



Pour la politique familiale

Réjane Hugounenq et Henri Sterdyniak



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1944>
DOI : 10.4000/economiepublique.1944
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

Réjane Hugounenq et Henri Sterdyniak, « Pour la politique familiale », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 03-04 | 1999/1-2, mis en ligne le 12 février 2007, consulté le 12 septembre 2020.
URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1944> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.1944>

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

économiepublique sur internet : 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

Réjane HUGOUNENQ et Henri STERDYNIAK

OFCE, Paris

En juin 1997, le Premier ministre, Lionel Jospin, annonçait dans son discours d'investiture la mise sous conditions de ressources des allocations familiales. Cette mesure, qui ne figurait pas dans le programme de la gauche pour les élections législatives, avait été décidée sans consultations des mouvements familiaux et des syndicats, qui sont pourtant censés paritairement la CNAF. Devant leurs protestations, le gouvernement s'était engagé à ce que la mesure ne soit que provisoire. Il a commandé plusieurs rapports sur la politique familiale (en particulier celui de Claude Thélot et Michel Villac et celui de Dominique Gillot). Puis, à la conférence sur la famille, qui s'est tenue le 12 juin 1998, il a décidé de rétablir l'universalité des allocations familiales en baissant en contrepartie le plafond du quotient familial. La différence entre les deux mesures est faible : l'objectif de prélever 5 milliards sur les familles aisées a été maintenu ; le rétablissement du principe de l'universalité des prestations se paie de la remise en cause de celui de l'équité horizontale familiale.

Au cours du débat ainsi engagé sur la politique familiale, certains se sont réjouis qu'en période de difficultés de financement de la Protection sociale et d'aggravation des phénomènes d'exclusion, l'aide aux familles se concentre sur les plus pauvres. D'autres, au contraire, se sont inquiétés de l'oubli de la logique première de la politique familiale : compenser pour toutes les familles une partie du coût de l'enfant. Certains ont proposé de fiscaliser les allocations familiales ; d'autres de remettre en cause le principe du quotient familial.

Nous nous proposons ici de discuter cinq points. Quels sont les fondements et les objectifs de la politique familiale ? Quelle est la logique du quotient familial ? Quelle est, dans le système actuel, la situation relative des personnes sans enfants et des familles avec enfants selon leur niveau de revenu ? Comment ce niveau serait-il affecté par les différentes réformes proposées ? Enfin, et de façon plus générale, faut-il concentrer la protection sociale sur les plus démunis ?

1. Des fondements de la politique familiale

L'entretien et l'éducation des enfants représentent une charge dont le partage entre les parents et la collectivité dépend de la conception que se fait la société du rôle de la famille et de la place de l'enfant. Une **société individualiste** pourrait considérer que les enfants sont une affaire privée des parents, qui n'ouvre droit à aucune prestation ou réduction d'impôts, à l'instar de la possession de chiens ou de chats. Une **société collectiviste** pourrait juger légitime, étant donné que les enfants représentent l'avenir de la société, que leur prise en charge soit collective ; à la limite les parents pourraient être rémunérés pour les soins qu'ils apportent aux enfants. La politique familiale française adopte une position intermédiaire en partageant la charge des enfants entre parents et société : aussi, ce partage est-il sujet à discussion.

Deux logiques sont à l'œuvre. Le premier objectif de la politique familiale est d'assurer qu'avoir des enfants n'entraîne pas une perte trop importante de niveau de vie relativement aux personnes sans enfants. C'est la **logique de l'équité horizontale**. Considérons deux couples de mêmes salaires : le premier sans enfant et le deuxième avec trois enfants. Il serait inéquitable que le deuxième ait un niveau de vie beaucoup plus faible que le premier, alors qu'il assure en plus de son travail la lourde charge en argent, en soucis, en temps, d'élever des enfants. La parenté est un esclavage volontaire. Le point délicat est que le coût effectif de l'enfant croît avec le revenu de ses parents : les plus riches, en assurant à leurs enfants un niveau de vie obligatoirement équivalent au leur, dépensent plus que les autres. Selon le **modèle paritariste**, les prestations sociales et la fiscalité doivent compenser exactement le coût des enfants, de sorte que les couples de même niveau de salaires aient le même niveau de vie quel que soit leur nombre d'enfants, c'est-à-dire le même revenu disponible par Unité de Consommation (voir encadré). Par exemple, on pourrait imaginer que tout salarié paie 20 % de cotisations familiales et que chaque enfant donne droit à 40 % de salaire supplémentaire (soit 20 % pour le père et 20 % pour la mère). Pour un niveau de salaires de 200, un couple sans enfants aurait alors 160 de revenu, un couple avec deux enfants 240, avec 3 enfants, 280. La politique familiale (de redistribution des personnes sans enfants aux familles avec enfants) serait alors totalement indépendante de la politique sociale (de redistribution des riches vers les pauvres). Dans le **modèle égalitariste**, la société fournit la même aide à chaque enfant, quel que

soit le niveau de revenu de ces parents. L'aide est alors relativement plus importante pour les pauvres que pour les riches.

Le second objectif de la politique familiale correspond à une **logique de solidarité**. Il s'agit d'assurer à tous les enfants un niveau de vie minimal. Aux plus bas niveaux de revenus, il est même souhaitable que les familles avec enfants aient un plus haut niveau de vie que les personnes sans enfants. En effet, on peut considérer que les enfants (et donc obligatoirement leurs familles) ont droit à un niveau de vie minimal supérieur à celui assuré aux célibataires sans enfants puisque les enfants ne sont pas responsables de la faiblesse des revenus de leurs parents et leurs parents, même sans emploi, exercent au moins la fonction sociale de parents. Dans cette logique, l'aide aux familles doit être concentrée sur les plus pauvres, les enfants des classes moyennes et aisées restant à la charge exclusive de leurs parents. La politique familiale n'est alors qu'une facette de la politique de redistribution en faveur des plus pauvres. Ce modèle a le défaut d'encourager spécifiquement les plus pauvres à avoir des enfants et d'induire une trappe à pauvreté pour les mères célibataires (comme cela est manifeste aux États-Unis).

Le système français actuel représente un certain équilibre entre ces divers modèles. Conformément au modèle de solidarité, il assure aux familles les plus pauvres des allocations sous conditions de ressources (Complément Familial, Allocation Logement, Allocation de Rentrée Scolaire, RMI) et des prestations à prix réduits (cantines, colonies, activités périscolaires). Les allocations familiales, la gratuité de l'enseignement et de la couverture médicale correspondent au modèle égalitariste. Par contre, le système fiscal du quotient familial relève de la logique du modèle paritariste puisqu'il tient compte du fait que, si le revenu de la famille est partagé équitablement entre parents et enfants à tous les niveaux de revenus, le niveau des dépenses affecté aux enfants croît comme le revenu familial. La politique familiale française n'est pas aveuglement égalitaire ; c'est une politique équitable, différenciée selon les besoins des différentes familles. Fallait-il rompre cet équilibre délicat ?

Indépendamment de toutes préoccupations natalistes (même si sa relative générosité réduit les désincitations à la natalité), la politique familiale se justifie par le souci de justice sociale qui fonde la société française. À partir du moment où la société décide que chacun a droit à un revenu minimum, que l'impôt doit être progressif, qu'une certaine redistribution doit être assurée, elle doit tenir compte du fait que les

gens vivent en famille. Aussi, le traitement fiscal et social des familles doit être équitable, indépendamment de l'examen des considérations qui peuvent pousser un couple ou un individu à avoir ou non des enfants.

2. Le principe du Quotient familial¹

Le quotient familial est l'élément le plus contesté de la politique familiale française. Pourtant, il constitue une composante obligée du système d'impôt progressif, donc de l'impôt sur le revenu. La progressivité de l'impôt a deux fondements. Elle est conforme au principe constitutionnel selon lequel chacun doit financer les dépenses publiques selon ses « capacités contributives », ce qui implique d'une part que l'impôt ne doit pas frapper le minimum vital mais doit toucher d'autant plus le revenu que celui-ci est consacré à des dépenses moins indispensables, d'autre part que deux ménages de revenus identiques doivent payer des impôts égaux, c'est le principe de **l'équité horizontale**. Elle permet d'aboutir à une distribution des revenus disponibles plus égalitaire que celle des revenus primaires : c'est le principe de **l'équité verticale**.

Tout système de taxation progressive impose de comparer les capacités contributives, donc le niveau de vie de familles différentes. Un revenu de 15 000 F par mois ne procure pas le même niveau de vie à un célibataire, à un couple, à une famille avec 2 ou 3 enfants. Une place de cinéma à 40 F coûte 200 F à une famille avec 3 enfants. Le quotient familial repose sur un principe simple. La morale, les pratiques habituelles, le droit du mariage et celui du divorce veulent que les différents membres d'une famille se partagent son revenu global de façon à jouir chacun du même niveau de vie. C'est quasi-obligatoirement le cas : ils partagent le même logement, les mêmes repas, les mêmes biens durables, les mêmes vacances, etc. La fiscalité doit donc partager le revenu de la famille entre ses membres pour déterminer le niveau de vie de chacun. Toutefois, elle doit tenir compte de ce que la vie en famille permet des économies d'échelle et de ce que les besoins des enfants sont plus faibles que ceux des adultes. Elle doit donc s'appuyer sur les évaluations des sociologues et des économistes pour déterminer les Unités de Consommation (Voir encadré). Le quotient familial attribue à chaque

1. Voir Sterdyniak (1992).

type de famille un nombre de Part fiscal, P_n . Si l'impôt payé par le célibataire est $T = f(X)$, f représentant le barème de l'impôt, l'impôt payé par la famille est $P_n f(X_n/P_n)$, de sorte que, après impôt, le revenu de la famille est $P_n(X - T)$. Si les parts fiscales correspondent bien aux unités de consommation, l'égalité des niveaux de vie avant impôt garantit l'égalité des niveaux de vie après impôt. Le taux d'imposition moyen est le même pour deux familles de même niveau de vie, quelles que soient leurs tailles.

Soit le couple Dupont où l'époux gagne 15 000 F par mois, l'épouse 9 000 F, la société considère qu'ils mettent en commun leurs revenus de sorte que chacun a le même niveau de vie que M. Martin, célibataire, qui gagne 12 000 F par mois. La famille Durand a les mêmes revenus que les Dupont, mais elle a deux enfants ; la société considère que les besoins de chaque enfant sont la moitié de ceux d'un adulte, donc que chaque membre du foyer a un niveau de vie égal à celui de M. Dubois célibataire qui gagne 8 000 F par mois. Les Durand, qui représentent 3 parts fiscales, payent 20 985 F d'impôt sur le revenu, soit 3 fois ce que paye M. Dubois, mais le même montant par part fiscale. Les Dupont, qui représentent 2 parts fiscales, payent 33 104 F d'impôt, soit 2 fois le montant payé par M. Martin. Logiquement, les Durand payent moins d'impôt que les Dupont, alors qu'ils ont le même revenu global, mais cela est normal puisque leur revenu par unité de consommation, donc leur niveau de vie est plus bas.

Selon certains, la différence entre l'impôt des Durand et celui des Dubois représente une aide fiscale de 12 119 F par an à la famille Durand, aide comparable aux prestations, de plus croissante avec le revenu, que l'État pourrait choisir de diminuer ou d'annuler². Nous ne partageons pas ce point de vue. La famille Durand ne perçoit aucune aide fiscale : ayant le même niveau de vie que M. Martin, elle paye logiquement le même impôt que lui par Unité de Consommation. Le ministère des Finances évalue à 72 milliards le coût du quotient familial. Mais ce chiffre n'a aucun sens il mesure la différence entre les impôts effectivement payés et ceux qui seraient payés dans un système totalement inique qui considérerait qu'un

2. C'est malheureusement le point de vue que l'on a fait prendre à Madame Aubry dans son discours du 26 septembre 1997 à la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

revenu mensuel de 20 000 F fournit le même niveau de vie à un couple ou à une famille avec 2, 3, 4 enfants, donc qui surtaxerait les familles³.

Encadré 1 – La notion d'unité de consommation

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

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

Sur le plan empirique, les difficultés ne sont pas moindres : les goûts, les besoins et le type de dépenses des familles et des personnes sans enfants diffèrent ; le nombre d'UC dépend de l'âge des enfants et augmente donc, en moyenne, quand l'âge d'autonomie des enfants s'élève ; il est plus fort dans les pays où les dépenses pour les enfants sont peu prises en charge collectivement. Enfin, la question cruciale de la sensibilité de l'échelle d'équivalence au niveau de revenu reste ouverte (Ekert-Jaffé et Trognon, 1994, Glaude et Moutardier, 1994) : faut-il considérer que plus une famille est riche, plus la part des dépenses consacrée aux enfants est faible ? comment traiter l'épargne de la famille, qui peut avoir comme but de permettre d'installer les enfants ou de leur laisser un héritage ?

Devant ces difficultés, certains théoriciens ont proposé de renoncer à la notion d'échelle d'équivalence (Atkinson, Bourguignon et Chiappori, 1988). Mais le législateur est bien obligé quand il définit le barème des prestations (par exemple du RMI ou des allocations logement) ou celui des impôts de faire des comparaisons de niveau de vie entre des familles de taille différentes. Il doit donc s'appuyer sur des règles simples, transparentes et basée autant que faire se peut sur les besoins révélés par les enquêtes sociologiques. Plusieurs estimations de l'échelle d'équivalence ont été proposées. L'échelle d'Oxford est celle généralement utilisée. L'estimation la plus récente pour la France, celle de Hourriez et Olier (Hourriez et Olier, 1997) aboutit à diminuer légèrement le poids des enfants. Ces échelles sont constantes avec le revenu, ce qui suppose que le coût des enfants augmente comme le revenu de la famille. L'échelle d'équivalence implicite au système du quotient familial est approximativement conforme à ces deux échelles quant au traitement relatif des couples sans enfant et des familles avec un et deux enfants (tableau 1). Il est plus légèrement plus favorable pour les familles de 3 enfants (leur donnant

3. Cette pratique injustifiable est reprise dans les Comptes de la Protection sociale, où le quotient familial est considéré, sans justification et sans réflexion, comme une prestation fiscale bénéficiant aux familles. Jusqu'en 1998, ce chiffre figurait dans la Loi de finances (Tome II des *Voies et Moyens*) comme une Dépense fiscale en faveur des familles. Ce n'est heureusement plus le cas depuis 1999. Voir la critique pertinente de J. Bichot : *Le mythe des aides fiscales à la famille*, 1996.

4 parts au lieu de 3,4) et surtout pour les familles plus nombreuses (les familles de 5 enfants ayant droit à 6 parts au lieu de 4,4). Par contre, il désavantage les « vrais » célibataires (ceux qui vivent seuls), qui ont 1 de part fiscale au lieu de 1,2 selon l'échelle d'Oxford, de 1,5 selon Hourriez et Olier. Ceci est inévitable si on ne veut pas décourager le mariage, puisque le fisc n'a pas les moyens de distinguer les vrais célibataires (qui devraient avoir 60 ou 75 % du quotient des couples mariés) des cohabitants (dont chacun devrait avoir 50 % du quotient des couples mariés). La taxation séparée des époux aboutit au même désavantage des vrais célibataires.

Pour une échelle d'équivalence donnée, nous dirons que le système fiscal respecte le principe d'**équité horizontale familiale** si deux familles de composition différente, mais de même revenu par UC, supportent le même taux d'imposition. Nous dirons que le système d'imposition et de transfert respecte le principe de **parité familiale** si le revenu disponible par UC d'un couple est le même, à revenu primaire donné, quel que soit son nombre d'enfants à sa charge.

1. Échelles d'équivalence

Couple avec...	Échelle d'Oxford*	Hourriez et Olier*	Quotient familial
0 enfant	2	2	2
1 enfant	2,65	2,45	2,5
2 enfants	3,3	2,95	3
3 enfants	3,95	3,4	4
5 enfants	5,25	4,35	6

* Calcul des auteurs en supposant que le quart des enfants ont entre 14 et 20 ans

Ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif. Grâce à lui, le traitement fiscal des familles ne nécessite aucun arbitrage spécifique : le barème des familles se déduit de celui des célibataires. Une fois en place, il fonctionne automatiquement : il n'est pas nécessaire de le rediscuter ou de l'indexer chaque année ; il est protégé des aléas de la politique budgétaire (ce n'est malheureusement pas le cas des prestations familiales⁴). Le degré de redistribution assuré par le système fiscal, l'équité verticale, est déterminé par le barème, qui définit la progressivité du système fiscal celle-ci est la même pour toutes les catégories de ménages. Le quotient familial ne fournit ni aide, ni avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement que le poids de l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent : c'est le principe d'**équité horizontale familiale**. Aussi,

4. Celles-ci ne sont pas indexées sur les salaires mais sur les prix. Les allocations pour 2 enfants sont passées de 14,9 % du SMIC net en 1984 à 12,6 % en 1998.

la seule critique du système du quotient familial, socialement et intellectuellement recevable, doit-elle porter sur ses modalités et non sur son principe.

3. D'autres systèmes fiscaux...

Le tableau 1 présente, pour les quinze pays de l'UE, le mode d'imposition des couples et des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Pour l'imposition des couples, cinq pays pratiquent le quotient conjugal, l'Espagne est le seul à utiliser des barèmes différents pour les individus et les couples, neufs pays pratiquent des impositions séparées, mais six d'entre eux donnent une réduction d'impôt au conjoint actif d'une personne inactive. Pour ce qui est de l'imposition des enfants, seule la France pratique le quotient familial. L'Allemagne utilise un système d'abattement. Sept pays utilisent un système de crédit d'impôt (Autriche, Belgique, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Espagne).

Six pays ne tiennent pas compte de la présence d'enfants dans le calcul de l'impôt d'une famille (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni). Dans ces pays, le système fiscal taxe les individus et ne connaît pas les familles. Avoir un enfant est fiscalement équivalent à avoir un chien. Aussi, les familles avec enfants sont-elles surtaxées par rapport aux couples et aux célibataires sans enfants, de même niveau de vie. Ce système pourrait être justifié si, par ailleurs, les prestations familiales couvraient la totalité du coût des enfants, mais c'est loin d'être le cas. Au Royaume-Uni, par exemple, les allocations familiales pour un enfant sont de 4,7% du salaire moyen (après impôt).

Dans les pays qui utilisent les abattements, l'enfant est considéré comme une charge d'un coût donné, que le couple a le droit de retirer de son revenu⁵. Le montant de l'abattement est relativement faible aux États-Unis : 14 000 Francs par an et par enfant (soit 12,5 % du salaire moyen). Il est plus élevé en Allemagne : 23 300 Francs (soit 20,5 % du salaire moyen), mais les Allemands doivent choisir entre cet abattement et les allocations familiales. Ce montant est arbitraire et doit être défendu chaque année afin qu'il soit convenablement indexé. Par rapport au quotient familial, le système peut sembler plus égalitaire : chaque enfant est censé

5. Certains pays pratiquent la taxation séparée des conjoints avec abattement pour les enfants. Les parents doivent alors déclarer que Pierre et Marie sont à la charge de leur père, Paul à celui de sa mère. Ce qui est totalement fictif et montre le manque de logique de ce système.

avoir le même coût pour ses parents. Mais ceci est contraire à la réalité : les parents aisés, qui assurent à leurs enfants le même niveau de vie que le leur, dépensent davantage pour leurs enfants que ne le font les familles pauvres. L. Maurin (1997) considère que : « La République n'a pas à reconnaître cette réalité » et préconise un abattement forfaitaire, qu'il reconnaît lui-même biaiser la réalité. Le système de l'abattement considère que tous les enfants vivent dans la pauvreté (leur niveau de vie équivaut à celui d'un adulte ayant un revenu de 2 500 F par mois) et sont donc non imposables. Le système du quotient familial reconnaît que les enfants des familles aisées ont un niveau de vie satisfaisant et qu'ils doivent donc être en quelque sorte imposés.

Tableau 1 – Imposition des couples et prise en charge des enfants dans les pays de l'UE

	Imposition des couples	Traitement des enfants
Allemagne	Quotient conjugal	Abattement *
Autriche	Imposition séparée avec Crédit d'impôt	Crédit d'impôt remboursable
Belgique	Imposition séparée avec Abattement	Crédit d'impôt
Danemark	Imposition séparée avec Crédit d'impôt	Pas pris en compte
Finlande	Imposition séparée	Pas pris en compte
France	Quotient conjugal	Quotient Familial
Grèce	Imposition séparée	Crédit d'impôt
Irlande	Quotient conjugal	Pas pris en compte
Italie	Imposition séparée avec Crédit d'impôt	Crédit d'impôt
Luxembourg	Quotient conjugal	Crédit d'impôt
Pays-Bas	Imposition séparée avec Abattement	Pas pris en compte
Portugal	Quotient conjugal	Crédit d'impôt
Espagne	Imposition jointe facultative	Crédit d'impôt
Suède	Imposition séparée	Pas pris en compte
Royaume-Uni	Imposition séparée avec Abattement	Pas pris en compte

* Les contribuables doivent choisir entre un abattement forfaitaire et des allocations familiales.

Tableau 2 - Comparaison du quotient familial et d'un abattement de 15 000 F par enfant.
(cas d'une famille avec 2 enfants).

Salaires mensuels nets	Impôt actuel mensuel	Impôt avec abattement de 15 000 F par enfant	Effet de la réforme sur l'impôt mensuel.
11 000	0	0	0
11 500	106	0	-106
12 000	179	89	-90
13 000	303	224	-79
14 000	371	343	-28
15 000	454	418	-36
16 000	534	577	43
20 000	1 058	1 257	199
30 000	2 794	3 359	565
40 000	5 140	6 014	874
50 000	7 464	9 042	1 578
75 000	16 186	17 566	1 380

Le tableau 2 compare l'impôt payé par une famille avec 2 enfants, dans le système actuel et dans un système d'abattement de 15 000 F par enfant. Passer à un tel système n'aurait aucun impact sur les familles les plus pauvres (de moins de 11 030 F de revenu mensuel) qui ne payent aucun impôt actuellement. Elle serait avantageuse pour les familles jusqu'à un revenu de 15 630 F, mais le gain serait faible puisque ces familles payent peu d'impôt actuellement. Les familles au-dessus du seuil seraient perdantes, les plus riches perdant 1 380 F par mois. D'un côté, cette réforme peut sembler progressive, puisque les gagnants sont plus pauvres que les perdants. D'autre part, elle n'obéit à aucune logique puisque les familles avec deux enfants payeraient moins d'impôts que les couples sans enfants de même niveau de vie si leur revenu est compris entre 11 030 et 15 630 F ; plus si leur revenu est supérieur à 15 630 F. Cette réforme améliore l'équité verticale, mais détériore l'équité horizontale familiale.

La logique de l'abattement est contraire à celle du quotient conjugal sur laquelle est basée l'imposition des couples mariés. Comparons l'impôt d'une femme célibataire avec un fils étudiant et celui d'un couple marié

sans enfant. La justice fiscale voudrait que leurs impôts soient identiques : c'est le cas actuellement tant que leurs revenus sont inférieurs à 20 370 F par mois. Au-delà, la femme avec enfant paye plus d'impôt que le couple car le quotient familial est plafonné⁶, et pas le quotient conjugal (tableau 3). La réforme proposée accentuerait encore cette injustice. Elle reviendrait à considérer que dans le couple de 30 000 F de revenu, chacun a un niveau de vie de 15 000 F par mois, alors que dans la famille monoparentale, la mère a un niveau de vie de 27 500 F et le fils de 2 500 F.

Tableau 3 - Comparaison de l'impôt mensuel payé par un couple sans enfant et une femme célibataire avec un enfant à charge.

Revenu mensuel net	Couple	Femme avec enfant Système actuel	Femme avec enfant Abattement de 15 000 F
20 000 F	1 861 F	1 861 F	2 980 F
30 000 F	4 206 F	5 045 F	5 560 F

Tous les arguments opposés au quotient familial peuvent être utilisés contre le quotient conjugal. Par rapport à l'imposition séparée, le quotient conjugal fournit une prétendue économie d'impôt à un couple dont un des membres qui ne travaille pas, croissante avec le revenu de la personne qui travaille. La logique voudrait donc que si l'on propose un système d'abattement pour les enfants, on le propose aussi pour les couples où un des deux membres est inactif. Réduire le quotient familial tout en étendant le champ du quotient conjugal par le PACS est par contre illogique et injuste.

Le système du crédit d'impôt n'obéit lui à aucune logique. Si le crédit d'impôt est remboursable, il fait double emploi avec les allocations familiales. S'il ne l'est pas, il constitue un supplément d'allocations familiales bizarrement réservé aux plus riches. De façon générale, le système socialo-fiscal doit éviter les dépenses fiscales, c'est-à-dire les aides et subventions qui passent par des réductions d'impôt. Pour avoir un système logique et transparent, il convient de distinguer soigneusement les aides et la juste répartition du fardeau fiscal.

6. Le niveau de revenu à partir duquel s'applique le plafonnement est relativement bas pour les célibataires avec enfants. C'était justifié naguère dans la mesure où la demi-part supplémentaire du premier enfant à charge bénéficiait à beaucoup de « faux célibataires », c'est-à-dire à des couples de concubins ; ce ne l'est plus aujourd'hui où elle ne bénéficie plus qu'aux « vrais célibataires ».

La réforme la plus radicale consisterait à supprimer toute référence au nombre d'enfants dans le calcul de l'impôt et à utiliser la somme ainsi « économisée » à augmenter les allocations familiales⁷ : on pourrait ainsi donner 380 F de plus par mois à chaque enfant de moins de 20 ans. Là aussi, la réforme peut sembler progressive : on prend aux riches pour donner aux pauvres. Le point délicat est qu'elle aboutit à surtaxer les seuls riches avec enfants, et non tous les riches. Une famille avec 2 enfants qui a 30 000 F de salaires, touche actuellement 672 F d'allocations familiales, paye 2 786 F d'impôt par mois. Avec la réforme, elle toucherait 1 432 F d'allocations, mais payerait 4 206 F d'impôt. Elle perdrait 700 F par mois. En fait, elle payerait 1 420 F d'impôt de trop par rapport à l'impôt payé par les couples sans enfants de même niveau de vie. Ses allocations familiales ne lui serviraient qu'à payer cette surtaxation. La société peut choisir de ne pas aider les familles aisées; par contre, elle n'a pas le droit sur le plan moral comme sur le plan constitutionnel de surtaxer les familles avec enfants par rapport aux personnes sans enfants de même niveau de vie. Si la société décide de donner 380 F de plus à tous les enfants, ceci doit être payé par tous les contribuables et pas seulement par les contribuables avec enfants.

4. Les prestations en faveur des familles

Les transferts de protection sociale en faveur des familles représentaient, en 1996, 202,4 milliards de F (tableau 4). Ce chiffre résulte de plusieurs conventions : il inclut les suppléments de RMI et d'allocations logement versés induit par la présence d'enfants. Le quotient familial, tant qu'il correspond aux Unités de Consommation, ne fait qu'appliquer le principe de l'équité horizontale familiale. Ne sont donc inclus comme prestations fiscales que la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant, ainsi que les réductions d'impôt pour frais de scolarisation et de garde. Ces 202,4 milliards peuvent être répartis en 127,6 milliards de prestations sans conditions de ressources (Allocation Familiale, supplément familial des fonctionnaires, Allocation pour Garde d'Enfants à Domicile, Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle

7. Il est parfois prétendu que les pays qui ne tiennent pas compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu sont plus généreux en prestations sociales. Ceci n'est pas vrai : les allocations familiales pour deux enfants représentent 8,3 % du salaire moyen au Royaume-Uni ; 10,9 % aux Pays-Bas ; 11,9 % au Danemark, soit le même niveau qu'en France (10,1 %).

Agréée, Allocation Parentale d'Éducation⁸, allocation de soutien familial, prestations fiscales) et 74,8 milliards de prestations sous conditions de ressources (Complément familial, Allocation Logement, Allocation pour jeune enfant, Allocation de Parent Isolé, Allocation de Rentrée Scolaire, RMI, bourses d'études).

Tableau 4 - Prestations sociales pour la famille en 1996.
En milliards de F.

Allocations sous conditions de ressources	45,8
Allocation logement*	71,8
Allocations sans conditions de ressources	120,9
dont: - AGED	1,7
- AFEAMA	7,0
- APE	12,7
RMI**	20,2
« Dépenses fiscales »	
Quotient familial***	72
dont: - demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant	2,9
- demi-part aux personnes ayant élevé un enfant	9,1
Réduction d'impôt: - pour frais de scolarisation	2,7
- pour frais de garde	1,1
- pour emploi d'un salarié à domicile****	6,1
Total pris en compte	202,4

* Sont pris en compte les suppléments d'allocation logement versés en raison de la présence des enfants, soit 25,8 milliards.

** Sont pris en compte les suppléments de RMI versés en raison de la présence des enfants, soit 3,2 milliards.

*** Les dépenses fiscales prises en compte au titre du quotient familial se limitent à la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant.

**** non pris en compte car non-lié à la présence d'un enfant.

De 1986 à 1996, les prestations strictement familiales (AF, CF, APJE, ARS) ont légèrement diminué en francs constants (de 1,5 %). Par contre, ont été créés le RMI et trois prestations visant à favoriser l'emploi ou le retrait du marché du travail (AGED, AFEAMA et APE); les allocations logement ont augmenté fortement (de 49,1 %) en raison de l'extension de l'APL et l'ALS (en particulier aux étudiants). Aussi, la hausse des prestations famille (de 35 % de 1986 à 1996) s'explique-t-elle par un détournement de la branche famille de son objectif essentiel.

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 27,5 % de la population : en comptant 1 comme unité de consommation pour les adultes et 0,5 pour

8. L'allocation parentale d'éducation (3 000 F par mois) ne dépend pas du salaire antérieur. Aussi, n'est-elle rentable que pour les femmes à bas salaires. Son classement dans les prestations sans conditions de ressources se justifie selon la réglementation, mais pas selon son public effectif.

les jeunes, c'est 16 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants. Or l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 3,6 % du revenu des ménages. La parité familiale n'est pas assurée.

5. La situation relative des familles

Les tableaux 5 et 6 permettent de comparer, pour différents niveaux de revenu, la situation respectives de couples avec 0, 1, 2, 3 ou 5 enfants en 1997 (soit avant le plafonnement des allocations familiales). Nous avons supposé que ces familles n'avaient pas d'autres ressources primaires que des salaires et pris en compte la législation actuelle du RMI, des AF, du CF, de l'ARS, des AL, de l'impôt sur le revenu. En raison de la non-coordination des barèmes, le système français est particulièrement compliqué : les plafonds du Complément Familial et de l'Allocation de Rentrée Scolaire ne coïncident pas ; chaque prestation a sa propre échelle d'équivalence, qui n'est pas celle du quotient familial ; l'âge des enfants est pris en compte pour les allocations familiales, mais pas pour le RMI, ni pour l'impôt sur le revenu, etc. Toutefois, le système n'est pas foncièrement injuste.

Tableau 5 - Transferts sociaux et impôts en 1997

	Salaires mensuels/ enfants	Salaire net	Prestations sociales et impôt sur le revenu*				
			0	1	2	3	5
(1)	RMI	0	0 + 1 895 + 3 027	0 + 2 200 + 3	804 + 2 532 + 3 660	2 860 + 2 863 + 2 699	5 034 + 3 523 + 2 713
(2)	1 SMIC	5 240	0 + 924	0 + 1 428	804 + 1 867	2 860 + 2 341	5 034 + 3 154
(3)	1,5 SMIC	7 860	0	0 + 649	804 + 1 108	2 860 + 1 630	5 034 + 2 512
(4)	2 SMIC	10 480	-352	-208	804 + 474	2 860 + 1 063	5 034 + 1 967
(5)	2,5 SMIC	13 100	-704	-440	804 - 328	2 860 + 410	5 034 + 1 359
(6)	3 SMIC	15 720	-1 162	-782	672 - 528	2 860 - 304	5 034 + 780
(7)	4 SMIC	20 960	-2 118	-1 681	672 - 1 285	2 594 - 704	5 034 - 240
(8)	5 SMIC	26 200	-3 361	-2 648	672 - 2 200	1 720 - 1 409	4 503 - 656
(9)	6 SMIC	31 440	-4 633	-3 905	672 - 3 177	1 720 - 2 334	3 630 - 1 056
(10)	7,5 SMIC	39 300	-6 984	-5 791	672 - 5 063	1 720 - 3 696	3 630 - 2 114
(11)	10 SMIC	52 400	-11 171	-9 821	672 - 8 471	1 720 - 6 751	3 630 - 4 415
(12)	12,5 SMIC	65 500	-15 612	-14 262	672 - 12 912	1 720 - 10 212	3 630 - 6 983
(13)	15 SMIC	78 600	-20 733	-19 383	672 - 18 033	1 720 - 15 333	3 630 - 10 126

* Le premier chiffre représente les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire ; le deuxième l'allocation logement ; le troisième, le RMI ; le chiffre négatif l'impôt sur le revenu.

** L'enfant a 5 ans ; les enfants ont 8 et 5 ans ; les enfants ont 11, 8 et 5 ans ; les enfants ont 13, 11, 9, 7 et 5 ans.

Tableau 5 bis - Revenu disponible par mois

Salaires/enfants		Revenu				
		0	1	2	3	5
(1)	RMI	4 922	5 811	6 996	8 422	11 270
(2)	1 SMIC	6 164	6 668	7 911	10 441	13 428
(3)	1,5 SMIC	7 860	8 509	9 772	12 350	15 406
(4)	2 SMIC	10 128	10 272	11 758	14 403	17 481
(5)	2,5 SMIC	12 396	12 660	13 576	16 370	19 493
(6)	3 SMIC	14 558	14 938	15 864	18 276	21 534
(7)	4 SMIC	18 842	19 279	20 347	22 850	25 738
(8)	5 SMIC	22 839	23 552	24 672	26 511	30 047
(9)	6 SMIC	26 807	27 535	28 935	30 826	34 014
(10)	7,5 SMIC	32 316	33 509	34 909	37 324	40 818
(11)	10 SMIC	41 229	42 579	44 601	47 369	51 615
(12)	12,5 SMIC	49 888	51 238	53 260	57 008	62 147
(13)	15 SMIC	57 867	59 217	61 239	64 987	72 104

Source : calculs des auteurs.

Tableau 6 - Comparaison des revenus selon la taille de la famille (100 = couple sans enfant)

Salaires /enfants		Rapport des revenus				Rapport des revenus en UC*			
		1	2	3	5	1	2	3	5
(1)	RMI	118,1	142,1	171,1	229,0	94,5	94,7	97,8	101,8
(2)	1 SMIC	108,2	129,2	170,5	219,3	86,6	86,1	97,4	97,5
(3)	1,5 SMIC	108,3	124,3	157,1	196,0	86,7	82,9	89,8	87,1
(4)	2 SMIC	101,4	116,1	142,2	172,6	81,1	77,4	81,3	76,7
(5)	2,5 SMIC	102,1	109,5	132,1	157,3	81,7	73,0	75,7	69,9
(6)	3 SMIC	102,6	109,0	125,5	147,9	82,1	72,7	71,7	65,7
(7)	4 SMIC	102,3	108,0	121,3	136,7	81,8	72,0	69,3	60,8
(8)	5 SMIC	103,1	108,0	116,1	131,6	82,5	72,0	66,3	58,5
(9)	6 SMIC	102,7	108,0	115,0	126,9	82,2	72,0	65,7	56,4
(10)	7,5 SMIC	103,7	108,0	115,2	126,3	83,0	72,0	65,8	56,1
(11)	10 SMIC	103,3	108,2	114,9	125,2	82,6	72,1	65,7	55,6
(12)	12,5 SMIC	102,7	106,8	114,3	124,6	82,2	71,2	65,3	55,4
(13)	15 SMIC	102,3	105,8	112,3	124,6	81,8	70,5	64,2	55,4

en comptant 1 par adulte et 0,5 par enfant.

Examinons d'abord l'équité verticale. Toutes les familles, soit touchent l'allocation-logement, soit payent l'impôt sur le revenu, donc sont soumises à un transfert progressif. Le système français compense par l'allocation-logement la faiblesse redistributive de l'IR. La hiérarchie des revenus est plus écrasée pour les familles avec enfants que pour les couples sans enfant. Comparons les familles qui gagnent 10 fois le SMIC à celles qui gagnent le SMIC (tableau 5 bis) : leur revenu après transfert est 6,7 fois plus important si elles n'ont pas d'enfant ; 5,6 fois si elles ont 2 enfants ; 4,5 fois si elles en ont 3 ; 3,8 fois si elles en ont 5. Contrairement à ce qui est souvent écrit, le quotient familial ne réduit pas la progressivité du système fiscal pour les familles nombreuses. De même, il est absurde de reprocher au quotient familial de ne pas bénéficier

aux familles les plus pauvres : les plus pauvres bénéficient tous de leur non-imposition et des prestations spécifiques (allocation-logement, complément familial) aident ceux qui ne sont pas imposables. La fiscalité ne peut pas aider plus les familles pauvres qu'en réduisant leur impôt à zéro.

Avoir des enfants provoque toujours une baisse du niveau de vie. Cependant, du fait de l'importance des prestations sous conditions de ressources, la société assure à peu près la parité familiale pour les plus bas revenus : Rmistes et Smicards ayant 3 enfants ou plus. Le système présente cependant la bizarrerie que le souci de favoriser les familles avec 3 enfants et plus, qui caractérise la structure des prestations familiales, a été moins pris en compte au moment de la mise en place du RMI. Les SMICards avec 1 ou 2 enfants sont dans une situation relativement défavorisés et l'écart avec les Rmistes est très faible pour eux. L'écart se creuse au niveau de 3 enfants. Les Smicards gagnent en niveau de vie en ayant un troisième enfant ; les Rmistes voient leur niveau de vie simplement maintenu. Pour les couples dont la somme des salaires mensuels nets va de 20 000 à 40 000 F, la parité familiale n'est pas assurée : ils perdent 18 % de revenu par UC en ayant 1 enfant, 28 % en ayant 2 enfants, 30 à 35 % en en ayant 3, enfin 40 à 45 % en en ayant 5. À ce niveau de revenu, la compensation de la charge des enfants est faible : 11 % pour un enfant ; 16 % pour 2 ; 20 % pour 3 ; 22 % pour 5. Les baisses de niveau de vie sont légèrement plus fortes pour des revenus plus élevés. Par contre, pour les couples de salaires inférieurs à 15 000 F, l'arrivée du troisième enfant provoque un gain de pouvoir d'achat, en raison de la hausse des allocations familiales et du complément familial.

La situation relative des salariés avec trois enfants ou plus apparaît encore dégradée si on tient compte du fait que dans cette situation la femme est souvent obligée d'arrêter de travailler ou de travailler à temps partiel : en moyenne, le temps de travail salarié d'une femme avec conjoint avec 3 enfants ou plus est de 53 % de celui d'une femme avec conjoint sans enfant. Dans une famille avec 3 où la femme travaille à mi-temps, les prestations et les économies d'impôts ne font que compenser la perte de revenu due au passage à mi-temps, sauf pour les très bas salaires (tableau 7). La perte de revenu par UC est de l'ordre de 40 %. Or il est très difficile pour une femme avec 3 enfants en bas âge ou d'âge scolaire de continuer à travailler à plein-temps.

Tableau 7 – Cas d'une famille avec 3 enfants où la femme travaille à mi-temps.

Salaires mensuels *	Salair net	Prestations et impôts	Revenu disponible	Rapport des revenus**	Rapport des revenus par UC**
(4) 2 SMIC	7 860	2 860 + 1 704	12 424	122,7	70,1
(5) 2,5 SMIC	10 400	2 860 + 1106	14 366	115,9	66,2
(6) 3 SMIC	12 480	2 860 + 588	15 828	109,4	62,5
(7) 4 SMIC	16 644	2 860 - 359	19 145	101,6	58,6
(8) 5 SMIC	20 800	2 594 - 692	22 702	99,4	56,8
(9) 6 SMIC	24 960	1 720 - 1193	25 487	95,1	54,3
(10) 7,5 SMIC	31 200	1 720 - 2282	30 638	94,8	54,2
(11) 10 SMIC	42 400	1 720 - 4351	39 769	96,5	55,1
(12) 12,5 SMIC	55 500	1 720 - 7495	49 725	99,7	57,0
(13) 15 SMIC	68 600	1 720 - 11374	58 496	101,9	58,2

*Dans le cas de la famille 4, les deux époux gagnent le SMIC ; dans les familles 5 à 10, la femme gagne 70 % du salaire de son mari ; dans les familles 11 à 13, la femme gagne 20 000 F par mois

** couple sans enfant = 100.

Les résultats des tableaux 6 et 7 dépendent certes de l'hypothèse faite sur l'échelle d'équivalence, en particulier de celle selon laquelle le nombre d'unité de consommation ne dépend pas du niveau de revenu. Toutefois, les écarts avec la parité familiale (qui correspondrait au chiffre de 100) sont tels qu'ils sont supérieurs à l'incertitude dans ce domaine.

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

6. Une réforme malencontreuse

Le plafonnement des allocations familiales a soulevé la question de la situation des familles avec enfants, de revenus moyens ou élevés. Deux points de vue peuvent être défendus. Certains estiment qu'en période d'augmentation de la fracture sociale et de difficultés des finances publiques, il serait souhaitable de supprimer leurs allocations familiales et de remettre en cause le quotient familial pour concentrer l'aide sur les plus pauvres (ou pour réduire le déficit public). L'équité verticale exige donc que l'on réduise leur revenu. L'équité horizontale conduit à la conclusion

inverse : la comparaison avec les personnes sans enfants de même niveau de salaires montre que ces familles ne sont en rien les favorisés du système : l'aide apportée par les allocations est pour eux très faible par rapport aux coûts effectifs des enfants ; le quotient familial correspond à la logique de l'impôt progressif et non pas à un privilège fiscal. Certes, ces familles ne sont pas les plus à plaindre, mais elles ne bénéficient en rien d'allocations exorbitantes ou de privilèges fiscaux. Un système où la parité familiale serait assurée pour les plus pauvres mais où les cadres subiraient des pertes de niveau de vie trop importantes en ayant des enfants n'est pas souhaitable. Ceci pousserait vers une société à deux vitesses : des enfants chez les familles pauvres ; le développement chez les cadres du mode de vie si facile de « deux salaires, zéro enfant ». La société a besoin d'enfants dans toutes les couches sociales, à tous les niveaux de revenu.

Le gouvernement avait décidé de supprimer les allocations familiales aux familles de revenu mensuel supérieur à 25 000 F avec 2 enfants, ce plafond étant augmenté de 5 000 F par enfant supplémentaire et de 7 000 F pour les familles où les deux conjoints travaillent et les familles monoparentales. Ceci touchait environ 350 000 familles et devait rapporter environ 4,8 milliards de francs. Pour une famille avec 2 enfants gagnant 32 000 F, la perte de revenu était de 2,3 % ; pour une famille avec 3 enfants gagnant 38 000 F, la perte était de 4,7 %. De telles familles n'ont pas un niveau de vie supérieur à celui d'un couple sans enfant de deux salariés gagnant 11 000 F par mois. Pour des revenus plus élevés la perte relative sera moindre. Ce seront donc les classes moyennes, et non pas les classes élevées qui pâtiront le plus de la réforme. Enfin, même si le montant des allocations familiales n'est plus que symbolique au-delà d'un certain niveau de revenu, l'exclusion des familles qui contribuent le plus à son financement risquait à terme de remettre en question le principe de la politique familiale : la famille avec 2 enfants gagnant 32 000 F supporte des cotisations familiales de 1 728 F par mois ; celle avec 3 enfants et 38 000 F par mois, de 2 052 F, toutes les deux sans toucher aucune allocation familiale, ce qui est paradoxal⁹. Ne touchant que 2 % environ des français, la mesure n'a pas suscité un grand mouvement de rejet : ce n'est pas pour autant qu'elle était justifiée. Enfin, cette réforme créait un précédent dangereux. Les cadres, privés de prestations familiales, pouvaient

9. Ce paradoxe serait accentué si étaient mises en œuvre les propositions du rapport Malinvaud de réduire les cotisations portant sur les bas salaires pour augmenter celles portant sur les salaires moyens ou élevés.

craindre d'être demain, avec des arguments similaires, privés de remboursement de soins médicaux et de retraites correspondant à leurs cotisations. Autrement dit, cette réforme aboutissait à instaurer un système dégressif pour les prestations sociales, alors que celui-ci est déjà progressif pour les cotisations ; elle risquait de conduire les cadres à se détourner de la Sécurité sociale et à opter pour les assurances privées.

Les aides à la garde d'enfants ont été également remises en cause. Deux dispositifs existaient :

- La garde d'un enfant de moins de 3 ans chez une assistante maternelle coûte 2 800 F par mois : la CNAF prend en charge les cotisations sociales et verse 811 F à la famille (au titre de l'AFEAMA). Les ménages imposables bénéficient de plus d'une réduction d'impôt de 197 F par mois. Finalement, 592 F restent à la charge du ménage et 2 208 F sont pris en charge par la collectivité.
- Dans le cas de la garde à domicile dont le coût est d'environ 9 800 F par mois, la CNAF versait 4 200 F d'AGED (représentant les cotisations sociales). Le ménage bénéficiait d'une réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile de 2 800 F par mois (ceci nécessitant que son revenu soit supérieur à 27 000 F par mois s'il a un enfant et à 30 000 F s'il en a deux). Au total, 7 000 F était pris en charge par la collectivité et le ménage payait 2 800 F (au lieu de 6 050 F hors AGED). Le cumul des deux dispositifs (AGED et réduction d'impôt) était d'un coût important pour la collectivité. Toutefois, en période de chômage de masse, il est normal de subventionner les emplois non-qualifiés. Par ailleurs, il est légitime que les couples qui travaillent puissent soustraire de leur revenu imposable les frais de garde de leurs enfants. À partir de 1998, la CNAF ne versera plus que 2 100 F d'AGED ; la réduction d'impôt ne sera plus que de 1 875 F par mois. Au total, la collectivité prendra en charge 3 975 F (soit moins que les charges sociales) ; le ménage aura à payer 5 825 F par mois. Le système, mieux équilibré, n'est plus contestable.

Le système français des aides à la garde d'enfant est généreux et favorise le travail des femmes. Il pourrait être encore amélioré : la société pourrait décider que la garde des enfants dont la mère travaille est entièrement prise en charge collectivement (comme l'est l'école maternelle). Sa mise en cause a été ressentie par les femmes qui travaillent comme une atteinte injustifiée à leur liberté de choix. Les analyses sociologiques de l'évolution de la famille (Commaille et Martin, 1998) mettent en avant l'émergence d'un mode de comportement individualiste de chacun des

membres du ménage et plus particulièrement, la volonté des femmes de se démarquer du modèle de dévouement absolu qui caractérisait son rôle dans la famille traditionnelle. Cette évolution n'est cependant pas incompatible avec le maintien du taux de natalité. Selon F. de Singly (*Le Monde*, 2 mars 1999) : « Si le besoin d'enfant ne disparaît pas de l'Occident, les enquêtes montrent que les mères ne veulent pas qu'enfant signifie enfermement ». Il ajoute : « Les pays, notamment la France, où la natalité se maintient relativement mieux qu'ailleurs, sont ceux qui ont mis en place des politiques familiale. Il ne s'agit pas des allocations familiales, mais par exemple de la possibilité de scolariser les enfants dès l'âge de trois ans. L'important, ce ne sont donc pas les allocations familiales, mais le fait que les familles soient entourées d'institutions qui les déchargent d'une série de services ». Nous nous refusons, quant à nous, à opposer les allocations familiales et les services destinés aux familles. La politique familiale doit couvrir l'ensemble des besoins des familles besoins qui varient selon la famille et évoluent avec l'âge des enfants : prestations en espèces, garde collective, aide à la garde individuelle, aide pour le temps partiel choisi.

7. Une alternative contestable

Devant les protestations du mouvement familial et des syndicats, attachés à l'universalité de la Sécurité sociale, le gouvernement avait accepté que la mesure ne soit que provisoire. Toutefois, il n'a pas renoncé à prélever un tribut de 5 milliards sur les familles, bien que ce chiffre n'ait aucune justification autre que comptable. Dans la mesure où à revenu primaire identique, les familles ont toujours un niveau de vie inférieur à celui des couples sans enfants et des célibataires, la réforme de la réforme a été obligatoirement injuste. Plusieurs propositions ont été faites.

Celle consistant à moduler le montant des allocations familiales en fonction inverse du revenu n'est guère réaliste. D'une part, c'est déjà le cas du fait des allocations logement, du complément familial, etc. D'autre part, le montant des allocations familiales n'est déjà que symbolique pour les familles à revenus moyens ou élevés relativement au coût effectif des enfants ; les réduire encore n'aurait aucun sens. Enfin, ceci compliquerait encore la gestion du système. Certains (en particulier le rapport Thélot-Villac et le rapport Gillot) ont suggéré de réduire le surcroît d'allocation des familles nombreuses : les allocations familiales sont de 0 F par mois pour le premier enfant, de 679 F pour le deuxième, de 870 F par

enfant à partir du troisième. Mais, ce serait injuste puisque les familles nombreuses ont déjà le niveau de vie le plus bas (tableau 6).

Tableau 8 - Impact de 4 propositions

Nombre d'enfants	a) Mise des AF sous conditions de ressources			d) Baisse du plafond du QF			
	2	3	5	1	2	3	5
(9) 6 SMIC	672	0	0	0	0	0	0
(10) 7,5 SMIC	672	1 720	0	276	87	380	0
(11) 10 SMIC	672	1 720	3 630	448	896	1 793	0
(12) 12,5 SMIC	672	1 720	3 630	448	896	1 793	1 296
(13) 15 SMIC	672	1 720	3 630	448	896	1 793	3 138
c) Réforme du QF							
Nombre d'enfants	3			5			
(4) 2 SMIC	0			0			
(5) 2,5 SMIC	160			0			
(6) 3 SMIC	112			112			
(7) 4 SMIC	186			352			
(8) 5 SMIC	396			358			
(9) 6 SMIC	385			872			
(10) 7,5 SMIC	727			1 186			
(11) 10 SMIC	815			1 608			
(12) 12,5 SMIC	989			2 184			
(13) 15 SMIC	675			2 516			
b) Fiscalisation des AF*							
Nombre d'enfants	2		3		5		
(3) 1,5 SMIC	0		0		0		
(4) 2 SMIC	97		0		0		
(5) 2,5 SMIC	56		225		0		
(6) 3 SMIC	56		144		50		
(7) 4 SMIC	130		144		321		
(8) 5 SMIC	130		330		305		
(9) 6 SMIC	177		330		383		
(10) 7,5 SMIC	177		366		697		
(11) 10 SMIC	291		454		697		
(12) 12,5 SMIC	291		743		958		
(13) 15 SMIC	291		743		1 375		

* après abattement de 20 %.

Inclure les allocations familiales dans l'assiette de l'impôt sur le revenu rapporterait environ 6 milliards de francs. Ceci aurait l'avantage d'éviter les effets de seuils et de ne pas exclure totalement les familles de revenus moyens et élevés des allocations familiales. Comme le montre le tableau 8b comparé au tableau 8a, la fiscalisation frappe plus de familles que le plafonnement (2,1 millions au lieu de 350 000), tout en frappant elle touche moins les plus aisées. Du fait du système de la décote, elle frapperait particulièrement certains ménages situés dans le bas de la distribution qui soit deviendraient imposables, soit auraient une importante hausse d'impôt. Aussi, ne devrait-elle avoir lieu qu'après que le processus de suppression de la décote initiée par le gouvernement Juppé ait été mené

à terme. Pour apprécier cette réforme, on peut évoquer deux arguments opposés. D'un côté, l'imposition des allocations familiales correspond à la logique de la progressivité fiscale, qui veut que l'on prenne en compte l'ensemble des revenus du ménage. De l'autre, on peut estimer que la non-imposition des allocations familiales compense en partie le fait qu'elles sont faibles et d'autant plus faibles (relativement) que le revenu est élevé. Considérons une famille avec deux enfants et 20 000 F de salaires, les allocations familiales devraient être de 5 000 F et imposables pour assurer la parité familiale, elles ne sont en fait que de 672 F non imposables (soit de 751 F imposables).

La suppression de la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée à partir du troisième enfant depuis 1982 rapporterait environ 3 milliards de francs. Elle frapperait les familles les plus nombreuses et moins nettement les plus riches que la mise sous conditions de ressources des allocations familiales (tableau 8c). Là aussi, on peut évoquer deux arguments contradictoires. D'un côté, cette mesure est logique car elle rapproche le quotient familial des unités de consommation. De l'autre, la raréfaction des familles nombreuses témoigne de la difficulté à élever un grand nombre d'enfants : la mère doit choisir entre réduire son activité professionnelle ou vivre dans une situation de course contre la montre permanente. Les familles imposables avec 3 enfants perdent déjà environ 30 % de revenu par Unités de consommations de même salaire si la mère continue de travailler à plein temps, la perte atteint 40 à 45 % si elle travaille à mi-temps. On se rapprocherait fiscalement de l'équité horizontale familiale, mais on s'écarterait globalement de la parité familiale. La demi-part supplémentaire est bien une subvention fiscale, mais c'est une subvention nécessaire.

Aussi, la mesure la plus facile à mettre en œuvre était l'abaissement du plafond du quotient familial, qui miraculeusement a été proposé à la fois par le rapport Thélot-Villac et le rapport Gillot, avant d'être adopté par le gouvernement. La réduction d'impôt procuré par le quotient familial était plafonnée à 16 380 F par demi-part supplémentaire en 1997. Le principe du plafonnement est sans doute qu'au-delà d'un certain niveau, le revenu supplémentaire ne va pas aux enfants, mais ne sert qu'aux dépenses des adultes. Reste que le niveau du plafonnement n'a jamais eu une justification précise. Le plafond était assez élevé : une famille avec 2 enfants n'était touchée qu'au-delà de 56 000 F de revenu net mensuel ; une famille avec 3 enfants au-delà de 64 000 F.

Diminuer le plafond de la réduction jusqu'à 11 000 F rapporte environ la rançon de 5 milliards exigée. Cette mesure frappe environ 650 000 foyers. Le plafonnement touche les familles avec 1 enfant, à partir d'un niveau de revenu de 36 000 F par mois leur perte atteignant 448 F par mois au-delà d'un revenu de 55 000 F par mois. Les familles avec 2 enfants sont touchées à partir de 38 600 F par mois leur perte atteint 897 F par mois au-delà d'un revenu de 60 000 F par mois. Les familles avec trois enfants sont touchées au-delà de 43 600 F de revenu par mois leur perte atteint 1 800 F par mois au-delà de 64 000 F de revenu. Relativement à la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, sont particulièrement touchées les familles qui ne touchent pas d'allocations et ne bénéficient pas de leur rétablissement : les familles avec un enfant et les familles avec un ou des étudiants de 20 à 25 ans.

Une telle réforme de la réforme a deux avantages : elle rétablit l'universalité des prestations familiales ; elle touche des familles relativement plus aisées. Par contre, elle écorne le principe du quotient familial et donc l'équité horizontale familiale. Pourquoi augmenter l'impôt des familles avec enfants en épargnant les couples et célibataires sans enfant, de même niveau de vie ? Rien ne justifie le nouveau plafond de 11 000 F pour le quotient familial, sinon que la substitution doit se faire à coût nul. Rien ne garantit donc que le plafond ne sera pas encore abaissé par la suite, selon les besoins des finances publiques ou pour financer telle ou telle nouvelle dépense.

Le législateur envisage d'instaurer un Pacte civil de solidarité qui permettrait à tout couple de concubins, déclarant partager leur revenu, de bénéficier du quotient conjugal. Cette mesure se justifie, mais il serait pour le moins maladroit que son coût soit financé par la hausse des impôts sur les familles. Par ailleurs, certains proposent de mettre en cause le rattachement fiscal des étudiants au foyer de leurs parents, les sommes ainsi prélevées permettant de financer des aides aux étudiants. Là aussi ce rattachement n'est pas un privilège fiscal, mais la reconnaissance d'une situation, ces jeunes étant effectivement à la charge de leurs parents. Les sommes en question ne sont pas disponibles, sauf par un déni de justice fiscale.

La solution la plus juste est donc de permettre tant aux couples qui mettent effectivement leurs ressources en commun qu'aux familles (que les parents soient ou non mariés) de bénéficier du quotient conjugal ou

familial. Dans ces conditions, on voit mal ce qui justifie que le quotient familial soit plafonné si le quotient conjugal ne l'est pas.

8. Bilan d'une conférence

Le fait est que l'UNAF a accepté plus volontiers la diminution du plafond du quotient familial que la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, malgré la ressemblance de ces deux mesures. En fait, la protestation après la décision de juin 1997 a amené le gouvernement à nouer le contact avec le mouvement familial. Celui-ci peut penser que ses propositions seront mieux prises en compte à l'avenir d'autant plus qu'une délégation interministérielle à la famille a été créée, ce qui évitera des décisions brutales et technocratiques.

La Conférence sur la famille a permis de combler certaines lacunes des prestations familiales. Les allocations familiales ont été prolongées jusqu'à 20 ans pour tous (soit en fait pour les parents des jeunes chômeurs); malheureusement cette mesure est financée par le report des majorations pour âge de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans ces majorations compensaient effectivement des charges croissantes avec l'âge, qui ne sont pas prises en compte par la fiscalité. Il s'agit là d'un précédent fâcheux : faut-il déshabiller Pierre pour habiller Paul ? L'extension des allocations aux premiers enfants, qui coûterait 13 milliards de francs, a été repoussée, mais ceux-ci auront droit à l'ARS (sous conditions de ressources), ce qui ne coûte que 600 millions. Enfin, les familles au RMI bénéficieront des majorations pour âge, dont ils étaient privés en raison de l'absence de coordination entre les règles du RMI et celles des prestations. Au total, compte tenu de la hausse annoncée des allocations logement, les familles modestes récupèrent environ 2 milliards des 4,5 milliards prélevés sur les plus riches. Mais, dès le budget de 1999, le gouvernement a repris la pratique de sous-indexation des prestations familiales ; en 1999, elles n'ont été augmentées que de 0,7% contre 1,2% pour les prestations retraites, 2% pour le RMI et une hausse du salaire moyen prévue de 3%. Au total, en deux ans (1998-99), les familles vont perdre 13,5 milliards par rapport à une situation où le poids des prestations dans le PIB aurait été maintenu.

Il serait souhaitable de renforcer l'aide aux familles en difficultés en accordant la gratuité totale des cantines scolaires et des soins de santé pour les enfants en dessous d'un certain niveau de revenu. Les allocations familiales devraient être indexées sur le SMIC, de façon à maintenir

leur valeur relative (de 1987 à 1997, le pouvoir d'achat du SMIC net a augmenté de 4,3 %, celui des allocations familiales a diminué de 1,7 %). Enfin, il manque un complément familial pour les familles de bas salaires avec 1 ou 2 enfants. Par contre, le RMI représente 87 % du SMIC pour une famille avec 1 ou 2 enfants ; 80 % pour une famille avec 3 enfants ou plus : il paraît difficile d'aller au-delà, sauf à modifier complètement la structure de notre système. Une allocation familiale de 336 F par mois aux 3,3 millions de familles avec un enfant coûterait 13,3 milliards, mais les familles avec un enfant ne sont pas les plus pauvres.

La baisse du nombre d'enfants et du nombre de familles nombreuses fait malheureusement que la branche famille ne devrait pas connaître à terme de problèmes de financement. Il est donc possible d'améliorer la situation des familles les plus pauvres sans augmenter le poids des prestations familiales et sans toucher à celle des plus riches. Mais les finances de cette branche ont souffert ces années récentes du développement des phénomènes de pauvreté et de bas salaires (qui augmente par exemple, le nombre de titulaires d'allocation logement) et de l'essor des dépenses liées à l'emploi ou à la solidarité. Son excédent potentiel a été utilisé pour financer des prestations nouvelles liées à l'emploi (telle l'Allocation Parentale d'Éducation). Il serait nuisible que la société française oublie, en raison de préoccupations de court terme, que les dépenses pour les enfants sont un investissement fondamental pour l'avenir.

En 1997, le système français pris dans son ensemble était globalement satisfaisant, avec des aides spécifiques pour les familles les plus pauvres, des allocations pour toutes les familles et l'équité fiscale assurée par le quotient familial. Il est profondément injuste de s'en prendre aux familles comme axe d'une réforme fiscal-social ; il y a des « niches fiscales » autrement plus scandaleuses. C'est de la démagogie que de mettre en accusation et d'essayer de culpabiliser les familles moyennes ou aisées avec enfants, qui ne sont pas les privilégiés du système. Rien ne garantit que les sommes obtenus en surtaxant les familles plus ou moins aisées seront effectivement utilisés pour aider les familles démunies (et non pour réduire le déficit public ou diminuer l'impôt des plus riches). La stratégie consistant à opposer les familles pauvres et les familles plus à l'aise est finalement dangereuse pour les premières puisqu'elle revient à conditionner l'amélioration de leur situation aux injustices commises au détriment des secondes. Il n'est pas ni socialement responsable, ni intellectuellement sérieux, d'opposer l'aide nécessaire aux familles démunies

et le traitement équitable des familles plus à l'aise. C'est pourtant dans ce piège grossier que tombent Dupeyroux (1997) et Duquesne¹⁰. Si la société veut réduire les inégalités sociales, elle doit augmenter les prélèvements sur l'ensemble des français aisés, et non spécifiquement sur les familles. Si la société estime qu'il faut mieux aider les familles pauvres, les dépenses supplémentaires doivent être financées par l'ensemble des français et non spécifiquement par les familles moyennes ou aisées.

9. Faut-il concentrer la protection sociale sur les plus démunis ?

Dans le système français, la protection sociale remplit plusieurs fonctions : assurances sociales où chacun reçoit un salaire différé qui dépend des cotisations versées (retraite, assurance chômage, prestations maladie et maternité de remplacement) ; prestations universelles où chacun reçoit selon ses besoins (prestations maladie en nature, allocations familiales) ; prestations de solidarité (RMI, minima sociaux, allocation-logement, prestations sous conditions de ressources) (Blanchet, 1996). La frontière entre ces trois logiques est relativement floue ; l'existence de prestations d'assurances et de prestations universelles limite le besoin de prestations de solidarité. Au total, la protection sociale représente 29 % du PIB qui se répartissent en 50 % de prestations d'assurances, 35 % de prestations universelles et 15 % de prestations de solidarité. Son poids est croissant en raison du vieillissement de la population ; de la croissance de certains besoins (santé) et de l'extension des phénomènes d'exclusion et de chômage, qui oblige à augmenter le poids des prestations de solidarité. Celui-ci reste cependant limité.

Ni les prestations de solidarité, ni la redistribution ne sont au cœur d'un système à la française. Celui-ci est centré sur les prestations d'assurances ou universelles qui protègent les actifs contre certains risques (maladie, chômage, vieillesse) en contrepartie de cotisations versées. Il est donc absurde de juger le système français en fonction uniquement de la redistribution qu'il opère ou de l'importance relative des prestations de

10. Voir L. Duquesne : « Le paradoxe de la politique familiale », *Libération*, 18 août 1997. Ce dernier s'appuie sur quelques points contestables de la législation du RMI pour écrire : « Les allocations appauvrissent les plus démunis », ce qui est une absurdité. Pour le reste, cet auteur est bien naïf de croire que la division du mouvement familial, la mise en accusation des familles moyennes et aisées, l'oubli des principes de la politique familiale favoriseront l'aide aux familles démunies.

solidarité (Atkinson, 1993). Contrairement aux bénéficiaires des prestations de solidarité, les bénéficiaires des prestations d'assurances et des prestations maladie ont des droits (puisque'ils ont cotisé). Pour ces prestations, la Sécurité sociale est concurrencée, en tant que système, par les assurances privées. Aussi, doit-elle veiller à la qualité des prestations qu'elle fournit.

Certains proposent de concentrer la protection sociale sur les plus pauvres, ceci permettant de continuer à les protéger de façon efficace tout en réduisant le poids des prélèvements obligatoires (Dufourcq, 1994, et Minc, 1997). À la limite, la Sécurité sociale assurerait uniquement des prestations de solidarité (le revenu minimum) et des prestations maladie sous conditions de ressources, les autres besoins étant renvoyés à l'assurance privée (maladie, retraite). Ce projet est soutenu à la fois par un clan égalitariste, soucieux de mieux protéger les plus démunis et de réduire les inégalités sociales, et par des libéraux préoccupés de diminuer le poids des prélèvements publics et de dégager un espace pour les assurances privées.

Selon nous, cette proposition ne permet pas de résoudre les problèmes de la protection sociale. Le démantèlement des prestations d'assurances sociales et des prestations universelles marquerait un profond recul de l'esprit de solidarité dans notre pays, recul qui ne favoriserait pas le développement des prestations d'assistance ; il ne dégagerait pas de fonds pour les pauvres.

La suppression de l'assurance-maladie obligerait chacun à s'assurer individuellement ; le coût serait proportionnellement beaucoup plus fort pour les travailleurs à bas salaires et les familles nombreuses. Réduire les remboursements de santé pour les salariés les plus aisés en créant un seuil de remboursement dépendant du revenu serait compliqué sur le plan pratique (comment serait pris en compte le nombre d'enfants ? prendrait-on en compte les revenus non-imposés du capital ? le fait de posséder son logement ?) ; injuste car ce sont eux qui cotisent le plus¹¹ (relativement, en particulier, aux titulaires de revenus du capital). Cela les inciterait à s'organiser dans des mutuelles autonomes (qui seraient plus rentables pour eux que les mutuelles actuelles où ils paient volontairement pour les bas revenus). Cela irait progressivement dans le sens d'une santé à deux vitesses. L'assurance-maladie joue déjà un rôle redistributif puisque chacun paie selon ses revenus et reçoit selon ses besoins.

11. En tenant compte des cotisations employeurs.

Pour la vieillesse et le chômage, la protection sociale a une fonction d'assurance. Les allocations des salariés à salaires relativement élevés sont la contrepartie de leurs cotisations. Choisir de ne plus les couvrir, c'est perdre leurs cotisations, sans gains pour les autres salariés¹². Pour maintenir leur niveau de vie après la retraite, ces salariés devraient utiliser les économies de cotisations pour financer leur retraite par capitalisation. Les plus démunis ne gagneraient rien à ce ripage. Les salariés de revenus moyens ont le droit de bénéficier des avantages de l'Assurance sociale qu'une assurance privée ne peut offrir : la protection de leurs revenus en cas de chômage et la protection de leurs retraites contre les fluctuations des marchés financiers. Le système actuel assure déjà des taux de remplacement plus favorables pour les bas salaires. En ce qui concerne le chômage, le taux de remplacement net initial est de 85 % au niveau du SMIC, de 72 % au-delà d'un salaire net de 10 750 F par mois. Pour la retraite, le taux de remplacement net va de 96 % pour des salaires inférieurs à 6 000 F par mois, à 77 % pour des salaires compris entre 10 et 12 000 F et à 56 % pour des salaires supérieurs à 20 000 F.

Tableau 9 - Du système français au système américain

Du système français...	Revenu d'activité	Cotisations	Prestations de solidarité	Prestations universelles	Prestations d'assurances	Revenu disponible
Pauvres (33,3 %)	0	0	20	20	0	40
Classe moyenne (33,3%)	100	40	0	20	20	100
Riches (33,3%)	300	120	0	20	60	260
...au système américain	Revenu d'activité	Impôts	Primes	Prestations de solidarité	Assurances	Revenu disponible
Pauvres (33,3%)	0	0	0	40	0	40
Classe moyenne (33,3%)	100	0	40	0	40	100
Riches (33,3%)	300	40	80	0	80	260

De façon générale, cette stratégie est illusoire et socialement dangereuse. Dans le système français, les actifs payent des cotisations relativement lourdes, qui leur donnent des droits à prestations maladie, chômage, vieillesse (et dont une partie sert à financer des prestations de solidarité). Dans un système à l'américaine, les actifs payent des impôts qui servent à financer des prestations de solidarité dont ils ne bénéficient pas eux-mêmes ; ils payent par ailleurs des primes d'assurances (maladie, retraite) qui financent leurs prestations. À prestations de solidarité inchangées, le poids sur les classes moyennes et les riches est *a priori* le même (tableau 9). Passer au système américain ne permet de réduire le poids sur les classes aisées que si le niveau des prestations de solidarité est

12. D'ailleurs, l'assurance-chômage a déjà un plafond de 54 160 F.

réduit. Aussi, le choix entre les deux systèmes dépend-t-il en grande partie de considérations sociales : le système français comporte des transferts horizontaux (entre célibataires et familles, entre mal et bien-portants) qui disparaissent dans le système américain ; un système d'assurance privée peut être mieux accepté qu'un système public souvent plus opaque ; en sens inverse, ce dernier est le seul à pouvoir garantir contre le risque de chômage et à protéger le niveau des retraites des fluctuations financières.

Les plus démunis sont mieux protégés dans des systèmes hybrides qui mêlent assurance et solidarité, où ils bénéficient des acquis obtenus par la classe ouvrière et par les classes moyennes, que par des systèmes à deux vitesses. La comparaison France/États-Unis est sur ce point éclairante : la France a pu développer un système redistributif important et bien accepté socialement (couverture médicale pour tous, RMI, minimum vieillesse, prestations sous conditions de ressources) dans un système qui joue aussi un rôle important d'assurance. Un système financé par les riches qui ne bénéficie qu'aux pauvres est socialement fragile : les classes moyennes, nombreuses, y sont indifférentes et les riches, influents, hostiles.

10. Conclusion

Dans nos sociétés occidentales, les dépenses publiques bénéficient à tous et sont financées par des prélèvements progressifs ou proportionnels, dont une des justifications est précisément que les riches profitent plus des dépenses publiques. Aussi, un système où les riches et les classes moyennes ont droit et bénéficient effectivement des dépenses publiques est plus satisfaisant du point de vue de la cohésion sociale et de la qualité des dépenses publiques qu'un système où seuls les pauvres y ont recours. Mieux vaut un enseignement public gratuit, de qualité, fréquenté par tous (quitte à prélever un impôt sur le revenu important sur les cadres) qu'un système dual, avec des écoles privées, payantes pour les riches et des écoles publiques, gratuites pour les pauvres. Un système universel évite les effets de stigmatisation et de segmentation sociale. Aussi, est-il permis d'être attaché au principe de l'universalité des dépenses publiques, des prestations sociales et des allocations familiales.

Bibliographie

- ATKINSON A.B., BOURGUIGNON F. et CHIAPPORI P.A., Fiscalité et transferts : une comparaison franco-britannique, *Annales d'Économie et de Statistique*, juillet-décembre 1988.
- ATKINSON A.B., On Targeting Social Security : Theory and Western Experience with Family Benefits, *Welfare State Program Working Paper*, 1993, n° 99, December.
- BICHOT J., *Le mythe des aides à la Famille*, Miméo, 1996.
- BLANCHET D., La référence assurantielle en matière de protection sociale ; apports et limites, *Économie et Statistique*, 1996, n° 291-92.
- COMMAILLE J. et MARTIN C., *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard, 1998.
- DUFOURCQ N., L'État-providence sélectif, *Notes de la fondation Saint Simon*, Avril 1994.
- DUPEYROUX J.J., Équité et égalité, *Droit social*, septembre-octobre 1997.
- EKERT-JAFFÉ O. et TROGNON A., Évaluation du coût de l'enfant : une méthode, in Ekert-Jaffé O. (Éditeur) : *Familles et niveau de vie, observation et analyse*, INED, 1994.
- GLAUDE M. et MOUTARDIER M., Estimation d'échelle d'équivalence pour la France en 1979, 1985 et 1989, in Ekert-Jaffé O. (Éditeur) : *Familles et niveau de vie, observation et analyse*, INED, 1994.
- HOURRIEZ M. et OLIER L., Estimation d'une échelle d'équivalence, méthodes objectives et subjectives, *Document de travail de la Direction des statistiques démographiques et sociales*, INSEE, n° 9706, 1997.
- MAURIN L., Il faut supprimer le quotient conjugal, *Le Monde*, 1^{er} juillet 1997.
- MINC A., Encore un effort, Monsieur Jospin, *Le Monde*, 3 juillet 1997.
- STERDYNIK H., Pour défendre le quotient familial, *Économie et Statistique*, 1992, n° 256.

Résumé

La politique familiale française a deux objectifs : garantir la parité des niveaux de vie entre familles et personnes sans enfants ; assurer à tous les enfants un niveau de vie minimal. Elle comporte des prestations sous condition de ressources, une allocation universelle et le quotient familial qui assure que deux familles de composition différente mais de même niveau de vie supportent des impôts équivalents. Ce système est plus équitable pour les familles que les systèmes de crédit d'impôts ou d'abattements. La France consacrait 202 milliards à la politique familiale en 1996, mais les familles avec enfants ont en, moyenne un niveau de vie inférieur aux personnes sans enfants. Aussi, la mise sous condition de ressources des allocations familiales décidée en 1997, puis le plafonnement du quotient familial qui l'a remplacé sont des mesures injustes. De façon générale, le projet de concentrer la protection sociale sur les plus démunis fragilise le système de solidarité et risque d'accroître la fracture sociale.

Abstract

The French family policy has two objectives: to guarantee the parity of the standards of living between families and peoples without children; to ensure all the children a minimal standard of living. It comprises a universal cash transfer, many means-testing benefits and the quotient familial which ensures that two families of different composition but of the same standard of living support equivalent taxes. This system is more equitable for the families than tax credits or allowances systems. France devoted 202 billion to the family policy in 1996, but families with children have in, average a standard of living lower than peoples without children. So, to put under condition of resources the universal family benefits like en 1997, to reduce the quotient familial effect like en 1998 are unfair reforms. More generally, the project to concentrate social protection on the poor risks to weaken the social security system and to increase the social fracture.

Mots-clé

Politique familiale, Quotient familial, Prestations sociales

Keywords

Family Policy, Family Taxation, Social Security.

JEL

H24, H53