une demande politique des personnes désirant de former des familles. Il est donc difficile d'attribuer la forte fécondité française à la politique familiale, même si cette hypothèse n'est pas *a priori* discréditée.

2.2.2. Fécondité individuelle au sein d'un pays

Une autre approche consiste à identifier l'impact causal des incitations financières sur la décision d'avoir un enfant supplémentaire en recourant à des « expériences naturelles » qui modifient les incitations d'un groupe à l'intérieur d'un pays. Par exemple, Landais (2003) étudie les effets du quotient familial sur la fécondité des ménages les plus aisés en utilisant les changements de législation plafonnant le quotient familial (1981), l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant (1981) puis son extension à tous les enfants au-delà du troisième (1986). L'élasticité de la fécondité aux politiques d'incitations financières semble positive mais très faible, cet impact se diffusant lentement sur 5 à 10 ans. De plus, l'effet des incitations financières est fonction du rang de naissance et du niveau de revenu. Une hausse de 1 % de l'incitation relative en faveur des foyers de trois enfants produit une hausse relative de leur proportion de moins de 0,05 % concentrée dans le haut de la distribution des revenus. La politique du troisième enfant semble donc avoir eu un impact positif mais faible au niveau du dernier centile de revenu.

L'effet des incitations financières différées dans le temps comme les droits familiaux de retraite sur la fécondité est encore plus difficile à évaluer. L'étude de Gábos *et al.* (2009) conduite sur des séries temporelles en Hongrie conclut que contrairement aux prestations focalisées sur la maternité et la petite enfance (dont l'accroissement de 1 % induit un accroissement de 0,2 % du taux de fécondité), les droits familiaux liés à la retraite abaisserait la fécondité à long terme (baisse de 0,2 % du taux de fécondité pour une croissance de 1 % des pensions). Globalement, la littérature s'accorde sur le fait que les incitations financières directes n'ont qu'un impact limité sur la fécondité et la bonne performance de la fécondité française ne peut s'expliquer par la générosité globale du système. En effet, dans une société où les deux parents travaillent, le coût direct d'un enfant est faible par rapport au coût d'opportunité que représente le fait de s'arrêter de travailler pour un des deux parents. Le problème de la conciliation vie familiale et vie professionnelle est donc le principal enjeu d'une politique de fécondité.

2.3. Activité et emploi

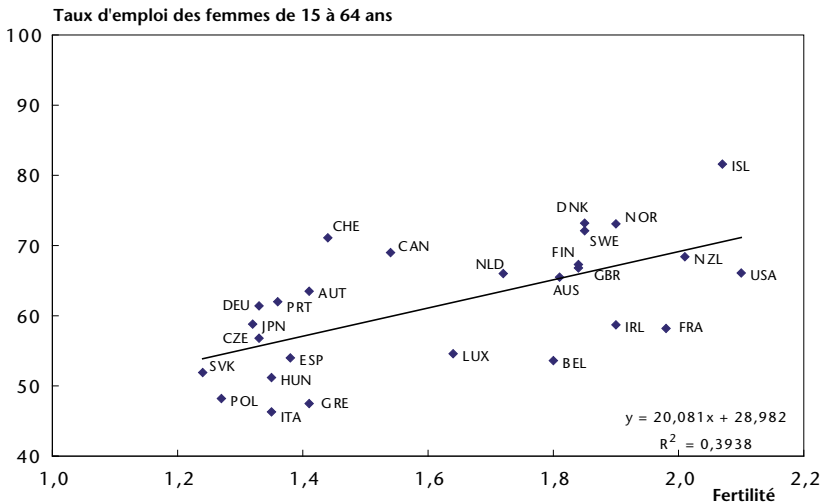
Loin de l'idée selon laquelle les femmes doivent choisir entre avoir des enfants ou travailler, la corrélation entre taux de fécondité et taux d'emploi des femmes est positive dans les pays de l'OCDE, alors qu'elle était négative dans les années 1960-70. Cela indique qu'il n'y a pas à arbitrer entre une société où les femmes travaillent et une société ayant des enfants (graphique 1). En revanche, il n'existe pas de corrélation entre fertilité et taux d'activité des hommes, ce qui confirme qu'il ne s'agit pas d'un effet macroéconomique global liant activité et fertilité mais bien un effet spécifique sur les femmes.

La conclusion précédente, vraie en comparaison internationale, n'est plus vérifiée au niveau individuel. Si entre 1962 et 2005, le taux d'activité des femmes a augmenté de 45,8 % à 63,8 % en France, il reste individuellement corrélé négativement au nombre d'enfants. La relation entre nombre d'enfants et activité au niveau individuel est complexe car les décisions de fécondité et d'activité ont des déterminants communs (préférences individuelles hétérogènes, niveau d'étude), et s'influencent mutuellement. Moschion (2009) identifie un effet causal qui indique qu'avoir plus de deux enfants diminue la probabilité d'activité des mères d'environ

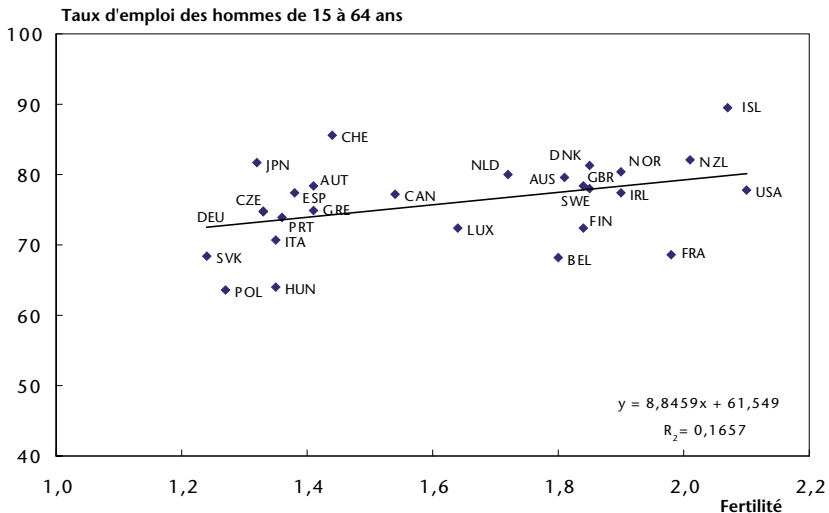
20 points et, lorsqu'elles sont en emploi, le nombre d'heures travaillées par semaine de deux heures. Les pays ayant mis le plus de temps à accompagner l'intégration des femmes sur le marché du travail ont en général perdu sur les deux tableaux : moins d'enfant et moindre activité des femmes.

Graphique 1. Corrélation entre taux de fécondité et taux d'emploi des 15-64 ans par genre en 2009

Femmes



Hommes



Les politiques natalistes prennent deux formes distinctes : chercher à faciliter le retrait du marché du travail, au moins temporairement lorsqu'on a un enfant, ou mettre en place des dispositifs pour éviter que l'arrivée d'un enfant soit synonyme de cessation d'activité.

Laroque et Salanié (2008) ont estimé l'impact des incitations fiscales en vigueur de 1997 à 1999 sur la fécondité individuelle et l'offre de travail des femmes. Il apparaît que les incitations financières ont un effet positif mais faible sur la fécondité de rang 1 et 3, plus sensible sur les femmes diplômées du supérieur, qui réduiront aussi leur offre de travail plus volontiers. Une subvention forfaitaire de 150 euros mensuels par enfant (0,3 % du PIB) conduirait 17,7 % des femmes à avoir un enfant dans l'année au lieu de 15,5 % tout en réduisant l'offre de travail des femmes de 0,5 point (pour un taux de participation au marché du travail initial de 49,1 %). Si la subvention n'était accordée que sous condition de retrait du marché du travail, l'accroissement de fécondité serait un peu plus faible pour n'atteindre que 1,6 point tandis que l'impact sur l'offre de travail des femmes serait au moins deux fois plus fort à -1,2 point. Les effets sont donc modérés sur la fécondité mais assez spectaculaires sur l'offre de travail des femmes.

Mais les dispositifs actuels encourageant le retrait du marché du travail ont des effets délétères sur l'activité féminine. Piketty (2005) montre que l'extension de l'APE au profit des enfants de rang 2 en 1994 a induit un retrait de 150 000 à 200 000 femmes du marché du travail, particulièrement pour les moins qualifiées du fait du caractère forfaitaire de l'allocation sans effet significatif sur la fécondité. Selon Choné, Leblanc et Robert-Bobée (2004) la suppression de l'APE de rang 2 aurait conduit 11% des femmes éligibles à reprendre une activité et à une augmentation de près de 4 points de la part des ménages recourant à une garde payante. Enfin, malgré son appellation de libre choix, quatre bénéficiaires du CLCA sur dix déclarent qu'elles auraient souhaité continuer à travailler et auraient préféré un autre mode de garde : 50 % une crèche, 10 % un assistant maternel.

Malgré ces constats, ces dispositifs de soutien à la cessation d'activité ont été progressivement élargis au lieu d'être restreints. Ouvert initialement à partir du 3^e enfant, le CLCA est aujourd'hui accessible dès le 1^{er} enfant même s'il est limité à 6 mois. La

cessation totale d'activité est néanmoins de moins en moins fréquente, notamment grâce à la réévaluation de 15 % de la composante « temps partiel », qui attire aujourd'hui plus du tiers des bénéficiaires.

La priorité est donc au développement de mode de garde de qualité et bon marché pour les jeunes enfants, du moins après leur première année. En effet, l'offre de modes de garde collectifs a un impact significatif sur l'offre de travail des femmes. L'enquête réalisée par Roy et Maurin (2008) sur des familles grenobloises suggère que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent (et se maintiennent) beaucoup plus facilement dans l'emploi dans les années qui suivent la naissance que les mères dont la demande de place en crèche n'a pas pu être satisfaite. Toute choses égales par ailleurs, ces dernières ont 15 % de chances en moins de se maintenir en emploi. La baisse du taux d'emploi chez les mères non satisfaites n'est pas simplement due à un surcroît de cessation d'activité pour celles qui travaillaient avant la naissance, mais également à un déficit de retour vers l'emploi pour celles qui étaient au chômage ou inactives avant la naissance. De même, Castles (2003) montre que la fourniture d'infrastructures de garde pour les enfants de moins de trois ans est cruciale pour le retour en emploi des mères et serait le principal facteur du retournement de la corrélation entre taux de fécondité et participation des femmes au marché du travail.

De plus, la prise en charge collective des enfants issus de milieux défavorisés peut améliorer le développement des compétences cognitives des enfants, Cunha, Heckman et Schennach (2010) montrant qu'il est difficile de rattraper un retard dans l'acquisition de compétences cognitives dès le plus jeunes âge⁵. Or, les modes de garde dépendent largement du niveau de vie des parents : 91 % des enfants vivant dans des familles appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie sont gardés par leurs parents contre 31 % pour le 5^e quintile. Cette relation est en grande partie endogène car lorsqu'un des parents ne travaille pas, cela augmente à la fois la probabilité d'une prise en charge familiale de l'enfant et le fait d'avoir de faibles revenus.

5. Contrairement à un retard en compétences non cognitives qui peut être rattrapé plus tardivement.

Malgré l'augmentation artificielle de l'offre de mode de garde permise par le passage de 3 à 4 enfants par assistante maternelle, l'offre de garde n'a pas progressé, notamment à cause d'une réduction de 150 000 enfants de 2 ans accueillis précocement à l'école maternelle durant les années 2000.⁶

Il semble donc souhaitable de supprimer les dispositifs permettant une cessation d'activité longue d'un seul parent en limitant la durée maximale et en imposant un partage du congé entre les parents et en développant les solutions d'accueil⁷.

Cette analyse positive des incitations à la fécondité montre que la mise en place de modes de garde adaptés et la facilitation de la conciliation vie familiale-vie professionnelle pour les femmes, qui est en soi un objectif essentiel des politiques publiques, pourraient être un levier de fécondité bien plus puissant que les incitations financières directes. On considérera donc par la suite que l'on peut en grande partie séparer l'analyse de la justice des transferts vers les enfants de la question de la natalité.

3. La redistribution dans la politique familiale française

3.1. Redistributivité globale des politiques familiales

Le système socio-fiscal « familial » français décrit une courbe en « U » conduisant à attribuer une aide moyenne par enfant plus importante aux familles pauvres et aisées qu'aux classes moyennes. Ce résultat provient dans le bas de la distribution de la composante familiale des prestations sociales et dans le haut de la distribution de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial. Le graphique 2 décrit l'avantage familial global accordé pour chaque enfant⁸ en prenant en compte l'ensemble du système socio-fiscal.

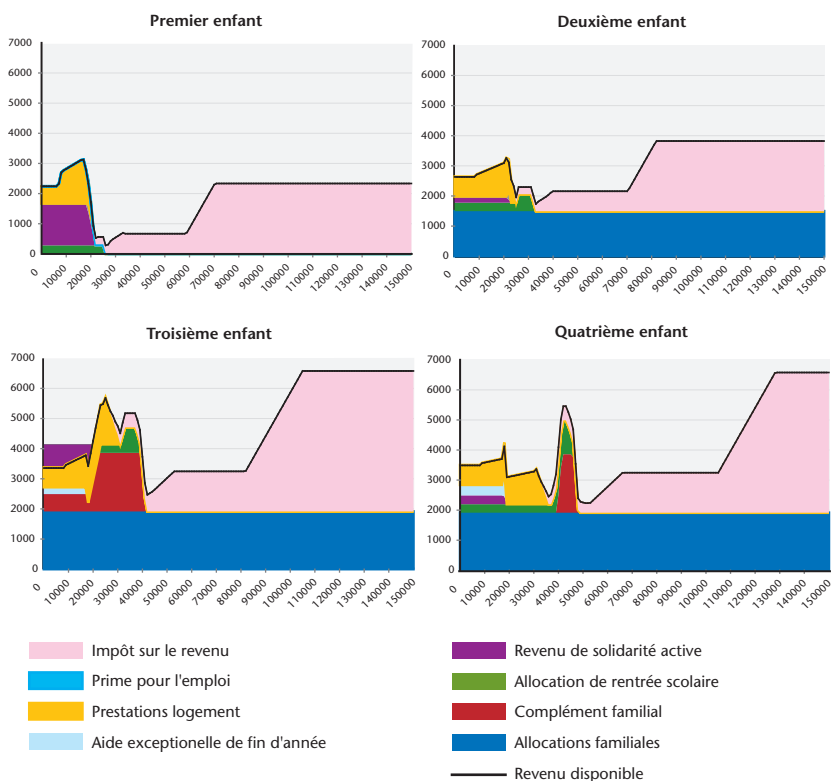
6. Observatoire national de la petite enfance, « l'accueil du jeune enfant en 2010 », données statistiques.

7. Méda et Périvier (2009) proposent de remplacer l'existant par un « congé petite enfance » de 42 semaines (21 pour le père et 21 pour la mère), indemnisé à 80 % du salaire net sous le plafond de la Sécurité sociale. Selon ces auteurs, « si les parents recouraient au congé « petite enfance » dans les mêmes proportions qu'aux congés maternité et paternité, le coût total en serait d'un peu moins de 5 milliards d'euros par an », dont 2,8 milliards financés par la suppression du complément de libre choix d'activité.

8. On considère que les enfants sont âgés de 3 à 14 ans, ce qui permet de ne pas prendre en compte les majorations pour âge des allocations familiales ni les mesures spécifiques en faveur de la petite enfance, en particulier la Paje. De plus, les barèmes sont présentés pour des couples ayant un unique apporleur de ressources.

Deux constats s'imposent : d'une part, l'avantage familial est sensiblement le même pour les ménages les moins riches que pour les ménages les plus riches, mais il existe un « trou » au niveau des classes moyennes et d'autre part, l'avantage est croissant avec le rang de l'enfant et maximal pour le troisième. Cet avantage au troisième enfant peut s'expliquer d'une part parce qu'il pourrait exister un coût fixe plus important au troisième enfant (chambre supplémentaire, changement de voiture), mais aussi parce que le modèle de la famille à deux enfants s'étant imposé comme norme sociale, le troisième enfant est celui dont il serait efficace, d'un point de vue nataliste d'inciter la conception.

Graphique 2. Avantages familiaux en fonction des revenus du travail d'un couple suivant le rang de l'enfant*



* Le système socio-fiscal actuel est très largement indépendant de la répartition des revenus entre les conjoints. On suppose ici des revenus égaux entre les conjoints.

Source : openfisca.fr

Le premier enfant procure ainsi un supplément de revenu disponible d'un peu plus de 2 000 euros par an pour les ménages déclarant des revenus inférieurs à 20 000 euros par an (environ 2 SMIC) ou supérieurs à 65 000 euros par an. Cet avantage est porté à près de 4 000 euros pour le 2^e enfant et à environ 6 500 euros pour le 3^e. De plus, on remarque que l'effet conjugué du quotient familial et de son plafonnement ne permet pas de bénéficier d'une réduction d'impôt croissant progressivement avec le revenu. Le bénéfice lié au quotient familial est une succession de plateaux reliés par des pentes très raides. Les plateaux s'expliquent, à la fin de la distribution des revenus, par le plafonnement du quotient familial et au milieu par le principe même du quotient familial induisant une réduction d'impôt constante quand la demi-part ou part supplémentaire ne permet pas de « changer de tranche ».

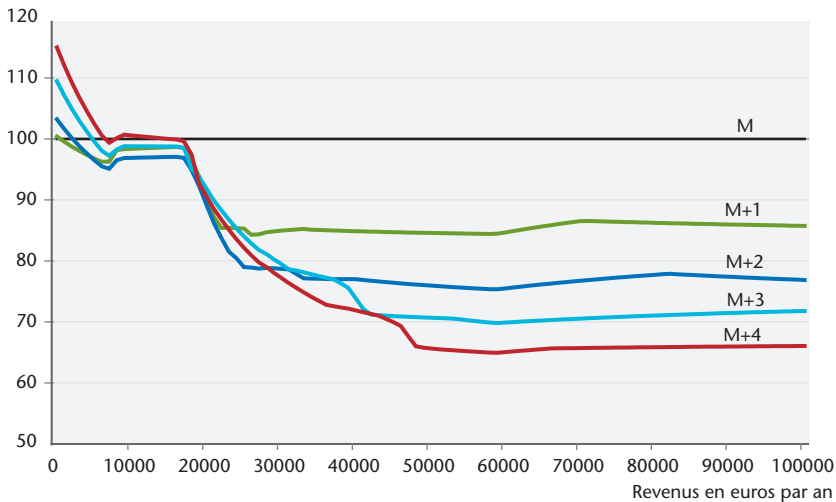
3.2. L'approche par le niveau de vie

Les schémas présentés ci-dessus sont souvent critiqués parce qu'ils ne prendraient pas en compte correctement l'équité horizontale ou la capacité contributive des ménages. On distingue la redistribution horizontale, qui consiste à transférer du revenu entre des personnes ayant des revenus égaux mais des situations différentes, ici des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, et la redistribution verticale qui consiste à redistribuer du revenu des ménages riches vers les ménages pauvres. Une autre approche pour apprécier la redistributivité de la politique familiale consiste à comparer les niveaux de vie de ménages ayant les mêmes revenus avant impôts et prestations mais ayant des situations familiales différentes. Le niveau de vie permettrait ainsi de comparer le bien-être de ménages aux structures différentes tout en tenant compte des économies d'échelles procurées par la cohabitation. De ce point de vue, le principe du quotient familial consistant à imposer le revenu par part semble d'une logique implacable.

Le profil obtenu en comparant les niveaux de vie relatifs des couples avec ou sans enfant pour un revenu donné semble modifier profondément les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse précédente. En effet, la redistribution horizontale apparaît presque parfaite au regard de ce critère jusqu'à environ 20 000 euros par an, puis décroche sensiblement, le décrochage étant d'autant plus important que la famille est nombreuse. Le

quotient familial est la traduction française de cet objectif d'égalisation des niveaux de vie, bien que le nombre de parts retenu soit différent de l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. En effet, si la prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu conduit à une baisse des recettes globales de 13,1 milliards d'euros, la prise en compte de l'échelle d'équivalence de l'OCDE pour le calcul des parts conduirait à une baisse de seulement 7,7. Les 5,4 milliards restant sont donc l'avantage « enfant » du quotient familial au-delà de la simple prise en compte de l'échelle d'équivalence standard.⁹

Graphique 3. Niveaux de vie relatifs des couples avec et sans enfants (en %)



Source : openfisca.fr

Mais, la comparaison des niveaux de vie pour apprécier du caractère juste ou injuste d'une politique s'avère largement critiquable. Si suivant Worms (1982) on applique strictement un critère d'équité horizontale visant à égaliser le niveau de vie d'un couple avec enfants et d'un couple sans enfant ayant le même revenu avant impôt et prestation alors il faut que $R_1/1,8 = R_0/1,5$, *i.e.* $R_1 = 120 \% R_0$: le revenu net après impôt et prestation d'un couple avec un enfant doit être 20 % plus élevé que celui d'un couple sans enfant, à revenu brut identique. Pour un enfant d'un

9. Source : HCF, *op cit.*

couple du 1^{er} décile, cela implique un transfert d'environ 2 500 euros, en revanche près de 11 000 euros pour un couple du 9^e décile (tableau 2).

Tableau 2. Implication de l'argument d'équité horizontale

	Unités de consommation	Niveau de vie relatif avant transfert	Transfert annuel nécessaire pour égaliser les niveaux de vie en fonction du décile de niveau de vie des couples sans enfants*			
			En % du revenu	1 ^{er} décile	Médian	9 ^e décile
Couple	1,5	100	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Couple + 1	1,8	83	20	2 556	6 088	10 866
Couple + 2	2,1	71	40	5 112	12 176	21 732
Couple + 3	2,4	63	60	7 668	18 264	32 598

* D'après l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2007, les revenus déclarés annuels moyens des couples sans enfants étaient de 12 780 ? pour le 1^{er} décile, 30 440 ? pour la médiane et 54 330 pour le 9^e décile.

L'idée qu'un enfant appartenant à une famille aisée coûte plus de 10 000 ? à ses parents tandis qu'un enfant de famille pauvre seulement 2 500 ? et que cela justifie une compensation des parents par la société conduit à s'interroger sur le caractère opérationnel du concept de niveau de vie pour appréhender la notion de justice distributive, certains auteurs dont Kaplow (2000) suggérant même d'abandonner complètement le concept d'équité horizontale.

En réalité, les échelles d'équivalence souffrent d'un problème consubstantiel à leur construction et le simple fait de les calculer présuppose déjà un choix normatif important. En effet, les échelles d'équivalence sont fondamentalement non identifiables (Blundell et Lewbel, 1991) en utilisant seulement les dépenses de consommation puisqu'on est confronté au problème classique de comparaison interpersonnelle d'utilité. Pour résoudre ce problème d'identification, il est nécessaire de faire une hypothèse *ad-hoc* non testable, donc un choix normatif. Historiquement, Engel a par exemple utilisé la part de dépense en produits alimentaires pour comparer des niveaux de bien-être en partant de son observation de la concavité des courbes d'expansion du revenu : l'alimentation étant un bien de nécessité, il a considéré que les ménages ayant la même part de dépenses alimentaires avaient le même niveau de vie. Alternativement, Rothbard (1943) a mesuré la part des « vices » (alcool, tabac, etc.) dans les dépenses. Depuis quelques années, l'usage est

désormais d'utiliser une restriction « d'indépendance de base » pour identifier les échelles d'équivalence, ce qui revient à supposer que les UC ne dépendent pas du revenu.

Or de nombreux travaux suggèrent que si l'on relâche cette restriction, les économies d'échelle sont loin d'être linéaires avec le revenu. *A priori*, le sens de la variation de l'échelle d'équivalence avec le revenu est ambigu mais les estimations empiriques convergent vers des échelles d'équivalence qui décroissent avec le revenu. Ainsi, Donaldson et Pendakur (2002) estiment une échelle d'équivalence pour un couple avec un enfant de 1,93 pour les bas revenus et 1,62 pour les hauts revenus. Pour les couples avec 2 enfants, les valeurs obtenues sont respectivement 2,14 et 1,81. De même, Koulovatianos *et al.* (2005), en estimant des échelles d'équivalence subjectives à partir d'une enquête en France et en Allemagne, trouvent qu'elles décroissent avec le revenu (tableau 3).

Tableau 3. Échelles d'équivalence subjectives

Revenu	AA	AAE	AAEE	AAEEE
1,0	1,734	2,224	2,670	3,092
2,5	1,505	1,763	1,981	2,188
4,0	1,441	1,636	1,806	1,966
5,5	1,403	1,569	1,714	1,847
7,0	1,403	1,553	1,683	1,808

A : adulte ; E : enfant.

Source : Koulovatianos *et al.* (2003).

Plus fondamentalement, la définition standard de l'échelle d'équivalence est mal posée selon Browning, Chiappori et Lewbel (2004). D'une part, elle compare les utilités d'unités différentes (en préférences et donc en décisions) que forment les différents types de ménage, ce qui pose un problème de comparaison inter-ménages d'utilité qui appelle un choix normatif. D'autre part, elle ignore que la notion d'utilité est fondamentalement liée à l'individu et que c'est donc l'utilité individuelle dans et hors du ménage qu'il convient d'égaliser. Il s'agit alors de déterminer la part de revenu du ménage qu'un individu doit dépenser pour sa consommation privée afin d'atteindre un même niveau d'utilité que celui qui était le sien dans le ménage (c'est-à-dire de rester sur la même courbe d'indifférence). À partir des consommations individuelles

et collectives allouées à chacun des membres du ménage, il est alors théoriquement possible d'estimer les pouvoirs de négociation des individus commandant l'allocation des ressources, les économies d'échelle ainsi que les échelles d'indifférence, même si les estimations empiriques sont encore balbutiantes¹⁰.

Il semble donc impensable de traiter de la justice d'une politique familiale sans passer d'une conception unitaire du ménage à une conception collective considérant le bien-être de chaque individu.

3.3. Sur quels principes de justice fonder la politique familiale ?

La faible lisibilité de la politique familiale française en termes de redistribution et la faible robustesse du concept d'équité horizontale plaident pour un réexamen des principes de justice qui sous-tendent cette politique. Fleurbaey (2008) différencie notamment **2 principes de justice** reposant sur la distinction entre les variables de choix pour lesquelles la société tient l'individu pour responsable et des variables de circonstance pour lesquelles l'individu n'est pas responsable. L'alternative est la suivante :

- Le premier principe est celui de « **compensation** » **qui peut se résumer par l'assertion « à responsabilité égale, bien-être égal »**. Autrement dit, si deux individus ont fourni le même effort tout au long de leur vie, alors ils devraient avoir accès au même bien-être, puisque les différences qui pourraient subsister entre eux ne sont pas de leur fait.
- Le second **principe est celui de « récompense libérale »** *i.e.* « **transfert égal pour des circonstances identiques** ». Il vient de l'idée qu'on peut « dédommager » les individus pour leurs circonstances par une somme forfaitaire et qu'ensuite ils sont libres d'exercer leur liberté.

Dans les deux cas, il subsiste des inégalités « justes » parce que tout individu n'ayant pas choisi de fournir d'effort est tenu pour responsable de sa situation. Mais en général ces deux principes sont incompatibles car les variables de circonstance et d'effort peuvent rétroagir l'une sur l'autre et il faut opérer un arbitrage collectif entre les deux. Appliqué à la politique familiale, le

10. Browning, Chiappori et Lewbel, *op. cit.*, ont estimé l'allocation des ressources à l'intérieur des ménages canadiens. Leur modèle qui suppose une utilité jointe pour les enfants et leur mère gagnerait cependant à considérer l'utilité individuelle des enfants.

problème est alors de choisir si l'enfant est une circonstance ou un effort pour les parents, d'une part, et se demander si le sujet de la politique familiale est l'enfant ou ses parents, d'autre part.

		Principe de justice	
		Compensation	Récompense libérale
L'enfant est un(e)	Effort choisi	Cas 1 : L'enfant assumé La justice n'appelle pas de transfert en faveur des parents.	
	Circonstance	Cas 2 : Niveau de vie garanti pour les parents et les enfants L'arrivée d'un enfant n'altère pas le niveau de vie des parents. Et ces derniers assurent un niveau de vie à leur enfant équivalent au leur, bien qu'ils ne l'aient pas choisi.	Cas 3 : Solidarité a minima Transfert indépendant du revenu des parents permettant d'assurer la subsistance de l'enfant sans changer le niveau de vie des parents.
Les parents sont une	Circonstance	Cas 5 : L'égalité des possibles Le transfert doit être tel que l'avenir de l'enfant ne dépendra que de ses propres choix et effort. L'enfant est notamment compensé pour le faible capital social des parents en bas de l'échelle des revenus. Ceci suppose une politique globale accompagnant le développement de l'enfant, au-delà de simples transferts monétaires. L'accent est mis sur l'égalité de résultat.	Cas 6 : L'égalité des chances L'enfant est compensé pour ses parents, mais on ne prend pas en compte l'interaction de long terme faisant que le rendement de son effort risque d'être malgré tout inférieur à celui d'un enfant plus aisé. L'accent est mis sur l'égalité de moyen.

On peut considérer que l'enfant est un effort effectué par les parents (cas 1). Ni le principe de compensation ni le principe de récompense libérale ne dictent alors de transfert particulier pour récompenser ce choix. En effet, si ce choix a été fait librement, c'est qu'il apporte en lui-même une forme de satisfaction au ménage et que l'État n'a pas à intervenir pour distordre ce choix, sauf prise en compte de l'externalité positive que l'enfant apporte à la société¹¹. Il ne s'agit alors plus de considération de justice. Cependant, on peut considérer que les individus ne sont pas entièrement responsables de leurs préférences¹². Il serait alors indécent que l'État exploite le *warm glow* des parents pour la fourniture de biens publics.

Pour que la justice distributive entre en compte quand on considère le bien-être des parents, il est nécessaire de considérer que

11. La société peut également reconnaître que le désir d'enfant doit pouvoir être satisfait quel que soit le niveau de revenu, mais alors le problème se pose plus en termes de revenu minimal permettant de faire le choix d'avoir le nombre d'enfants désirés.

12. Pour des raisons génétiques, d'éducation et/ou de socialisation.

l'arrivée d'un enfant est une circonstance, *i.e.* qu'elle ne relève pas de la responsabilité des parents. L'application du principe de compensation (cas 2) conduit à considérer que deux couples semblables en tout point pour leurs variables d'effort (même niveau d'étude, même durée du travail, même salaire, etc.) mais qui ne diffèrent que par leur nombre d'enfants devraient avoir le même niveau de bien-être. On préconiserait donc un transfert croissant avec le revenu des parents comme dans le cas de la redistribution horizontale stricte énoncée plus haut. En revanche, le principe de récompense libérale (cas 3) conduit à affirmer que tous les couples ayant un nombre n d'enfant devraient recevoir un transfert $T(n)$, indépendant de leur niveau d'effort et donc une allocation forfaitaire pour chaque enfant, ce qui revient exactement à la formulation minimale de l'équité horizontale, à savoir « Traitement égal des égaux ».

Si maintenant on applique ces principes en considérant que le sujet de la politique familiale est l'enfant et non ses parents, il est clair que les parents sont, du point de vue de l'enfant une circonstance. Les principes de compensation ou de récompense libérale (cas 4 ou 5) impliquent qu'un enfant né de parents défavorisés doit être compensé pour le faible capital social de ses parents afin d'atteindre le même niveau de bien-être qu'un enfant né de parents favorisés. Se pose alors la question de l'égalité des chances. L'opposition entre les deux principes se résume alors à l'opposition entre égalité de moyens et égalité de résultats.

La courbe en U observée dans le système français révèle la véritable tension de la politique familiale : on applique le principe de compensation aux enfants de pauvres (aides familiales sous conditions de ressources) et aux parents riches (aides croissantes avec le revenu pour les riches du fait du quotient familial).

Les classes moyennes sont les principales victimes de ce revirement des objectifs de la politique familiale au milieu de la distribution des revenus. Pas assez pauvres pour que la société valorise le bien-être de leurs enfants, pas assez riches pour que la société valorise leur propre bien-être. En 2010, 86 % des Français affirmaient que les plus désavantagés par les prestations familiales étaient les classes moyennes.¹³

13. Bigot, R. et Croutte, P. (2010).

Plus généralement, on peut s'interroger sur le fait de considérer que l'arrivée d'un enfant est une circonstance pour les parents, du moins une circonstance que la société choisit de réparer. Pourtant, on l'a vu, le seul principe qui permet de justifier des transferts croissants avec le revenu des parents est bien le principe de compensation du « préjudice » d'avoir des enfants.

Dans un cadre plus théorique et où les enfants relèvent d'un choix des parents mais où les enfants ne choisissent pas leur parents, Fleurbaey et Maniquet (2004) montrent que le transfert en faveur des familles avec enfant doit être universel, mais décroissant avec le revenu.

3.4. Propositions de réforme

L'analyse de la politique familiale actuelle et des principes de justice qui la sous-tend conduit à penser que les classes moyennes sont aujourd'hui les grandes oubliées de la politique familiale, du moins relativement aux plus aisées. Plusieurs pistes de réformes ont été évoquées, plus ou moins ambitieuses, pour rendre plus équitables les transferts actuellement en vigueur.

3.4.1. Plafonnement du quotient familial

Aujourd'hui, le caractère régressif du quotient familial, qui s'inspire directement de cette compensation des niveaux de vie, est tempéré par son plafonnement de 2 336 euros par demi-part liée à l'enfant en 2010. Celui-ci a été introduit en 1982 et s'établissait à 2 330 euros par demi-part. Il fut relevé pour l'imposition des revenus de 1993 à 3 007 euros et diminué à 2 021 euros pour celle des revenus de 1998 quand le gouvernement est revenu sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Lors de l'imposition des revenus 2008, 770 000 foyers fiscaux ont vu leur QF plafonné. Ces foyers représentent 10 % des foyers bénéficiaires du QF et un gain en impôt sur le revenu de l'ordre d'1,2 milliard d'euros par an. Cependant les plafonds ne sont opérants que pour des revenus très élevés, supérieurs à 70 000 euros pour un couple avec un enfant, et supérieur 128 146 euros pour un couple avec 4 enfants. Une baisse de 20 % du plafond rapporterait environ 750 millions d'euros et concernerait environ 1,3 million de ménages, plus des deux tiers dans le dernier décile.

Tableau 4. Niveau de revenu concerné par le plafonnement du quotient familial

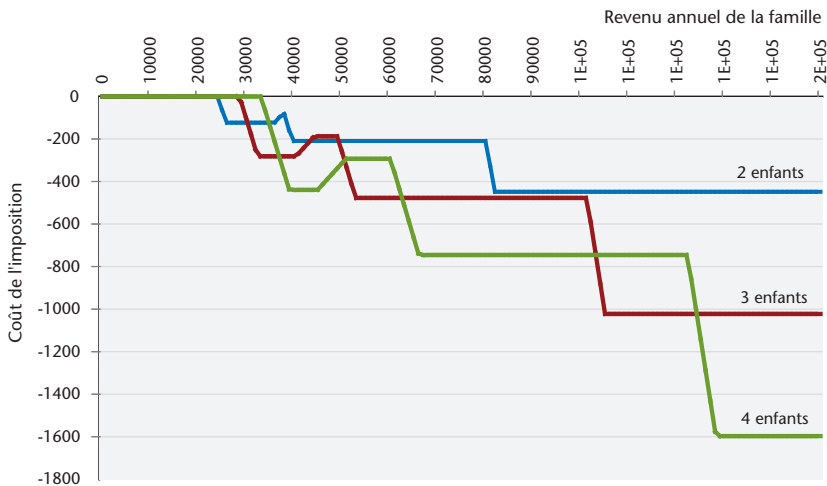
Impôt 2010 (revenus 2009)	Seuil de revenu	Plafond	Plafond cumulé
1 enfant	70 284	2 336	2 336
2 enfants	81 856	2 336	4 672
3 enfants	105 001	4 672	9 344
4 enfants	128 146	4 672	14 016

Source : OpenFisca.fr

3.4.2. Modulation des allocations familiales

Les allocations familiales constituent la pierre angulaire de la politique familiale, même si elles ne représentent qu'une part minoritaire des montants globaux. Elles bénéficient d'un fort soutien dans l'opinion, probablement du fait de leur universalité. La tentative ratée de la fin des années 1990 pour les mettre sous condition de ressources témoigne de cet attachement. Certains proposent de les rendre imposables pour introduire une dose de progressivité dans ce transfert. Cette option à l'avantage de maintenir le principe d'universalité (le transfert net reste strictement positif) tout en faisant contribuer les plus riches. Néanmoins, ce type de réforme est très peu ciblé puisqu'un couple avec deux enfants serait concerné dès 2 SMIC de revenu annuel.

Graphique 4. Coût de l'imposition des allocations familiales suivant la taille de la famille (Barèmes 2010)



Source : OpenFisca.fr

3.4.3. Vers une forfaitisation

Une façon simple de réformer l'ensemble de ces dispositifs serait de les intégrer à une prestation unique forfaitaire par enfant. Celle-ci pourrait éventuellement dépendre du rang de l'enfant ou de son âge. Letablier *et al* (2009) rapportent en effet que le coût d'un enfant varie entre 20 % et 30 % de celui d'un adulte, que cette échelle décroît avec le rang de l'enfant (notamment depuis 1990 en France) mais qu'elle croît quand l'enfant entame sa transition vers l'âge adulte (augmentation des coûts de transports, d'éducation et de loisirs).

Une réforme de ce type accroîtrait la lisibilité du système, renforçant l'adhésion collective (73 % des français pensent en 2010 que beaucoup de gens font de fausses déclarations afin de percevoir des prestations familiales), stabiliserait les ressources des familles, simplifierait les calculs des prestations et de l'impôt sur le revenu, et renforcerait l'équité entre les classes de revenus.

En ne prenant que les enveloppes des allocations familiales, du complément familial, le quotient familial enfant ainsi que l'allocation de rentrée scolaire (tableau 5), on dispose d'un montant global de 24 milliards d'euros¹⁴ permettant de financer une prestation assez généreuse de 1 515 euros dès le premier enfant et indépendante du rang de celui-ci. Cette réforme est fortement redistributive sur la dimension verticale puisque ce sont principalement au sein des deux derniers déciles que se situent les perdants, au profit du bas de la distribution. Les familles ayant un enfant sont alors globalement gagnantes tandis que les familles nombreuses sont désavantagées¹⁵.

Tableau 5. Ressources mobilisées, en milliards d'euros, chiffres 2006

Allocations familiales	12,1
Complément familial	1,6
Allocation de rentrée scolaire	1,4
Allocations logements	2,3
Fiscalité (QF enfants mineurs)	8,8
Total	26,2

Source : Calculs des auteurs.

14. Les chiffres et les montants calculés se réfèrent à l'année 2006.

15. L'impact distributif détaillé (type de familles et niveau de vie) de ces réformes peut être consulté dans l'annexe 4 de la note intitulée « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années », adoptée par le Haut conseil à la famille lors de sa séance du 28 avril 2011.

La politique familiale de compensation des charges est telle qu'elle octroie des avantages croissants avec le rang de l'enfant. Afin de préserver cette dimension, on se propose de redistribuer le montant global des avantages accordés actuellement en fonction du rang de l'enfant. Les montants sont alors croissants du fait de l'octroi des allocations familiales à partir du deuxième enfant et de l'effet quotient familial (tableau 6). Ce scénario est à la fois très redistributif sans pénaliser en moyenne les familles nombreuses par rapport à la situation actuelle.

Enfin si l'on élargit les ressources utilisées aux bonifications pour charge de famille liées à l'allocation Logement pour les porter à 26 milliards d'euros et que l'aide est désormais soumise à l'impôt sur le revenu, il est possible de porter l'allocation unique indépendante du rang de l'enfant à 2 010 euros contre 1 515 euros précédemment. La suppression de la composante familiale des allocations Logement pèse particulièrement sur les familles nombreuses du premier décile. Une prestation croissante avec le rang de l'enfant, mais soumise à l'impôt sur le revenu pourrait permettre de corriger cet effet.

Tableau 6. Montant des allocations pour les différents types de réformes envisagées

Ressources	AF+CF+QF+ARS				AF+CF+QF+ARS+AL+RSA	
	Indépendante du rang		Dépendante du rang		Indépendante du rang et fiscalisée	
Nature de l'allocation						
Rang	% de la BMAF	Montant annuel, en euros	% de la BMAF	Montant annuel, en euros	% de la BMAF	Montant annuel, en euros
1 ^{er} enfant	34,0	1 515	17,4	768	45,1	2 010
2 ^e enfant	34,0	1 515	48,0	2 119	45,1	2 010
3 ^e enfant ou +	34,0	1 515	80,0	3 532	45,1	2 010

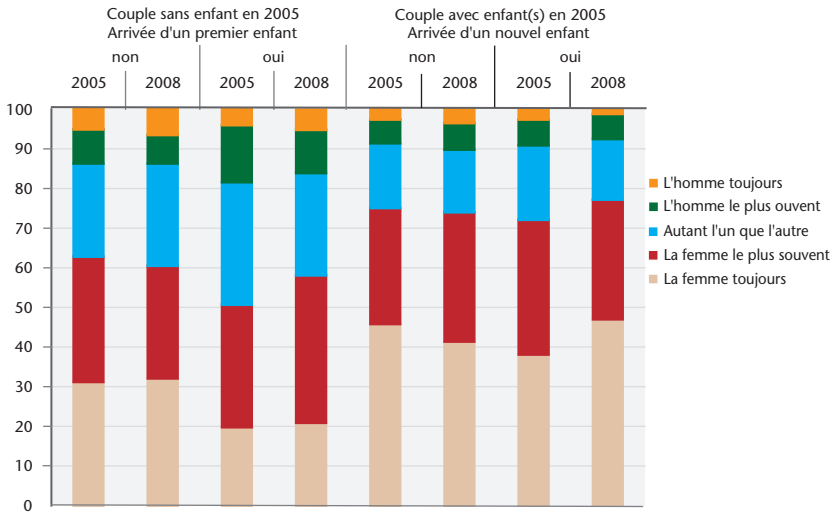
Source : Calculs des auteurs.

4. Politique familiale et égalité des sexes

4.1. Une répartition des tâches encore sexuée dans le ménage

La politique familiale est indissociable de la question de l'égalité des sexes. L'inégalité initiale, liée à la maternité, perdure tout au long de la vie du couple et affecte durablement la répartition des tâches domestiques entre les sexes. Régnier-Loilier (2009) montre que l'arrivée d'un enfant renforce l'inégalité de la répartition des tâches domestiques (graphique 5).

Graphique 5. « Qui prépare les repas dans le couple ? » Évolution entre 2005 et 2008 selon l'arrivée ou non d'un enfant (en %)



Champ : personnes en couple cohabitant avec le même conjoint en 2005 et 2008, dont la femme est âgée de 20 à 49 ans en 2005.

Source : Ined-Insee, Erfi-GGS1-2, 2005-2008.

Peluso et Trannoy (2007) montrent que réduire les inégalités de niveau de vie entre les ménages ne conduit pas automatiquement à réduire l'inégalité de niveau de vie entre les individus. Pour que la réduction des inégalités entre les ménages soit associée à une réduction des inégalités individuelles, le partage des ressources au sein du ménage doit être moins inégalitaire chez les plus pauvres que chez les plus riches. Or Couprie, Peluso et Trannoy (2007) montrent que ce n'est pas le cas en France.

La question de savoir si l'État doit chercher à intervenir sur la répartition des ressources à l'intérieur de la cellule familiale est controversée même si elle est bien plus assumée par les pays du Nord de l'Europe. Selon Ponthieux et Schreiber (2006), la répartition des tâches domestiques et familiales entre conjoints peut s'analyser en termes de spécialisation, de pouvoir économique, ou de normes sociales. La participation massive des femmes au marché du travail devrait réduire la spécialisation des conjoints. Or, même au sein des couples où les deux conjoints travaillent à temps complet, la répartition des tâches est loin d'être égalitaire. La part des tâches domestiques accomplies par les hommes est toute-

fois sensible à l'écart des salaires du couple. Lorsque la femme gagne plus, son conjoint consacre plus de temps aux tâches domestiques sans que l'équilibre entre les conjoints ne soit rétabli. Le pouvoir économique et le pouvoir de négociation influencent la répartition des ressources au sein du ménage. En augmentant la part des ressources du ménage contrôlée par les femmes, on peut remplir non seulement un objectif d'égalité des sexes, mais aussi augmenter le bien-être des enfants. En effet, on constate que les femmes ont en général une préférence plus forte pour le bien-être des enfants (Duflo, 2003) ce qui a conduit certains pays à verser aux mères les allocations familiales ou d'autres transferts ciblés comme le souligne Esping-Andersen et Palier (2008).

Sans aller aussi loin dans la différenciation sexuée en faveur des femmes dans les politiques de transfert, qui poseraient des problèmes d'acceptabilité sociale voire constitutionnelle, une première étape consisterait à supprimer l'ensemble des dispositifs produisant des incitations défavorables aux femmes afin de rétablir la neutralité des politiques publiques sur les choix des couples¹⁶. La politique fiscale et sociale française se réfère en grande partie au modèle unitaire du ménage puisque la plupart des dispositifs ne dépend que du revenu total du ménage et non de sa répartition à l'intérieur du ménage. Cette neutralité envers la répartition des ressources à l'intérieur du couple résulterait de la volonté de prendre en compte uniquement la capacité contributive du ménage.

Enfin, la présence de fortes dissymétries dans les incitations peut renforcer la discrimination sur le marché du travail à l'égard des femmes. Celle-ci peut s'interpréter en termes de « discrimination statistique » au sens de Phelps (1972) : si un employeur a le choix entre un homme et une femme pour une promotion mais qu'il observe que les femmes ont plus de chance d'interrompre leur carrière en cas de naissance, il pourra préférer accorder la promotion à l'homme. Mais lorsque la naissance intervient, la femme ayant une position moins bonne que l'homme sera plus encline à s'arrêter de travailler pour s'occuper de son enfant. Ce type d'antici-

16. Le coût de la monoactivité doit bien évidemment s'apprécier sur la durée du cycle de vie. Il est en très grande majorité portée par les femmes que ce soit en termes de carrière professionnelle annihilée, tronquée et/ou freinée ou de risque de séparation du couple. La question de sa compensation dépasse le cadre de cette étude.

pation auto-réalisatrice enferme les femmes dans un cercle vicieux que seule une intervention publique volontariste peut briser.

4.2. Vers une individualisation des taux marginaux de l'impôt sur le revenu

Le quotient familial tend à imposer le revenu du second apporteur de ressources au taux marginal d'imposition du premier apporteur, ce qui tend à décourager l'activité féminine. On peut apprécier l'ampleur de ces effets désincitatifs en estimant les élasticités intensives et extensives du taux marginal d'imposition sur l'offre de travail. Les estimations de ces élasticités révèlent qu'en moyenne l'activité des femmes est plus sensible que celle des hommes aux taux marginaux d'imposition et que le canal principal concerne la participation ou le retrait du marché du travail (*i.e.* la marge extensive), même si les écarts ont eu tendance à se réduire durant la deuxième moitié du XX^e siècle (Blau et Kahn, 2007). Par ailleurs, l'élasticité extensive était particulièrement forte pour les femmes à faible revenu élevant seules leurs enfants (Meyer et Rosenbaum, 2001). A partir de données françaises, Carbonnier (2007) estime l'élasticité de l'offre de travail aux incitations fiscales en comparant, à caractéristiques de couple identiques (composition familiale, âges, types de revenus, salaires, ...), la probabilité du conjoint de participer au marché du travail en fonction des autres revenus du foyer et du taux d'imposition auquel seraient soumis les revenus de ce travail. L'élasticité de la probabilité du conjoint de participer au marché du travail en fonction du taux de taxation du salaire éventuel trouvée vaut -0,05 et l'élasticité de la même probabilité de participer en fonction des autres revenus du foyer vaut -0,21. Ces valeurs n'étant pas négligeables, la familialisation de l'impôt sur le revenu incite bien les conjoints, qui sont souvent des femmes, à rester hors du marché du travail. Ces élasticités sont néanmoins très hétérogènes. Les personnes ayant plus d'enfants, à un âge plus jeune, ou une employabilité réduite du fait d'une faible qualification présentent des élasticités bien plus faibles. Parallèlement, les couples aux âges intermédiaires sont bien plus élastiques que les couples les plus jeunes et les plus âgés.

La « vision conventionnelle » des économistes¹⁷ considère généralement qu'il vaut mieux éviter de taxer les revenus du travail dont l'offre est la plus élastique. Cependant, d'un point de vue théorique, comparée à l'imposition d'un individu seul, l'imposition des couples présente une difficulté supplémentaire du fait de l'importance de la « production domestique ». L'un des membres du couple peut par son activité domestique (ménage, soins aux enfants) élever le niveau de vie du ménage sans que cet apport ne soit imposé. Apps et Rees (2004) ont réaffirmé le rôle central de la participation des femmes au marché du travail dans ce cadre. Quand elle est facilitée par la fourniture de service public à l'enfance et un faible taux marginal d'imposition de l'activité du second apporteur de ressources, il est possible de favoriser la fertilité sans nuire à la redistribution, notamment du fait de l'élargissement de la base imposable. Par ailleurs, Kleven, Kreimer et Saez (2009) proposent une extension du modèle d'imposition optimale de Mirrlees (1971) aux couples en supposant que les seconds apporteurs de ressources peuvent décider de participer au marché du travail (salaire fixe) au prix d'un coût domestique non observable. Les ménages les plus enclins à être biactifs étant mieux lotis, l'Etat tentera d'imposer ces derniers pour soutenir les couples monoactifs. L'Etat ne pouvant observer ni la productivité du premier apporteur de ressources, ni la désutilité engendrée par l'activité du conjoint, l'impôt optimal sous cette contrainte est tel que le taux d'imposition marginal des conjoints devra être décroissant avec les revenus du foyer. Cette imposition au niveau des couples est reproductible en combinant un impôt individualisé et des aides aux familles dépendantes du revenu total. Ainsi, le conjoint d'un individu à faible revenu fera face à un taux marginal élevé du fait d'une éligibilité réduite aux aides si son revenu s'accroît tandis que celui d'un individu à haut revenu, non concerné par les aides, fera face à un taux marginal faible du fait de l'imposition individuelle.

Par ailleurs, si l'on considère que la formation des couples et la répartition de l'activité en leur sein doivent *in fine* relever de choix privés entre individus dotés de pouvoirs de négociation comparables, l'État devrait se garder de prôner un modèle familial

17. Apps P. et Rees, R., (2009).

particulier (hétérogamie ou endogamie sociale, couple bi-actif ou mono-actif). Il ne devrait donc pas décourager un mode d'organisation particulier. Or, les incitations mises en place par le quotient familial ne sont pas neutres de ce point de vue. Une individualisation partielle de l'impôt sur le revenu pourrait corriger ces effets désincitatifs. Sterdyniak (2004) propose une riche argumentation contre l'individualisation des droits sociaux, en premier lieu que l'individualisation « consiste à réduire les niveaux de vie des familles mono-actives ». D'une part, ceci n'est pas vrai pour les familles mono-actives modestes qui généralement ne sont pas imposables. D'autre part, les partisans de l'individualisation insistent sur les taux marginaux d'imposition et ne disent *a priori* rien sur les taux moyens, et donc sur le niveau de vie. Par exemple, un abattement forfaitaire sur le revenu de chacun des conjoints pourrait être mis en place pour prendre en compte le mariage ou le PACS afin de réduire le taux moyen d'imposition des couples par rapport à celui de deux célibataires tout en évitant que le second apporteur de ressources soit imposé au taux marginal du conjoint. En outre, le quotient familial ne procure pas en soi d'avantages aux couples mariés sans enfants si les conjoints ont des revenus identiques. S'ils ont des enfants, l'avantage lié à l'application du quotient familial « enfant » ne sera par ailleurs pas le même pour ces mêmes conjoints suivant leur situation matrimoniale.

Échevin (2003) évalue les effets distributifs d'une individualisation de l'impôt sur le revenu, dans un cadre restreint puisqu'il conserve le quotient familial « enfant », en affectant les parts des enfants au contribuable pour lequel c'est le plus avantageux. D'une part, certains ménages peuvent gagner à l'individualisation en raison d'incohérences dans le calcul des seuils de non imposabilité et de la décote qui conduisent à une surimposition des couples par rapport aux célibataires. D'autre part, « la réforme n'apparaît pas régressive et accroît significativement la redistribution. [...] La dimension verticale de la redistribution [...] contribue à la redistribution d'ensemble, et la dimension horizontale ne varie pas significativement pour l'ensemble des ménages. »

Une grande majorité des pays de l'OCDE impose individuellement les conjoints et la France fait plutôt figure d'exception avec le Luxembourg ; le Portugal, la Belgique (quotient conjugal pour les couples monoactifs mais imposition séparée pour les couples biac-

tifs), l'Allemagne (méthode du fractionnement, imposition individuelle optionnelle, revenus des enfants imposés séparément) et l'Irlande (imposition familiale avec imposition individuelle optionnelle) sont les seuls pays de l'OCDE à retenir la famille comme unité fiscale de référence¹⁸.

5. Conclusion

Le développement de l'offre de modes de garde adaptés et la facilitation de la conciliation vie familiale-vie professionnelle peuvent contribuer significativement à l'autonomie des femmes tout en réduisant les contraintes pesant sur les choix de fécondité des couples. Les transferts monétaires induits par les prestations familiales et l'impôt devraient alors être principalement destinés à réduire les inégalités subies par les enfants, ceux-ci ne choisissant pas les familles dans lesquelles ils voient le jour. Afin de promouvoir l'égalité des sexes, ces transferts devraient également éviter tout effet désincitatif sur l'activité féminine. Des ajustements importants du système socio-fiscal français peuvent alors être envisagés combinant, par exemple, des allocations forfaitaires par enfant, éventuellement imposables, une imposition individualisée des revenus et un possible abattement pour les conjoints.

Références bibliographiques

- Apps P. et R. Rees, 2004, « Fertility, taxation and the family policy », *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), pp. 745-763.
- Apps P. et R. Rees, 2009, *Public Economics and the Household*, Cambridge University Press.
- Bigot R. et P. Croutte, 2010, « RSA, prestation familiales et aides aux familles : état de l'opinion début 2010 », CRÉDOC.
- Blanchet D. et O. Ekert-Jaffé, 1994, « The demographic impact of family benefits : Evidence from a micro-model and from macro-data », *in*

18. Aux États-Unis, les familles ont le choix et peuvent être imposées de l'une des trois manières suivantes : en tant que couples mariés établissant une déclaration commune des revenus cumulés des deux conjoints; en tant que personnes mariées, chacun des deux conjoints établissant sa propre déclaration de revenus effectifs en tant que chefs de famille (uniquement pour les personnes non mariées ou séparées ayant des personnes à charge). Dans tous les autres cas, y compris ceux où les enfants à charge disposent de revenus suffisants, les familles effectuent leurs déclarations comme des personnes seules.

- Ermisch J. et Ogawa N. (eds), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*, Clarendon Press, Oxford, pp. 79-104.
- Blau F. D. et L. M. Kahn, 2007, « Changes in the labor supply behavior of married women: 1980-2000 », *Journal of Labor Economics*, 25(3), pp. 393-438.
- Blundell R. et A. Lewbel, 1991, « The information content of equivalence scales », *Journal of Econometrics*, 50(1), pp. 49-68.
- Bozio A., G. Fack et C. Landais, 2009, « Politiques familiales et droits familiaux de retraite : objectifs, coûts et évaluations », *Étude réalisée pour la CFDT avec le financement de l'Agence d'objectifs*, Ires.
- Browning M., P.-A. Chiappori et A. Lewbel, 2004, « Estimating consumption economies of scale, adult equivalence scales, and household bargaining power », *Boston College Working Papers in Economics*, n° 588, version révisée de septembre 2010.
- Carbonnier C., 2007, « L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail », *Les documents de travail de la DGTPE*, n°2007-05, septembre.
- Castles F., 2003, « The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries », *Journal of European Social Policy*, 13(3), pp. 209-227.
- Cigno A. et M. Werding, 2007, *Children and Pensions*, MIT Press.
- Couprie H., E. Peluso et A. Trannoy, 2007, « From household to individual welfare comparisons: A double concavity test », *IDEP Working Papers*, n° 0701, Institut d'économie publique, Marseille, révisé 01 /2007.
- Cunha F., J. Heckman et S. Schennach, 2010, « Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation », *Econometrica*, 78(3), pp. 883-931.
- D'Addio A. C. et M. Mira D'Ercole, 2005, « Policies, institutions and fertility rates: A panel data analysis in OECD countries », *OECD Economic Studies* n° 41, juin.
- Donaldson D. et K. Pendakur, 2004, « Equivalent-expenditure functions and expenditure-dependent equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 88(1-2), pp. 175-208.
- Duflo E., 2003, « Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-Household Allocation in South Africa », *World Bank Economic Review*, 17(1), p. 1-25.
- Échevin D., 2003, « L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? », *Économie et Prévision*, n°160-161, p. 149-165.
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'État providence*, Le lien social, Puf.
- Esping-Andersen G. et B. Pallier, 2008, *Trois leçon sur l'État providence*, la République des idées, éditions du Seuil.

- Fleurbaey M., 2008, *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford University Press.
- Gábos A., R. I. Gál et G. Kézdi, 2009, « The effects of child-related benefits and pensions on fertility by birth order: a test on hungarian data », *Population Studies*, 63(3), p. 215-231, novembre.
- Gauthier A. H., 2007, « The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature », *Population Research and Policy Review*, 26(3), juin.
- Gauthier A. et J. Hatzius, 1997, « Family benefits and fertility: An econometric analysis », *Population Studies*, 51(3), p. 295-306.
- Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997, « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistiques*, n° 308-309-310.
- Kaplow L., 2000, « Horizontal equity: New measures, unclear principle », The John M. Olin Center for Law, *Economics and Business, Discussion Paper*, n° 279, Harvard Law School.
- Kleven H. J., Kreimer C. T. et Saez, E., 2009, « The optimal income taxation of couples », *Econometrica*, 77(2), p. 537-560.
- Koulovatianos C., C. Schirfderb et U. Schmidt, 2005, « On the income dependence of equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), p. 967-996.
- Landais C., A. Bozio et G. Fack., 2008, « Politiques familiales et droits familiaux de retraite. Objectifs, coûts et évaluations », *rapport pour la CFDT*, dans le cadre de l'IRES et de l'École d'Économie de Paris.
- Laroque G. et B. Salanié, 2008, « Does fertility respond to financial incentives? », *IZA Discussion Paper*, n°3575, Institute for the Study of Labor.
- Letablier M.-T., A. Luci, A. Math et O. Thévenon, 2009, « The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries : A literature review », *report to the European Commission*.
- Maurin É., 2007, *La nouvelle question scolaire*, éditions du Seuil.
- Maurin É et D. Roy, 2008, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Docweb*, n° 0807, CEPREMAP.
- Meyer B. D. et D. T. Rosenbaum, 2001, « Welfare, the earned income tax credit and the labor supply of single mothers », *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1063-1113.
- Méda D. et H. Périver, 2007, *Le deuxième âge de l'émancipation*, la République des Idées, éditions du Seuil.
- Moschion J., 2009, « Offre de travail des mères en France : l'effet causal du passage de deux à trois enfants », *Économie et statistiques*, n° 422, pp. 51-78, novembre.

- OCDE , 2005, « L'imposition des familles actives : une analyse de la répartition », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 12.
- Phelps E. S., 1972, « The statistical theory of racism and sexism », *American Economic Review*, 62(4), pp. 659-61, American Economic Association, septembre.
- Ponthieux S. et A. Schreiber, 2006, « Dans les couples de salariés, la répartition du travail domestique reste inégale », *INSEE, Données sociales, La société française 2006*.
- Peluso E. et A. Trannoy, 2007, « Does less inequality among households mean less inequality among individuals? », *Journal of Economic Theory*, 133(1), pp. 568-578, mars.
- Régnier-Loilier A., 2009, « L'arrivée d'un enfant modifie-t-elle la répartition des tâches domestiques au sein du couple ? », *Population et Société*, n°461, novembre.
- Rothbarth E., 1943, « Note on a method of determining equivalent income for families of different composition », in Madge C. (Ed.), *Wartime pattern of saving and spending*, Cambridge University press, Appendix 4, 123-130. Sen A. (1984), « Family and food : sew bias in poverty », in Sen A. (Ed.), *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford.
- Sterdyniak H., 2004, « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, pp. 419-460, juillet.
- Thévenon O., 2010, « Does fertility respond to work and family-life reconciliation policies in France? », in Takayama N. and Werding M. (Eds.), *Fertility and Public Policy: How To Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, MIT-Press, chapter 10.
- Worms G., 1982, « La prise en compte des ressources dans l'attribution des aides monétaires aux familles », *Revue de socio-économie*, n° 3, pp. 49-100, juillet-septembre.

