



# POLITIQUE FAMILIALE ET ÉQUITÉ HORIZONTALE ET VERTICALE

BERTRAND FRAGONARD\*

**F**aut-il que la politique d'aide aux familles tienne compte de leurs revenus<sup>1</sup> ? On peut, pour éclairer ce choix, se référer à trois conceptions.

**La redistribution horizontale.** A chaque niveau de revenu primaire, les aides doivent égaliser le revenu disponible par unité de consommation : comme le coût de l'enfant augmente avec le revenu de ses parents, les aides publiques doivent progresser avec lui. Le supplément familial de traitement des fonctionnaires (SFT), qui croît avec leur indice de traitement, illustre un peu cette conception même si l'existence d'un plancher (qui relève le SFT pour les fonctionnaires d'indice faible), d'un plafond (qui l'écarterait pour les fonctionnaires d'indice élevé) et la soumission du SFT à l'impôt sur le revenu, atténuent fortement la progression du SFT net avec le revenu.

**La couverture du coût.** On peut évaluer le coût « moyen » de l'enfant même si ces évaluations sont incertaines. Il convient alors de prendre en charge ce « coût normé » par des aides indépendantes du revenu et non imposables. Les allocations familiales se rattachent à cette conception d'une aide forfaitaire.

**La redistribution verticale.** Assumer le « coût normé » des enfants est plus difficile pour les familles de petit revenu, et l'effort auquel ils sont contraints « mord » sensiblement sur le revenu disponible qui leur reste

pour leurs besoins propres. Pour corriger cette distorsion et pour égaliser le taux d'effort, il convient que les aides soient d'autant plus fortes que le revenu est faible. Les prestations familiales sous condition de ressources, les aides au logement ou les bourses, se rattachent à cette conception de dégressivité de l'aide avec le revenu.

On a donc trois profils de politique familiale bien typés : progressivité, forfait ou dégressivité des aides avec le revenu primaire des familles.

Les termes du choix sont complexes, mêlant des considérations de politique démographique, de justice sociale et d'efficacité.

Il va, par ailleurs, de soi que l'analyse des politiques familiales ne saurait se résumer à décrire le lien entre l'aide et le revenu des parents. D'autres choix tout aussi importants, voire plus structurants, doivent être étudiés parallèlement.

**Le calendrier de déploiement de l'aide.** Faut-il mettre l'accent :

- sur le début de la « carrière familiale ». On peut le souhaiter pour des raisons démographiques (l'expérience de bonnes conditions de vie dans la période « d'intense activité maternelle » peut renforcer l'incitation à une nouvelle naissance) et/ou sociales (mieux tenir compte des problèmes de conciliation entre garde des jeunes enfants et vie professionnelle améliore le

\* Conseiller maître à la Cour des comptes.

revenu disponible, soit parce que la prise en charge des frais de garde en diminue le coût et permet le maintien plus fréquent du second salaire, soit parce qu'une allocation parentale augmente le salaire unique) ;

- sur la période pendant laquelle les enfants sont à charge (le report de l'âge limite du bénéfice des prestations familiales est ainsi un des traits majeurs de la période des trente dernières années) ;
- sur la période de la retraite pour corriger le handicap des familles en termes de niveau de pension et de patrimoine (une partie importante de notre investissement familial est ainsi « reportée » au moment de la retraite : les annuités validées en fonction du nombre des enfants et/ou des phases d'inactivité professionnelle liées à leur présence permettent d'avoir une meilleure retraite à un âge donné ; une bonification de 10 % ou plus est allouée aux parents qui ont élevé au moins trois enfants...).

**Le lien entre le niveau d'aide et la taille de la famille.** Ce problème, crucial, appelle deux remarques à ce stade de l'analyse :

- le système socio-fiscal français distribue une aide fortement progressive avec le nombre des enfants ;
- cette progressivité semble d'autant plus logique à la majorité des commentateurs que l'enveloppe famille est au-dessous de la « parité ». Plus la famille est nombreuse, plus le déficit cumulé de l'aide par rapport au niveau de parité s'accroît, ce qui conduit à optimiser l'emploi de l'enveloppe en affectant une part croissante avec le rang de l'enfant.

**Le choix entre prestations en espèces ou en services...** En centrant l'analyse sur le lien entre revenu et aide publique, que dire du système français ? Le débat est surtout actif sur les deux principaux champs de la politique familiale : celui des prestations (on s'interroge sur le poids et la croissance des prestations sous condition de ressources), celui des impôts (on s'interroge notamment sur la nature et l'ampleur du quotient familial). Mais, il

pourrait être élargi à d'autres champs (par exemple, faudrait-il moduler le taux de prise en charge de la santé avec le revenu par unité de consommation<sup>2</sup> ? celui des dépenses de l'enseignement supérieur<sup>3</sup> ?).

Nous centrerons notre propos - exclusivement consacré à la situation française - sur deux développements :

- quelle signification donner à la croissance des prestations familiales sous condition de ressources ?
- comment se distribue le niveau de vie net d'impôt des familles en fonction de leur revenu primaire ?

## LA CROISSANCE DES PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES

On souligne souvent - pour s'en féliciter ou au contraire pour la déplorer - la forte croissance des prestations sous condition de ressources (PCR). Mais, cette croissance est plus complexe à analyser qu'il ne paraît, et la sélectivité de ces prestations reste modérée.

Sur la période 1973-2000, l'ensemble des prestations familiales *stricto sensu*, de l'assurance vieillesse des parents au foyer<sup>4</sup> et de la contribution au financement de l'aide personnalisée au logement (APL)<sup>5</sup> progresse de 59 % en francs constants.

Dans cet ensemble, les prestations sous condition de ressources progressent de 118 % et celles sans condition de ressources de 23 %<sup>6</sup>.

### L'interprétation difficile de cette croissance

On présente souvent cette croissance comme l'illustration d'un glissement - et pour certains d'un dévoiement - des prestations familiales vers « l'assistanat », terme



éminemment péjoratif pour la plupart de ceux qui l'emploient !, tournant le dos à la conception d'origine fondée sur des prestations universelles.

En fait, une analyse qui dépasse la seule qualification juridique des prestations montre qu'il n'y a pas eu de volonté de réorienter, de façon radicale, le système des prestations vers les ménages les plus modestes<sup>7</sup>.

a) L'existence d'une condition de ressources ne rend pas compte de la réalité des prestations. Ainsi, l'allocation de soutien familial est servie sans condition de ressources, mais elle est perçue par des ménages qui se situent massivement dans les trois/quatre déciles inférieurs. Inversement, l'allocation de garde à domicile (AGED)<sup>8</sup>, qui varie depuis 1998 avec les ressources, doit juridiquement être classée dans les prestations sous condition de ressources, mais 75 % de ses allocataires ont un revenu qui dépasse 200 000 francs. Plutôt que s'attacher à la nature juridique d'une prestation, il faut étudier son degré de sélectivité pour une appréciation correcte de son incidence.

b) Telle réforme qui crée ou améliore une prestation sous condition de ressources peut constituer non pas une aide très ciblée sur les plus modestes<sup>9</sup> mais un desserrement des conditions de ressources au profit des classes moyennes et moyennes/supérieures. Tel fut le cas de la création du complément familial<sup>10</sup>, en 1978, qui étend l'aide accordée depuis 1972 aux ménages modestes où la mère n'a pas d'activité professionnelle (le salaire unique majoré), en l'accordant aux familles où les deux conjoints en ont une, avec une forte augmentation du plafond. Ce choix, important dans l'histoire des prestations familiales par l'ampleur des sommes mobilisées dans la réforme, est typique d'une politique de classes moyennes.

c) De même faut-il, si on veut apprécier l'évolution de notre système de prestations familiales, étudier leur indexation. A cet égard, sur les trente dernières années, les

prestations universelles, servies sans condition de ressources, ne sont pas sacrifiées, loin s'en faut : la valeur des allocations familiales augmente en francs constants de 20 à 50 %, alors que celle du complément familial, de l'allocation pour jeune enfant (APJE)<sup>11</sup> et de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)<sup>12</sup> - toutes prestations à condition de ressources - stagne en francs constants.

d) En fait, l'une des lectures les plus pertinentes de la période consiste à étudier à quelles prestations ont été affectées les marges de manœuvre de la CNAF. Ces marges, importantes, nourries par l'écart entre les évolutions respectives de la base mensuelle des allocations familiales et de la masse salariale, d'une part, la baisse de la natalité, d'autre part, ont très largement porté sur le développement de prestations au profit :

- des familles ayant de jeunes enfants, notamment des familles bi-actives, plus aisées que la moyenne (l'investissement en francs constants de la seule branche famille de la Sécurité sociale est de plus de 55 milliards de francs contre 33 milliards de francs il y a trente ans)<sup>13</sup> et <sup>14</sup> ;
- des familles de rang 3 et plus, notamment de revenus moyens avec la réforme du complément familial ;
- l'allongement de la période où les enfants sont à charge (report à 20-21 ans de l'âge limite)<sup>15</sup>.

Ces affectations n'ont pas concerné, et de loin, les seuls ménages modestes, et le classement des ménages, qui en ont bénéficié en fonction de leur revenu, n'a pas accru la redistribution verticale du système.

e) Que penser, enfin, de la croissance des aides au logement et de l'AVPF qui est forte et explique 65 % de la croissance des prestations sous condition de ressources ? Il serait exagéré d'y voir l'effet d'une politique caractérisée d'aide aux familles les plus modestes :

- les aides au logement sont, il est vrai, la prestation la plus marquée par le critère de

ressources, et la plus redistributrice. Mais, leur progression est due à la forte croissance des loyers, à la faiblesse de l'évolution des revenus de la population des ménages modestes ou la montée des familles mono-parentales de bas revenus. Et ces éléments ne doivent pas masquer la médiocrité de l'indexation des barèmes (alors qu'une politique de « redistribution verticale » active aurait appelé une forte augmentation des plafonds de loyer pour éviter une poussée des taux d'effort des familles locataires) ;

- l'explosion de l'AVPF (quintuplement en francs constants) est largement liée à l'élargissement de la population éligible (avec la création du complément familial) de revenus moyens et aisés, et à la forte augmentation de la cotisation (croissance du SMIC qui sert d'assiette à la cotisation ; hausse du taux de cotisation).

### La sélectivité modérée des PCR

Si le poids des PCR s'est accru, leur sélectivité est souvent modérée. Cette sélectivité varie selon les prestations, la taille de la famille ou le statut professionnel des parents.

### Modulation du taux de sélectivité selon les prestations

Il convient de distinguer deux catégories de prestations.

Premièrement, les prestations de montant unique qui sont supprimées au-dessus d'un plafond : allocation pour jeune enfant (APJE), complément familial (CF) et leur complément AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) et allocation de rentrée scolaire (ARS). Leur sélectivité est mesurée par :

- le taux d'exclusion (pourcentage des familles exclues par le plafond). Il est de 24 % pour l'APJE, 17,4 % pour le CF et 43 % pour l'ARS ;
- l'effet de seuil mesuré par le rapport entre le montant de la prestation et le plafond d'exclusion (cf. tableau 1).

Deuxièmement, les aides au logement. La prestation diminue régulièrement avec le revenu par unité de consommation. L'aide est maximale (elle couvre alors près de 90 % du loyer plafonné et d'un forfait de charges) pour les allocataires ayant des ressources égales au RMI et n'est plus versée lorsqu'elle n'est plus que de 100 francs par mois. L'aide diminue de 20 à 25 francs par mois lorsque le revenu annuel s'accroît de 1 000 francs. Le plafond d'exclusion (locataire en zone II) résulte de cette décroissance ; il s'établit à 9 838 francs par mois pour un couple avec un enfant ; 11 748 francs pour deux enfants ; 14 294 francs pour trois enfants ; 16 667 francs pour quatre enfants. Les plafonds sont supérieurs d'environ 20 % pour l'accession à la propriété. Le plafond d'exclusion n'élimine du champ des aides que moins de la moitié des familles locataires.

**Tableau 1**  
Effet de seuil (en %)  
(rapport entre la prestation et le plafond d'exclusion)

	APJE (1 enfant ; 1 parent actif)	CF (3 enfants ; 1 parent actif)	ARS 1 enfant	ARS 2 enfants	ARS 3 enfants
Prestation	986	895	133	266	399
Plafond	12 737	18 341	11 870	14 610	17 349
Effet de seuil	7,74 % *	4,88 % **	1,12 %	1,82 %	2,3 %

\* Pour un couple bi-actif, le seuil est de 5,8 %.

\*\* Pour un couple bi-actif, le seuil est de 4 %.

Comme on le voit :

- les conditions de ressources n'éliminent qu'une minorité de familles ;
- les taux d'exclusion ne sont prononcés que pour l'ARS et l'aide au logement ;
- l'aide au logement, dont le montant varie sensiblement avec le revenu, est la prestation la plus redistributrice.

### Modulation du taux de sélectivité avec la taille de la famille

Notre système de prestations familiales est fortement progressif avec la taille de la famille. C'est l'un des traits majeurs des allocations familiales elles-mêmes (qui ne sont servies qu'à partir du deuxième enfant, progressent sensiblement au troisième enfant et ne sont fortement majorées par les majorations pour âge que pour les familles nombreuses).

Les prestations sous condition de ressources contribuent fortement à cette progressivité :

- le complément familial n'est accordé qu'aux familles ayant au moins trois enfants ;
- pour l'APJE, le CF (par voie de conséquence l'AVPF qui leur est liée) et l'ARS, le plafond varie en fonction de la taille de la famille (cf. tableau 2).

La progressivité du plafond avec la taille de la famille est forte même si l'échelle d'unités de consommation qui la sous-tend est un peu plus faible que les échelles couramment utilisées.

La probabilité de se situer au-dessous du plafond - et donc de bénéficier de la prestation - croît ainsi avec le nombre d'enfants à charge ; mais la valeur de la prestation ne varie pas.

Enfin, la taille de la famille intervient pour le calcul de nombreuses variables du barème des aides au logement, et leur combinaison conduit à des montants d'aide et des taux de prise en charge fortement croissant avec le nombre d'enfants (cf. tableau 3 ci-après).

### Modulation du taux de sélectivité avec le statut d'activité des parents

L'institution d'un plafond de ressources a pour conséquence mécanique d'exclusion, du champ de la prestation, une proportion élevée de ménages bi-actifs. Certes, la somme des gains professionnels des ménages « exclus » par les plafonds les situe dans les déciles moyens et supérieurs dans la distribution des revenus ; mais, ce niveau est souvent le fait de deux salaires modestes, et les couples concernés vivraient leur exclusion comme une injustice. On considère, par ailleurs, qu'une famille ne se définit pas uniquement par son niveau de revenu, mais qu'il faut aussi tenir compte du nombre d'actifs dans le couple. Lorsque les deux parents travaillent, on estime, en effet, que ses conditions de vie sont moins bonnes pour un revenu donné que celles du ménage où l'un des parents - généralement la mère - n'a pas d'activité

**Tableau 2**  
**Plafond des couples avec un seul actif**

	APJE		CF		ARS	
	En francs	En indice	En francs	En indice	En francs	En indice
1 enfant	12 737	100			11 870	100
2 enfants	15 285	120			14 610	123
3 enfants	18 342	144	18 342	100	18 342	154
4 enfants	21 398	168	21 398	117	21 398	180
Enfant suppl.	3 538	28	3 538	19	3 538	30

**Tableau 3**  
**Aide au logement en fonction de la taille de la famille**

Revenu	Couple, 1 enfant		Couple, 2 enfants		Couple, 3 enfants		Couple, 4 enfants	
	Aide F/mois	Prise en charge*	Aide F/mois	Prise en charge	Aide F/mois	Prise en charge	Aide F/mois	Prise en charge
5000	1 398	61,5 %	1 816	69,4 %	2 268	76,6 %	2 671	80,8 %
6500	1 009	44,4 %	1 449	55,3 %	1 935	71,9 %	2 356	71,3 %
8000	578	25,4 %	1 039	39,7 %	1 558	52,6 %	1 997	60,4 %
9500	181	8 %	664	25,4 %	1 217	41,1 %	1 673	50,6 %
11000			258	9,9 %	873	29,5 %	1 347	40,7 %
12500					523	17,7 %	1 015	30,7 %
14000					174	5,9 %	683	20,7 %
15500							361	10,9 %

Barème au 1<sup>er</sup> juillet 2000\*\* ; locataire en zone II ; loyer égal au plafond.

\* Aide/loyer plafond + forfait de charges.

\*\* Le barème de l'aide au logement au 1<sup>er</sup> février 2002 devrait améliorer l'aide au logement des ménages de très faible revenu.

professionnelle : la garde des jeunes enfants entraîne des charges financières ; la double journée de travail doit être « valorisée », et la disponibilité pour la mère de produire des biens domestiques est plus faible.

On a donc adopté des mesures corrigeant les barèmes des prestations en faveur de ces familles.

Ces aménagements s'inscrivent dans le contexte plus général d'une meilleure prise en compte des problèmes des ménages bi-actifs par le système des prestations familiales.

A l'origine, ce système était très centré sur les familles où la mère restait à son foyer.

A partir des années 1970, le système devient plus favorable aux familles où les deux conjoints travaillent. La création du complément familial, en 1978, ouvre le bénéfice d'une prestation d'un montant significatif à l'ensemble des familles ayant un enfant jeune ou au moins trois enfants, certes sous condition de ressources, mais quel que soit le statut d'activité de la mère (et avec un plafond plus élevé pour les ménages bi-actifs). Parallèlement, on met en œuvre des prestations spécifiques pour

la garde des jeunes enfants qui mobilisent aujourd'hui 23 milliards de francs (soit 12,5 % de l'enveloppe des prestations familiales, hors AVPF).

C'est donc dans ce cadre qu'il faut replacer les mesures prises pour tenir compte, dans les prestations sous condition de ressources, de la double activité.

Les couples bi-actifs bénéficient ainsi d'un plafond majoré lors de l'octroi de l'allocation pour jeune enfant et le complément familial. Cette approche appelle deux remarques :

- l'option retenue a conduit, non pas à augmenter le montant de la prestation, mais à majorer le plafond d'exclusion. L'avantage n'a donc qu'une portée limitée puisque deux « petits actifs » auront la même aide (le CF ou l'APJE) qu'un ménage mono-actif de même revenu. C'est seulement pour les ménages de revenu déjà significatif que la prise en compte de la double activité améliorera l'aide en les faisant bénéficier de la prestation ;
- l'avantage en cause est substantiel.

Par contre, la « double activité » est ignorée pour l'attribution de l'ARS. Cette « exception » n'avait guère d'importance lorsque la prestation était faible. Mais,



depuis 1993 où elle a été fortement majorée, elle en a plus. Comme au demeurant le plafond d'exclusion de l'ARS est plus bas que pour l'APJE/CF, le nombre de ménages bi-actifs exclus est élevé (près de 57 % contre 24 % pour les couples mono-actifs et 15 % pour les familles monoparentales).

Il n'y a plus aucun aménagement en faveur des ménages bi-actifs, dans les aides au logement.

Au total, les barèmes des prestations sous condition de ressources ne sont aménagés qu'à la marge en faveur des couples bi-actifs, et le niveau des revenus du foyer - quelle que soit leur formation - reste la référence majeure.

### **Prestations sous condition de ressources : deux conclusions**

Le système des prestations familiales n'a pas connu de concentration caractérisée sur les ménages les plus modestes et reste largement universel : les allocations familiales comptent encore pour 37 % du total des aides (hors AVPF) et la sélectivité des prestations sous condition de ressources n'est pas massive.

La modulation des prestations liée aux conditions de ressources n'est cependant pas négligeable. On peut en prendre la mesure de deux façons :

- supprimer la condition de ressources représenterait une charge financière importante. Le coût pour l'APJE, le CF, l'AVPF qui leur est liée et l'ARS, serait de 19 milliards de francs, soit 10 % de l'enveloppe actuelle. La simulation d'un déplafonnement n'est pas techniquement possible pour les aides au logement dont le montant diminue régulièrement avec le revenu. Mais, on peut illustrer l'impact d'une réforme desserrant la condition de ressources par l'ampleur des sommes à engager - 28 milliards - si on voulait donner aux ménages, actuellement exclus par la condition de ressources, le tiers (3 300 francs par an) de l'aide moyenne actuelle ;

- l'apport des prestations familiales dans la lutte contre la pauvreté est considérable. Plus de 700 000 familles passent au-dessus du seuil de pauvreté grâce aux prestations familiales. Et mesuré par rapport au niveau de vie par unité de consommation des couples sans enfant, celui des familles les plus modestes, même celles qui ont de nombreux enfants, est au-dessus de la parité, comme on le verra ci-dessous.

### **L'accroissement de la sélectivité du système des PCR**

Depuis le plan Juppé, les plafonds APJE/CF/AVPF/ARS sont désormais indexés sur les prix, alors qu'on retenait auparavant des références salariales. Dès lors, l'écart prix/salaires se traduit par un effet de champ négatif, un nombre croissant de ménages étant exclus par des plafonds qui évoluent moins vite que leurs salaires. Ce mécanisme, guère sensible à chaque révision annuelle, a un effet cumulatif important. Les dépenses baisseraient ainsi de l'ordre de 10 % (APJE), 6 % (CF) et de 6,5 % (ARS) pour un écart salaires/prix de 10 %<sup>16</sup>. La forte restriction de champ modifierait ainsi la logique actuelle des prestations en écartant progressivement les familles de revenus de plus en plus moyens.

Dans les aides au logement, l'indexation des paramètres ressources sur les prix a non seulement le même effet sur le champ des allocataires, mais se traduit aussi par une diminution de la valeur solvabilisatrice de l'aide. Enfin, l'indexation des loyers plafond sur l'indice de la construction - dont l'évolution a été nettement inférieure à celle des loyers, surtout dans le secteur privé - accroît le taux d'effort des familles à niveau de revenu donné.

La valeur des PCR (hors allocations de logement) est indexée sur les prix comme celle des prestations sans condition de ressources, notamment les allocations familiales *stricto sensu*. Cette parité mérite

d'être soulignée. Elle témoigne de façon remarquable qu'une fois la structure du système fixée (notamment les caractéristiques respectives des allocations avec ou sans condition de ressources), on ne cherche pas à la faire évoluer vers plus de redistribution verticale par une différenciation des techniques de revalorisation.

cernées n'est pas négligeable : on l'a, par convention, fixé à 125 francs par mois et par personne, somme significative ;  
- les bourses de l'enseignement sont d'un montant modique (sauf pour l'enseignement supérieur) ;  
- le statut fiscal (cf. annexe) des familles qui mobilise des sommes beaucoup plus importantes.

### LE NIVEAU DE VIE DES FAMILLES ET LEUR REVENU PRIMAIRE

Le niveau de vie relatif des familles en fonction de leur revenu primaire ne dépend pas seulement du système des prestations familiales.

Il est fortement influencé par d'autres dispositifs publics. On en a retenu trois :  
- la couverture maladie universelle (CMU) qui donne le bénéfice gratuit de la couverture complémentaire en assurance maladie et allège les charges des ménages les plus modestes ; l'avantage pour les familles con-

### Les prestations familiales et les dispositifs

La combinaison des prestations familiales et de ces dispositifs permet d'évaluer de façon assez fiable le niveau de vie par unité de consommation des familles et sa variation avec leur revenu primaire.

Le tableau 4 ci-dessous illustre cette variation par rapport au niveau de vie des couples sans enfant pour des familles type.

Ce tableau et l'analyse plus fine des données de base, qui ont été agrégées pour le réaliser, appellent les commentaires suivants.

Tableau 4

#### Variation du niveau de vie des couples en fonction du nombre d'enfants

Revenu	Couple, 1 enfant	Couple, 2 enfants	Couple, 3 enfants	Couple, 4 enfants
Revenu par uc sans aides*	75 %	65,2 %	57,7 %	51,72 %
Revenu mensuel				
5 000	89 %	96 %	112 %	118 %
7 500	82 %	84 %	96 %	97 %
10 000	78 %	79 %	86 %	87 %
12 500	77 %	74 %	79 %	78 %
15 000	78 %	72 %	75 %	76 %
20 000	77 %	72 %	69 %	69 %
25 000	78 %	71 %	69 %	65 %
40 000	77 %	71 %	67 %	63 %
50 000	77 %	70 %	67 %	63 %

\* Sans aides, le revenu par uc est égal au revenu du couple sans enfant (1,5 uc) divisé par le nombre d'uc des couples avec enfant(s).



### En termes de méthode

Le choix des familles type<sup>17</sup> et de l'échelle d'unités de consommation<sup>18</sup> reposent, certes, sur des conventions ; mais celles-ci semblent raisonnablement solides, et les familles suivies sont assez bien représentatives de la réalité des familles (qui n'ont pas d'enfant de moins de trois ans).

### En termes de résultats

a) A s'en tenir aux seules prestations familiales, leur sélectivité, dans le champ étudié, résulte principalement des aides au logement. Toutefois, l'ARS et le complément familial introduisent une flexion significative au profit des familles nombreuses de revenus faibles et moyens/supérieures.

b) La superposition de l'aide au logement, des bourses et de la CMU, se traduit par une très forte élasticité des aides au revenu pour les familles les plus modestes avec des taux supérieurs à 50 % (quand le revenu professionnel augmente de 100, le revenu total ne progresse que de moins de 50).

c) La prise en compte de l'impôt sur le revenu, des dépenses fiscales et sociales liées à la scolarité des enfants et de la taxe d'habitation, modifie sensiblement l'analyse. La structure « familiale » du barème de l'impôt, combinée à l'universalité d'allocations familiales non imposables, assure aux familles aisées un niveau de vie qui tient largement compte des charges liées à l'éducation de leurs enfants. Le système des bourses - en tout cas au lycée - est d'un apport précieux pour les familles les plus modestes.

d) Malgré l'importance d'un statut fiscal protecteur et d'allocations familiales universelles, la dégradation du revenu disponible net d'impôt par unité de consommation avec le revenu primaire des allocataires est continue et forte.

e) C'est pour les familles nombreuses que le niveau de vie relatif est le plus élevé. Mais malgré la progressivité des aides avec

la taille, et sauf pour les familles modestes, on n'atteint pas la parité, et l'écart s'accroît - mais pas de façon massive - avec le nombre d'enfants pour les familles de revenu déjà moyen.

### Conclusions tirées du tableau 4

L'organisation « formelle » des données du tableau 4 met en évidence deux conclusions étroitement liées :

- comme pour les familles les plus modestes, on est au-dessus du niveau de vie du couple sans enfant, ceux-ci paraissent « avantagés » et les parents « vivre » partiellement des prestations de leurs enfants ;
- comme le revenu par « uc » diminue au fur et à mesure que le revenu primaire s'accroît, les familles aisées paraissent « brimées ».

Cette présentation est contestée par de nombreux commentateurs qui jugent qu'elle « légitime » abusivement la référence à la compensation horizontale des charges de famille.

Mais on est gêné pour adopter, parallèlement ou de préférence, les tableaux qui présentent la variation des avantages familiaux en fonction du revenu primaire et qui comptent le quotient familial comme une aide. En effet, depuis 1998 (pour des raisons inconnues de nous), le quotient familial n'est plus une dépense fiscale au sens « légal » du terme (le fascicule « voies et moyens » qui définit les dépenses fiscales fait partie de la loi de Finances).

Si on s'écarte de cette orthodoxie formelle et si l'on reclasse le quotient familial dans les avantages familiaux, les données utilisées pour le tableau 4 (les avantages en francs figurent en ordonnée et le revenu en abscisse) aboutissent à une courbe en U, résultat cohérent puisque les avantages sont élevés pour les ménages les plus modestes (notamment grâce aux aides au logement) et les plus aisés (grâce au quotient familial). Cette présentation pousse « intuitivement » beaucoup de commentateurs à mettre en cause le quotient, jugé trop

« favorable » aux familles aisées<sup>19</sup> surtout compte tenu des fortes contraintes pesant sur les finances publiques.

### **Les réformes : diminution des avantages familiaux des plus aisés**

Ce dernier point de vue a largement dominé le débat des dernières années, conduisant à des réformes ou projets tendant à diminuer les avantages familiaux - *lato sensu* - des familles les plus aisées.

Le plafonnement du quotient familial, en 1982, avait substantiellement écorné le niveau de vie relatif des familles les plus aisées. Encore faut-il souligner que cette option n'avait pas remis en cause l'architecture globale du quotient familial (et notamment les demi-parts accordées pour les familles nombreuses).

Le plan de réforme de la Sécurité sociale annoncé par Alain Juppé prévoyait l'intégration des prestations familiales dans l'assiette de l'impôt sur le revenu (IR). Cette réforme aurait concerné un nombre élevé de familles - familles imposables et le devenant du fait de cette réintégration ; mais, elle ne les supprimait pour aucune, même la plus riche (la diminution des avantages familiaux étant au plus égale au produit de la valeur des allocations familiales par le taux marginal d'imposition<sup>20</sup>).

Le gouvernement Jospin a procédé en trois temps :

- la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Avec le plafond finalement retenu, le nombre de familles « perdantes » était plus faible que dans l'option proposée par Alain Juppé ; mais, les exclues perdaient la totalité de leurs allocations familiales, ce qui conduisait à des effets de seuil importants pour les familles nombreuses (jusqu'à 6-10 % du revenu pour les familles au plafond) ;
- retour à l'universalité des allocations familiales en contrepartie d'un sensible dur-

cissement du plafonnement du quotient familial. En masse, les allocations familiales « rendues » sont voisines du supplément de pression fiscale ; mais l'incidence est différente (le plafonnement touche les familles aisées de un enfant et celles ayant des enfants majeurs fiscalement rattachés de plus de 20 ans, qui n'étaient pas concernées par la mise sous condition de ressources des allocations familiales ; les classes moyennes/supérieures sont épargnées par le durcissement du plafonnement) ;

- amélioration significative de la demi-part plafonnée dans le cadre du plan de baisse de l'IR.

Au total la situation relative des familles aisées ne sort pas bouleversée de cette histoire récente, malgré les nombreuses controverses qu'elle a entraînées (et qui contrastent avec la rareté des commentaires qui ont accompagné la relance - significative et, selon nous, bienvenue - des allocations de logement par le gouvernement Jospin).

On semble donc être parvenu à une phase de relative stabilisation de la modulation de l'aide publique aux familles en fonction de leur revenu.

Au terme de cette analyse, quelles conclusions peut-on avancer ?

Malgré la mouvance des dispositifs - sociaux et fiscaux - c'est la continuité qui l'emporte pour les éléments structurants du système.

On ne recherche pas d'inflexion en faveur des familles modestes même si, en fin de période, deux réformes les ont spécifiquement visées : la CMU dont le barème « familialisé » ouvre le droit à la protection complémentaire aux couples mono-actifs au niveau du SMIC ; les mesures visant les « petits actifs » (*working poors*), réforme de la taxe d'habitation, prime à l'emploi, augmentation des aides au logement pour les revenus voisins du RMI, avec un degré de prise en compte de la taille de la famille inégal.



On ne mobilise pas les marges financières disponibles sur les familles de revenus moyens à faibles. Lorsqu'elles existent, elles sont affectées à des transferts vers la branche vieillesse (prise en charge des majorations de retraite accordées aux familles ayant élevé au moins trois enfants, à hauteur de plus de 20 milliards de francs au terme de la montée en charge de cette reprise ; prélèvement exceptionnel de 5 milliards de francs sur l'excédent de la CNAF prévu dans la loi de Financement de la Sécurité sociale pour 2000). La rhétorique utilisée (« Il n'est pas illégitime que la branche famille assume la charge financière des avantages familiaux de retraite ») cache mal le but réel de l'opération qui est de récupérer l'excédent tendanciel de la CNAF, sans avoir à baisser le niveau des recettes qui lui sont affectées. Il y a là un gisement encore important puisqu'on pourrait franchir une étape supplémentaire de dérivation financière en faisant prendre en charge, par la branche famille, les annuités validées gratuitement en fonction du nombre des enfants élevés. Elles sont également affectées à la montée en charge des prestations affectées aux familles jeunes qui est la constante majeure de la période. Ce mouvement de fond satisfait le courant nataliste qui considère qu'une expérience plus positive du début de « carrière familiale » est de nature à inciter les parents à envisager une nouvelle naissance, voire des nouvelles naissances. Il correspond à une forte attente sociale.

Cette double priorité (dériver les excédents vers la branche vieillesse et pousser

les feux sur la tranche 0-6 ans) explique :

- qu'on n'ait pas procédé aux réformes, pourtant d'ampleur modérée, qui auraient accru la redistribution verticale : augmentation des loyers plafond des aides au logement plus forte que celle intervenue en 1999-2001, de façon à diminuer la charge des familles, pourtant modestes, dont le taux d'effort est très élevé lorsqu'elles ne sont pas logées en HLM ; suppression de la condition d'activité antérieure pour l'octroi de l'allocation parentale d'éducation ; institution - à côté des allocations familiales - d'une prestation sous condition de ressources pour les familles de rangs 1 et 2, à l'instar de ce qui existe pour les familles nombreuses avec le complément familial (en adoptant un plafond de ressources plus bas que pour le CF actuel) ;
- qu'on se satisfasse d'une politique indifférenciée d'indexation de la valeur des prestations et d'une politique de revalorisation des plafonds qui diminue en tendance le nombre des bénéficiaires des prestations sous condition de ressources.

Le statut fiscal des aides à la famille semble désormais figé.

Ainsi se trouvent confirmés les deux traits majeurs de la politique familiale :

- diminuer en pourcentage du PIB l'enveloppe des aides affectées aux familles ayant des enfants à charge ;
- employer ce potentiel pour « couvrir » dans une conception universaliste la grande masse des familles ; n'en exclure aucune et ne pas assigner au dispositif une force redistributrice plus grande que celle actuellement constatée.

## ANNEXE

**Les principaux éléments du statut fiscal des familles****1- Lorsque les enfants sont à charge****a) Dispositifs généraux**

Le barème de l'impôt sur le revenu est construit sur un système de parts qui, à revenu donné, fait diminuer l'impôt avec la taille de la famille. On distingue le quotient « conjugal » (une part pour chaque conjoint) et le quotient « enfant » de base, d'une part, et, d'autre part, les demi-parts supplémentaires accordées à certaines familles (citons notamment la demi-part supplémentaire accordée par enfant à partir du troisième ; la demi-part accordée, sous certaines conditions, aux enfants majeurs ; la part accordée aux parents qui élèvent seuls leurs enfants). Le quotient conjugal et le quotient « enfant » de base sont considérés, depuis 1998, comme l'application de la norme fiscale : ils ne peuvent donc être qualifiés d'aides. Les autres demi-parts sont mises en œuvre au-delà de la norme fiscale ; elles sont donc des aides publiques (et figurent comme telles dans les « dépenses fiscales »). On n'a pas d'évaluation du quotient conjugal. Le quotient « enfant » de base est évalué à 51 milliards de francs. Les demi-parts supplémentaires s'élèvent à 14 milliards de francs.

La taxe d'habitation comprend de nombreux éléments de calcul favorables aux familles : l'abattement général et les paramètres « familiaux » du calcul du plafonnement de la taxe.

**b) Dispositifs ciblés**

Des aides fiscales sont prévues pour la garde des jeunes enfants (réduction d'impôt sur le revenu pour les familles dont l'enfant est en crèche ou gardé par une assistante maternelle ; réduction d'impôt au titre des emplois familiaux lorsque la famille a recours à une employée de maison...).

Des aides fiscales sont affectées à la scolarité des enfants (réduction d'impôt, d'un faible montant, variant avec la position de l'enfant dans son cursus de formation : collégien, lycéen ou étudiant).

**2- Lorsque les enfants ne sont plus à charge**

Les contribuables isolés bénéficient d'une demi-part supplémentaire (près de 9 milliards de francs).

Les majorations de retraite accordées aux parents, qui ont élevé au moins trois enfants, ne sont pas imposables (dépendance fiscale de 3,4 milliards de francs).

**3- Rappelons enfin que les prestations familiales ne sont pas imposables**



## NOTES

1. Le rapport 2001 de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale a traité ce problème dans les chapitres consacrés aux dépenses fiscales et aux prestations sous condition de ressources.
2. C'est le cas avec la CMU qui ouvre le bénéfice de l'assurance complémentaire sur un barème calé sur le revenu par unité de consommation.
3. Des projets - assez avancés - ont, par exemple, étudié le couplage d'une augmentation parallèle des droits d'inscription et des bourses.
4. L'assurance vieillesse des parents au foyer bénéficie aux familles où l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle, et qui ont soit un enfant de moins de trois ans, soit au moins trois enfants. Une condition de ressources élimine les ménages les plus aisés. La CNAF, qui est « l'employeur fictif » de ces parents (à plus de 98 % des femmes), verse à la CNAVTS des cotisations calculées au taux de droit commun et sur une assiette égale au SMIC. En contrepartie, les années pour lesquelles une cotisation a été versée sont validées lors de la liquidation de la retraite.
5. L'APL est l'aide au logement attribuée pour l'essentiel aux locataires en HLM et aux accédants à la propriété. La CNAF assume les dépenses lorsque les bénéficiaires sont des ménages ayant des enfants à charge (l'Etat finançant les autres ménages, notamment les personnes âgées).
6. Si l'on disjoint l'AVPF (aide reportée dans le temps), ces chiffres deviennent respectivement 47,93 et 23 %.
7. On est frappé par les abus de langage qu'on rencontre dans beaucoup d'analyses qui décrivent les prestations sous condition de ressources comme n'aidant que les « pauvres ». Or, les « exclus » par les plafonds de ressources se situent très souvent dans les déciles moyens, voire supérieurs. Il est alors abusif de parler de mesures aidant les ménages « modestes », les « plus modestes », les ménages « défavorisés », toutes expressions fréquemment associées à ces prestations. On a la même déformation dans le vocabulaire fiscal. C'est le cas lorsqu'on décrit la décote comme destinée à « alléger la charge fiscale des contribuables modestes » alors qu'elle concerne des ménages de revenu moyen, puisque la décote suppose par définition que ces ménages se situent au-dessus des seuils d'imposition. On est de même perplexe devant la qualification de l'abattement fiscal défini comme dirigé en faveur des personnes âgées de « condition modeste », puisqu'il couvre les ménages jusqu'à des niveaux élevés de revenu par unité de consommation. On finit par se demander à partir de quel décile de revenu, on osera parler de « ménages de revenu moyen » ou de ménages « aisés ».
8. L'allocation de garde de l'enfant est versée aux parents qui font garder un enfant de moins de six ans à leur domicile par une employée de maison.
9. On a un exemple de réforme très sélective avec l'éclatement du salaire unique en 1972 - gouvernement Chaban Delmas - entre un salaire unique majoré, nettement augmenté par rapport aux prestations antérieures, très ciblé sur les ménages les plus modestes, et le salaire unique simple réservé aux classes moyennes, plus bas et promis à extinction lente par la non-indexation de son plafond et de sa valeur.
10. Le complément familial est accordé aux familles qui ont au moins trois enfants de plus de trois ans à leur charge.
11. L'APJE est attribuée sous condition de ressources aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans.
12. L'allocation de rentrée scolaire est accordée, sous condition de ressources, aux familles ayant un enfant scolarisé entre 6 et 18 ans. Elle est versée à la fin d'août et s'élève à 1 600 francs par enfant depuis 1994 où l'on a institué une très forte majoration.
13. L'allocation parentale d'éducation est accordée aux familles où l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle et qui ont un enfant de moins de trois ans de rang deux ou plus. Mais, il existe une condition d'activité antérieure de la mère de famille (il faut que le parent concerné ait travaillé au moins deux ans dans le passé). Or cette règle, qui conditionne l'accès à l'APE, élimine surtout des ménages les plus « exclus », et dans l'ensemble les plus pauvres où la mère de famille n'a jamais travaillé ou n'a que très peu travaillé !
14. L'allocation parentale d'éducation - 18 milliards de francs - est servie sans condition de ressources. Elle concerne massivement des familles modestes ou de revenus moyens (puisque un seul parent est actif), mais bénéficie aussi à des familles dont le parent actif a un revenu important. Le salaire unique, dont il est le lointain précurseur, était lui servi sous condition de ressources.
15. La loi « famille » de 1994 - gouvernement Balladur - est typique du refus d'une forte redistribution verticale : certes, dans le calendrier de report de l'âge limite prévu pour 1995-1999, les premières mesures concernent les familles dont le revenu par unité de consommation sont faibles (aides au logement), ou moyens (complément familial), et les dernières concernent les allocations familiales de deux enfants ; mais au terme du calendrier, tous les allocataires et toutes les prestations sont « couverts » jusqu'à 22 ans.
16. Respectivement 20 ; 10,5 et 14 % pour un écart de 20 %.
17. Familles n'ayant pas d'enfant de moins de trois ans ; les enfants sont collégiens ou lycéens. On peut considérer que l'âge de ces enfants n'a pas d'incidence marquée sur les résultats (la croissance de la valeur de l'unité de consommation à 14 ans est en gros équilibrée par les majorations pour âge des allocations familiales et l'augmentation des bourses. Ces familles sont locataires en zone II, référence majoritaire et acquittent un loyer égal au plafond de loyer du barème d'aide au logement. La situation relative des accédants à la propriété ne serait pas radicalement différente de la leur.
18. Echelle Insee : 1 pour le premier adulte ; 0,5 pour le second et les enfants de plus de 14 ans ; 0,3 pour les autres enfants. Cette échelle ne varie pas avec le revenu, option évidemment contestable comme le souligne l'Insee.
19. On n'en connaît guère qui poussent la logique forfaitaire, analysée au début de ce texte, jusqu'à souhaiter qu'on diminue les aides des familles les plus modestes.
20. On serait parvenu au même résultat concret en faisant varier les allocations avec le taux marginal d'imposition, formule moins « agressive » et qui diminuerait les prélèvements obligatoires au lieu de les augmenter.

