



## Économie publique/Public economics

03-04 | 1999/1-2  
La politique familiale

---

### Préface

Louis-André Gérard-Varet et Pierre Morin

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1941>  
DOI : 10.4000/economiepublique.1941  
ISSN : 1778-7440

#### Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

#### Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 1999  
ISBN : 2-8041-3059-2  
ISSN : 1373-8496

#### Référence électronique

Louis-André Gérard-Varet et Pierre Morin, « Préface », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 03-04 | 1999/1-2, mis en ligne le 12 février 2007, consulté le 24 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1941> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.1941>

---

# économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

**n° 3-4** – 1999/1-

2



© De Boeck & Larcier s.a., 1999  
Editions De Boeck Université  
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 1999/0074/219

ISSN 1373-8496  
ISBN 2-8041-3059-2

**économie**publique sur internet : [www.economie-publique.fr](http://www.economie-publique.fr)

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

## Préface

Louis-André GÉRARD-VARET

Greqam, Marseille

Pierre MORIN

Insee, Paris

Dans la plupart des pays européens les pouvoirs publics conduisent, sous une forme ou sous une autre, d'une manière plus ou moins explicite, une politique familiale. Même là où la notion n'existe pas et où on ne connaît que des politiques sociales, des avantages sont accordés aux familles, qui visent à compenser une partie du coût que l'entretien et l'éducation des enfants fait peser sur les budgets des parents. Deux objectifs sont poursuivis de la sorte, correspondant à deux grandes catégories de motivations.

Le premier objectif de la politique familiale, le plus ancien, celui que l'on trouve affiché dans les dispositions sur les allocations familiales et la famille adoptées en France en 1932 et 1939, est d'encourager la fécondité. Dans d'autres pays, des dispositions de politique familiale visant à décourager la fécondité relèvent d'une démarche similaire. On tend aujourd'hui à relativiser ce type d'objectif. De fait, l'idée que des prestations, ou d'autres dispositions affectant les budgets des ménages, suffisent à encourager (ou décourager) la fécondité suppose d'admettre en même temps que le nombre d'enfants d'une famille relève de choix délibérés des parents. Or l'idée que le choix des parents puisse être influencé est fréquemment mise en cause. Diverses expériences conduisent d'ailleurs à douter que l'objectif soit atteignable. De toute manière, à supposer que l'objectif soit pertinent, sa légitimité est en question. On fait souvent appel à des arguments macroéconomiques liant croissance démographique et croissance économique, ou à d'autres qui insistent sur les avantages d'une stabilisation de la démographie d'un pays dont le système de protection sociale est fondé sur la répartition. Nous laisserons ici de côté l'angle de vue macroéconomique.

Le second objectif de la politique familiale, le plus récent, celui qui tend aujourd'hui à servir de référence, consiste à saisir les avantages accordés aux familles avec enfants dans une perspective de bien-être et de niveau de vie, comme contrepartie de la couverture des besoins liés à l'investissement en capital humain (éducation et santé) des enfants. Mais dans une société individualiste, la légitimité d'un tel objectif est discutable. Si les pouvoirs publics n'ont pas en vue d'encourager la fécondité

des ménages, pourquoi devrait-on aider des familles pour la seule raison qu'elles comptent deux ou trois enfants à élever ? On répondra que le souci pour les générations futures est un concernement collectif et que les soutiens accordés aux familles par les pouvoirs publics s'imposent pour corriger l'inefficacité des donations privées. Mais de tels avantages peuvent être accordés autant sous forme de réductions d'impôts que de prestations. Ils s'intègrent alors à l'ensemble des redistributions et c'est à des arguments de justice et d'équité qu'il convient de se rapporter. Il y a là des enjeux normatifs profonds, à la mesure des difficultés des effets redistributifs qui sont visés. La politique familiale peut en effet être vue dans une perspective d'équité horizontale ou d'équité verticale. Si l'on s'en tient à l'équité verticale la politique familiale n'est qu'une composante d'une politique redistributive en faveur des plus pauvres. Une optique d'équité horizontale conduit en revanche à y voir d'abord le moyen d'égaliser le bien-être de familles de tailles et de compositions différentes.

Les Journées d'Études qui se sont tenues à Aix-en-Provence le 17 et le 18 Juin 1998 à l'initiative de l'*Institut d'Économie Publique* et en liaison avec le *Laboratoire Européen Associé d'Économie Quantitative et Théorie des Choix* (CORE/FNRS – GREQAM/CNRS) ont été l'occasion d'un examen approfondi, autant des fondements de la politique familiale que des enjeux que rencontre sa mise en oeuvre. Nous proposons ici une sélection d'études issues de ces journées en distinguant deux angles d'attaque. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un bilan<sup>1</sup>, plutôt d'un examen critique de principes et de méthodes. Nous examinerons ainsi en premier lieu les arguments qui peuvent être proposés lorsque l'on admet que, parmi les divers facteurs affectant la fécondité, les incitations économiques ne jouent qu'un rôle secondaire. Il reste que si les effets des dispositions en faveur des familles sur la fécondité sont incertains et souvent difficiles à apprécier, ils ne sont pas forcément négligeables. Les réintroduire dans l'analyse avec toute l'incertitude qu'ils comportent, débouche sur un nouvel ensemble de questions.

\*

\* \*

---

1. On trouve dans la littérature différents bilans. On consultera le numéro spécial d'*Économie et Prévision* sur les « Politiques Familiales », édité par J.-C. Ray (122-1996.1). « L'évaluation des politiques familiales » a fait l'objet d'un numéro spécial de *Recherches et Prévisions* (Juin 1997 n°481), revue de la CNAF. Le rapport de C. Thélot et M. Villac, *Politique Familiale – Bilan et Perspectives* (Documentation Française, Mai 1998) contient d'utiles mises à jour.

L'article de *Réjane Hugounenq* et *Henri Sterdyniak*, intitulé « Pour la politique familiale », se présente comme un plaidoyer en faveur de la conception française de la politique familiale, au vu de la façon dont différentes considérations de justice s'y trouveraient combinées. Ainsi, des allocations attribuées aux familles les plus pauvres sous conditions de ressources (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire, RMI) ainsi que des prestations à prix réduits (cantines...) répondraient, en même temps que la progressivité incorporée au barème de l'impôt, à des exigences d'équité verticale. Il reviendrait au mécanisme du quotient familial de prendre en charge l'équité horizontale en garantissant que le poids de l'impôt est réparti équitablement entre familles de tailles différentes mais de niveaux de vie tenus pour équivalents. L'attribution d'allocations à chaque enfant indépendamment du revenu des parents permettrait finalement de rendre la politique familiale indépendante d'une politique de redistribution en faveur des pauvres.

L'analyse est à la base d'arguments avancés par les auteurs à l'encontre des dispositions gouvernementales du 17 juin 1997 qui visaient au plafonnement des allocations familiales, mais aussi à l'encontre de celles qui ont suivi rétablissant l'universalité des prestations familiales en contrepartie d'une baisse du plafond du quotient familial. Surtout, les auteurs argumentent vigoureusement en faveur de l'équilibre atteint antérieurement à juin 1997. Il y a en fait en toile de fond un ensemble de questions délicates que pose la mise en oeuvre d'arguments de justice distributive dans le cas de familles différentes, par leur taille et leur composition. Nous allons en examiner plus en détail certains.

Il convient au préalable d'accorder une attention particulière à la notion d'échelle d'équivalence, une notion essentielle dès lors que l'on est amené à comparer entre eux des ménages hétérogènes. *Charles Blackorby* y consacre l'article intitulé « Adult-Equivalence Scales : A Brief Survey ». De fait, une famille est un ensemble d'individus, d'âges différents, chacun avec ses caractéristiques propres, parfois situés dans des lieux différents. Dans une vision paternaliste, le bien-être d'une famille se ramène à celui du « pater familias ». L'attitude est commode au plan analytique ; elle est de valeur discutable, dès que l'on examine les conséquences pratiques de mesures d'aide aux familles ou que l'on s'interroge sur leurs fondements. L'interrogation sur les composantes du bien-être d'une famille est une dimension incontournable de celle relative aux principes de justice sur lesquels s'appuie la définition de toute politique familiale.

Adopter le point de vue selon lequel c'est le bien-être des différents individus constituant la famille qui est pertinent ne va pas sans difficultés. Il pose deux sortes de problèmes. Le bien-être n'est pas une donnée observable. On ne peut que l'inférer d'observations sur des comportements. On sait que pour le cas d'un seul individu, ceci n'est possible que sous réserve de conditions assez restrictives. Une dimension supplémentaire de la difficulté tient à ce que ce sont les préférences des individus constituant la famille qui sont visées, alors que les données ne sont accessibles, au moins en partie, qu'au niveau de la famille elle-même. Un second problème tient à ce qu'il s'agit de comparer le bien-être d'individus différant autant du fait des familles auxquelles ils appartiennent que par leurs caractéristiques propres. L'article de synthèse de Charles Blackorby montre comment la méthodologie des échelles d'équivalence permet de résoudre ces deux sortes de problèmes en ramenant la question d'une évaluation collective à celle relative à un ensemble de ménages de référence tous constitués de célibataires. Charles Blackorby souligne en même temps qu'il y a plusieurs manières de procéder et différents jeux d'hypothèses pour parvenir aux conclusions. Ceci autorise un regard nouveau, autant sur la conception de la fiscalité affectant les ménages que sur son évaluation.

Le quotient familial (le quotient conjugal dans le cas de couples sans enfants) constitue en France l'instrument privilégié pour intégrer au calcul de l'impôt la taille de la famille. Or il est notable que l'on procède différemment dans d'autres pays, au moyen d'abattements sur le revenu imposable qui augmentent avec le nombre de personnes formant le ménage (comme au Royaume-Uni), ou en laissant (comme en République Fédérale Allemande) le ménage libre de choisir entre un système d'abattements et un système de crédits d'impôts. Cette diversité des mécanismes de taxation des ménages attire l'attention sur une question préalable : le mécanisme retenu en France constitue-t-il le « meilleur » en terme de capacité à réduire les inégalités ?

Dans « Quelques éléments d'appréciation des effets redistributifs de la taxation des revenus en présence de ménages hétérogènes » *Patrick Moyes* apporte à cette question une réponse nuancée. Patrick Moyes part d'un résultat négatif. Tant que l'on s'en tient, pour comparer des familles, à une vision ordinale de l'inégalité, consistant par exemple à classer les ménages selon le niveau croissant de leurs besoins, on ne trouvera jamais qu'un seul système fiscal pour garantir que l'imposition des revenus ne conduise pas à une aggravation des inégalités (et puisse même contribuer à les réduire). Ce système consiste à appliquer aux différents ménages un

même impôt proportionnel, calculé indépendamment des caractéristiques et revenus des personnes concernées. Un tel résultat négatif, prenant acte de l'impossibilité de redistribuer le revenu en fonction de la taille de la famille, n'a en fait de valeur qu'heuristique. En s'appuyant sur des échelles d'équivalence, les systèmes fiscaux ont recours à des informations cardinales et font intervenir des intercomparabilités entre individus. Patrick Moyes exploite cette observation pour montrer comment construire à partir de revenus équivalents un classement de distributions hétérogènes.

Patrick Moyes propose deux résultats. Il montre que si le type de ménage de référence est fixé, la réduction des inégalités après impôt impose une structure qui est le fait de la plupart des systèmes fiscaux européens. En revanche, dès que l'on souhaite que l'incidence redistributive de la fiscalité sur les ménages ne dépende pas du choix du ménage de référence, il ne reste pour seule solution envisageable que la fiscalité sur les revenus adoptée en France. On remarquera toutefois que la capacité d'un système fiscal à effectuer des redistributions dépend entièrement du choix a priori d'une échelle d'équivalence particulière. Or, toute échelle incorpore des jugements de valeur. En l'espèce les options des pouvoirs publics peuvent ne pas coïncider avec le point de vue des citoyens eux-mêmes, ou de telle ou telle catégorie d'entre eux.

Il paraîtra dès lors souvent commode de s'en tenir à une perspective de solidarité, qui met l'accent sur un niveau de vie minimal. L'aide aux familles se trouve alors concentrée sur les plus pauvres et la politique familiale n'est plus qu'une composante d'une politique de redistribution en faveur des plus démunis. Bien plus, les enfants ne pouvant être tenus pour responsables de l'insuffisance des revenus de leurs parents, il pourra paraître souhaitable, dans une telle perspective, que des familles avec enfants accèdent à un niveau de vie plus élevé que celui de personnes sans enfants. Dans ces conditions les enfants permettent aux parents d'accéder à un niveau de vie minimal supérieur à celui assuré aux célibataires sans enfants. On connaît les dangers de telles démarches : ce sont tous les phénomènes de trappes à pauvreté. Ils ont été étudiés aux États-Unis pour le cas des mères célibataires. *François Laisney, Michael Lechner, Matthias Staat et Furhard Wagenhals* consacrent à ce même problème leur contribution sur « Work and Welfare of Single Mothers in Germany ». Ils le font en s'interrogeant sur les réformes fiscales en cours dans ce pays.

\*

\* \*

L'idée que la fécondité puisse dépendre d'incitations économiques est discutable. Le postulat d'une fécondité qui soit complètement exogène l'est tout autant. D'ailleurs, les débats sur d'éventuels effets négatifs de politiques d'assistance aux plus démunis en viennent souvent à dénoncer les aspects natalistes de dispositions qui seraient susceptibles « d'encourager les plus pauvres à avoir des enfants ». En fait, l'analyse des principes d'équité de la politique familiale gagne à revenir sur la question de la contribution aux déterminants de la fécondité des différentes formes d'aides. On ne peut d'ailleurs réduire la politique familiale à une redistribution verticale réalisée par l'impôt entre familles de patrimoines et de talents différents que dans l'hypothèse d'une fécondité endogène (à supposer que les paramètres en soient observables). D'un autre côté si l'on prétend, dans une optique d'équité horizontale, que l'attribution d'allocations aux familles vise seulement à compenser des charges qu'elles n'auraient pas choisies, ce ne peut être que parce que l'on postule une fécondité exogène.

*Helmut Cremer, Arnaud Dellis et Pierre Pestieau* partent dans « Prestations familiales et imposition des revenus » de la constatation qu'il est impossible de distinguer les familles selon leurs choix de fécondité. Il n'est dès lors plus possible de fonder sur le seul objectif de l'équité horizontale le principe selon lequel les allocations familiales devront être réservées aux familles dont les naissances sont subies. Plus généralement, les pouvoirs publics ne sont qu'imparfaitement en mesure d'observer les principaux paramètres de référence (préférences, productivité...) pour calibrer une politique redistributive. Le revenu est observable, le nombre d'enfants aussi, mais ni les talents ni les comportements de fécondité ne le sont. Il y a dès lors toujours un risque de voir la fatalité être invoquée indûment. L'argument est classique. Il invite, dans une perspective de moindre mal, à examiner plus attentivement la dimension incitative de la fiscalité et des prestations.

Helmut Cremer, Arnaud Dellis et Pierre Pestieau proposent un modèle simple qui permet de dégager la structure optimale, du point de vue d'un État soucieux du bien-être collectif, de l'ensemble des dispositions (fiscales ou autres) de politique familiale. On s'en tient au cas d'une taxation linéaire. On néglige le cas d'un État qui accorderait la priorité aux plus défavorisés ou serait sensible au vote de l'électeur médian. En revanche, on examine attentivement les conséquences du fait que les pouvoirs publics prennent en considération le bien-être de chacun des membres de la famille, parents comme enfants, plutôt que de s'en tenir au seul bien être

de parents réputés altruistes. La principale recommandation du modèle est de taxer un ménage d'autant moins qu'il a beaucoup d'enfants et d'augmenter le montant des allocations familiales attribués par enfant avec la taille de la famille.

Cette analyse jette un éclairage intéressant sur les instruments de la politique familiale, confirmant que fiscalité et prestations contribuent ensemble aux diverses redistributions, horizontales et verticales, comme c'est d'ailleurs le cas dans la majeure partie des pays européens. Reste toutefois la question de la dimension démographique de la politique. De fait, une variation des allocations avec le nombre d'enfants peut difficilement être tenue pour neutre vis-à-vis de la natalité. Certes, les comportements de fécondité des ménages ne sont pas observables et l'effet sur la fécondité des politiques en faveur des familles sont incertains et difficiles à quantifier. Il reste que cet effet est une composante essentielle de l'évaluation des politiques familiales.

Dans l'article intitulé « Est-il efficace de soutenir la natalité ? » *Jean-Marc Aubert* propose un tour d'horizon des nombreuses études conduites, dans une perspective démographique ou en adoptant un angle d'attaque spécifiquement économétrique, pour apprécier l'impact sur les comportements de fécondité de différentes dispositions. En France, l'aide au troisième enfant est au centre des débats. Mais d'autres dispositions peuvent être envisagées, comme l'aménagement des relations entre la vie professionnelle et la vie familiale ou l'action sur l'environnement socio-économique des familles. On peut d'ailleurs regretter que les études empiriques fassent défaut qui prennent en considération ces différents dispositifs. Du travail de *Jean-Marc Aubert* il résulte en effet l'idée de la sensibilité des impacts d'une politique familiale aux instruments mobilisés. On voit apparaître aussi l'importance de la différenciation dans le temps des effets, selon des modalités qu'il conviendrait de mieux apprécier. À cet égard, de nouveaux modèles de comportements paraissent nécessaires, qui pourraient permettre d'analyser comment les différentes décisions au sein des ménages affectent la fécondité en même temps que l'investissement en capital humain des enfants.

*Nathalie Picard-Tortorici* propose, dans « Démographie et économie de la famille dans les pays en développement », une contribution dans cette direction. Le travail se situe dans l'optique de la « Nouvelle Économie de la Famille ». L'originalité en est de proposer un modèle global permettant d'enrichir l'analyse des comportements économiques

de dimensions démographiques, culturelles et médicales. Le formalisme d'un modèle économique, inspiré d'un principe classique d'arbitrage entre « quantité » et « qualité » des enfants, permet de rendre compte de décisions parentales qui affectent aussi bien la fécondité que les conditions dans lesquelles les enfants sont susceptibles de grandir. Une telle simultanéité des décisions rend difficile toute identification des effets. En fait, le formalisme est complété ici par une approche culturelle qui guide le choix des hypothèses et des variables. La démographie permet d'éclairer la constitution de descendance ainsi que les liens entre mortalité infantile et fécondité. Le tout est complété par une approche épidémiologique intégrant les processus susceptibles de conduire au décès d'un enfant et permettant d'identifier, toutes choses égales, l'impact de la mortalité infantile sur la fécondité.

Le travail de Nathalie Picard-Tortorici est conduit à partir de données d'un pays en développement (ici le Ghana). On sait que ce sont des situations où les enfants constituent un réservoir important de main d'oeuvre. Il reste que la démarche va au delà de telles situations. Elle propose un cadre qui devrait se révéler pertinent pour la conduite d'évaluations des dispositifs de politique familiale.