

LA PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES DANS L'ATTRIBUTION DES AIDES MONÉTAIRES AUX FAMILLES (*)

par

Guy WORMS

RÉSUMÉ. — Dans les sociétés développées contemporaines, la compensation collective des charges de famille par des avantages monétaires semble aller de soi. Pourtant, si l'on tente de répondre à la question « pourquoi aider les familles? », on est conduit à reconnaître la dimension profondément subjective de la notion de « coût de l'enfant », et par là même, le caractère contingent de toute politique familiale.

Durant les années soixante et soixante-dix, en France, les aides aux familles ont été réformées dans le sens d'une plus grande sélectivité. Cette évolution s'est toutefois effectuée sans grande cohérence, et s'est traduite par un développement simultané des avantages dégressifs et de ceux qui croissent avec le revenu des familles.

C'est pour éviter de tels paradoxes qu'il est apparu nécessaire de partir tout d'abord « à la recherche d'un critère de ressources ». Cette analyse montre que de multiples formules sont justifiables par des points de vue théoriques différents. Enfin, à titre d'illustration, on examine six variantes possibles de redistribution (à enveloppe budgétaire donnée) des principaux avantages (allocations familiales, complément familial et quotient familial) existant en 1979.

ABSTRACT. — *INCOME RELATED FAMILY ALLOWANCES. In industrial contemporary societies a publicly financed compensation for dependents seems natural. And yet, on trying to answer the question "why help families with children?" the author finds the subjective part in the idea of the cost of a child and therefore the contingencies of any family policy.*

In France during the sixties and seventies, the regulations of child benefits were revised and entitlement made more selective. The changes, however, were not consistent and ended in both an increase of regressive and of progressive benefits in relation to incomes.

To avoid such paradoxes, an "income criteria" had to be computed. The author shows a number of systems can be defended from different theoretical points of view. As an illustration six possibilities of revised system of the redistribution of the main child benefits in 1979 are analysed.

(*) Cet article a été rédigé à partir de réflexions menées dans le cadre du groupe de travail sur les transferts sociaux réuni en 1979 à la demande du Commissaire Général au Plan, sous la présidence de M. Jean de Marcillac. Rapporteur du sous-groupe « aides à la famille » présidé par Mlle Marinette Girard, l'auteur a pu disposer des résultats chiffrés de nombreuses simulations et projections établies au moyen des modèles MIR4 et SECUS construits par la Direction de la Prévision. Il a en outre bénéficié des remarques stimulantes des participants au séminaire « Économie de la Famille » des 4 et 5 juin 1980, et notamment de M. Gérard Calot, Directeur de l'Institut national d'Études démographiques, dont le point de vue a été récemment présenté dans :

— « Niveau de vie et nombre d'enfants : un bilan de la législation familiale et fiscale française de 1978 », *Population*, 1980, n° 1.

— « Réflexions sur la prise en compte du nombre d'enfants dans la législation familiale et fiscale », *Revue économique*, 1980, n° 6.

SOMMAIRE

Introduction	50
1. Pourquoi aider les familles?	52
1.1. Une notion faussement évidente : la compensation des charges de famille.	53
1.2. Un système d'aide aux familles ne prend son sens que dans le cadre d'une politique démographique d'ensemble.	55
1.3. La neutralité financière des aides aux familles peut cependant être appréciée d'une manière simple.	57
2. A la recherche d'un critère de ressources.	61
2.1. Un laminage des avantages forfaitaires qui pose le problème du critère de ressources.	61
2.2. Deux conceptions opposées, quatre orientations justifiables, huit formules possibles.	65
3. Une illustration : allocations familiales, complément familial et quotient familial.	74
3.1. L'incidence des ressources sur le solde des avantages résultant, en 1979, des allocations familiales, du complément familial et du quotient familial.	74
3.2. Six variantes de redistribution des aides à la famille.	79
Conclusion	86
Annexe : Problèmes posés par la prise en compte des ressources pour l'attribution des prestations familiales.	88

Le Rapport sur les principales options du VIII^e Plan ⁽¹⁾ indique que « la baisse de la natalité doit redonner la première place à la famille : tout doit être mis en œuvre pour que les transferts en faveur des familles soient privilégiés par rapport aux prestations de caractère individuel ». Cette priorité donnée, au sein des transferts sociaux, au développement de la politique familiale marque une inflexion, voire une rupture par rapport aux tendances des deux dernières décennies. Mais elle situe aussi ce choix politique dans son contexte démographique, et éclaire par là même les finalités que poursuivent les pouvoirs publics au moyen de la politique familiale. L'action gouvernementale en la matière comporte de très nombreux aspects, qu'il convient de ne pas réduire aux seules dépenses budgétaires, et encore moins à celles d'entre elles qui prennent la forme d'aides monétaires. Toutefois ces dernières posent des

(1) *La Documentation française*, 1979, p. 74.

problèmes suffisamment importants et spécifiques pour justifier une étude particulière. Il suffit en effet de relever les controverses que ne manque pas de soulever dans la presse la moindre évocation d'une éventuelle réforme du quotient familial ou de l'hypothèse de l'instauration d'une prestation subordonnée à une condition de revenu, pour prendre la mesure des intérêts, et même des passions, qui s'attachent à la prise en compte des ressources dans l'attribution des aides monétaires aux familles. Aussi le présent article sera-t-il centré sur ce thème, que l'on s'est efforcé de traiter à travers trois questions. Sur quels objectifs et principes repose l'intervention publique en faveur des familles? La part croissante des aides modulées en fonction des ressources peut-elle se justifier par des orientations claires? Faut-il et peut-on imaginer une redistribution des trois principaux avantages, les allocations familiales, le complément familial et le quotient familial?

Auparavant, il paraît souhaitable de donner quelques précisions de nature méthodologique. En ce qui concerne le champ de l'étude, tout d'abord, on s'est délibérément limité aux seules aides monétaires, tout en retenant à l'instar de G. Calot (1) une vision relativement extensive de celles-ci. La restriction aux aides monétaires immédiates exclut non seulement les avantages « en nature » au sens strict (financement budgétaire de services éducatifs gratuits, par exemple), ou sous forme de remboursements de frais exposés (prestations en nature de l'assurance maladie, par exemple), mais encore des versements en espèces qui n'ont pas un lien direct et prépondérant avec les charges de famille du moment. C'est ainsi que, dans le cadre de la Sécurité sociale, on a ignoré les dépenses supportées par des caisses autres que celles d'Allocations familiales. On a, de ce fait, rejeté des avantages dont le caractère familial était pourtant indéniable comme les prestations en espèces de l'assurance maternité (généralement classées dans la fonction « famille » par les nomenclatures de comptes sociaux) ou encore les bonifications diverses (majoration des pensions des assurés ayant élevé au moins trois enfants, annuités gratuites aux mères de famille, retraite anticipée des travailleuses manuelles) accordées par l'assurance vieillesse. En revanche, selon un usage désormais répandu (et notamment reconnu par la publication relative à « l'effort social de la Nation »), on a considéré comme des avantages positifs les allègements d'impôts directs dont bénéficient les familles du fait de leur situation. Certes, une telle décomposition des effets du prélèvement fiscal va à l'encontre de l'idée selon laquelle le mode de calcul de l'impôt formerait un tout indivisible. Mais la définition d'une situation de référence, au moyen du barème applicable aux foyers sans enfant à charge, ne soulève aucune difficulté dès lors que l'on se place du point de vue des familles. En effet la modification, à la suite de l'arrivée d'un enfant supplémentaire, des prélèvements qu'elles subissent, est strictement équivalente à la perception d'une allocation. La signification microéconomique de ces avantages fiscaux est donc parfaitement claire même si, au niveau global, leur suppression ne pourrait vraisemblablement se concevoir sans mesures d'accompagnement.

(1) Cf. par exemple, *Réflexions sur la prise en compte du nombre d'enfants dans la législation familiale et fiscale*, *Revue économique*, 1980, n° 6, p. 1224.

S'agissant du mode d'analyse, en revanche, on se séparera de la problématique de G. Calot en ce sens que l'on s'efforcera de ne pas restreindre *a priori* la réflexion à des cas-types et que l'on se refusera à s'enfermer d'emblée dans une norme de référence pour présenter le bilan d'ensemble des effets de la législation. En premier lieu, l'analyse de quelques situations exemplaires ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des problèmes que soulève la mise en œuvre des critères de ressources dans la distribution des aides aux familles. Non seulement un doute subsistera toujours quant à l'incidence du choix des cas-types sur la nature des disparités observées, mais surtout il apparaît que seul un balayage continu de l'ensemble des configurations possibles est susceptible de faire ressortir les aberrations qu'engendrent les critères de ressources, notamment sous la forme « d'effets de seuil ». En second lieu, il semble préférable de repousser l'intervention d'une norme de référence au moment de porter un jugement sur la législation familiale, et de ne pas la faire intervenir dans la mesure des avantages eux-mêmes. Il est en effet parfaitement possible de comptabiliser les revenus imputables à l'ensemble des enfants (ou à l'enfant moyen ou marginal) toutes choses étant égales d'ailleurs, c'est-à-dire à activité des parents et à législation données.

Enfin, on s'écartera encore de la voie suivie par G. Calot dans la mesure où l'on ne cherchera pas à établir des bilans sur cycles de vie. En effet, il a semblé qu'en caractérisant les familles par leur situation instantanée, on obtiendrait déjà des conclusions intéressantes, notamment dans la perspective, privilégiée ici, de la comparaison de dispositifs alternatifs. Cependant il est clair que l'option méthodologique ainsi retenue constitue une simple commodité, et que seule une analyse longitudinale serait de nature à fournir une estimation complète de la portée redistributive des aides à la famille car, en permettant une consolidation des avantages et des prélèvements qui servent à les financer, elle en dégagerait la signification profonde.

1. POURQUOI AIDER LES FAMILLES ?

Pour comprendre le véritable sens de l'intervention publique dans ce domaine, il convient de faire table rase de toutes les évidences trompeuses qui semblent établir l'existence de charges de famille qui se définiraient de manière intrinsèque, indépendamment de toute référence aux comportements et aspirations du moment. En reconnaissant ainsi la relativité sociale de la notion de « charges de famille », on aboutit à la conclusion que la recherche de l'équité est indissociable des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics en matière démographique. Mais cette démarche permet également d'appréhender les aides aux familles de manière plus objective et de montrer qu'elles ne s'analysent pas nécessairement comme des transferts des foyers ayant peu ou pas d'enfants vers les familles plus nombreuses, les « aides » reçues pouvant aussi être considérées comme des droits acquis en contrepartie d'une contribution fournie à la reproduction sociale.

1. 1. Une notion faussement évidente : la compensation des charges de famille

Selon une conception communément admise ⁽¹⁾, la notion de « risque social » constituerait le « dénominateur commun » aux différentes politiques de Sécurité sociale mises en œuvre dans le monde contemporain. Chaque « branche » de l'institution assurerait ainsi la protection collective contre un événement susceptible d'empêcher une personne d'acquérir le revenu normalement tiré de son activité professionnelle, ou de lui occasionner des charges exceptionnelles affectant son niveau de vie. Comme l'indique le terme « risque », les éventualités considérées ont normalement un caractère aléatoire, le plus souvent fâcheux : maladie, invalidité, accident du travail et maladie professionnelle, décès, chômage ; dans l'autre sens, on notera seulement la vieillesse (ou survie), situation certes souhaitable, mais génératrice de charges envers lesquelles l'individu ne peut se prémunir convenablement sans un effort de prévoyance qui fasse appel aux techniques de l'assurance.

La seule exception à ce principe semble bien être constituée par les aides que la collectivité octroie aux familles à raison des enfants dont elles ont la charge. Grâce aux progrès de la contraception, on peut en effet considérer que le rôle du hasard dans la procréation est devenu négligeable. Dès lors, les prestations familiales ne sauraient être regardées comme des indemnités accordées à ceux qui n'ont pas pu éviter le « sinistre » que constituerait une naissance, mais bien au contraire comme un élément de compensation, voire d'incitation, bénéficiant à ceux qui prennent une part dans la reproduction de la population à laquelle ils appartiennent, et consentent de ce fait à supporter des « charges de famille ».

Contrairement aux « assurances » maladie ou vieillesse qui trouvent leur justification dans l'existence d'aléas frappant inégalement les membres d'un groupe social, mais avec une probabilité *a priori* le cas échéant uniforme, les aides à la famille posent d'emblée un problème de redistribution, puisqu'elles visent à corriger des disparités de situation résultant de comportements volontaires ⁽²⁾. Il est en effet clair que la notion de charges de famille ne trouve pas sa source dans le seul fait que des couples ont, selon les moments de leur existence, plus ou moins d'enfants sous leur responsabilité. Dans une société dont la reproduction serait assurée par des comportements démographiques rigoureusement uniformes (toute femme ayant deux enfants) on aurait certes, à un instant donné, trois configurations possibles avec zéro, un ou deux enfants « à charge ». Mais ces états transitoires n'engendreraient pas, en eux-mêmes, plus de disparités que celles qu'on observerait si tous les ménages consacraient à des dates variables mais à intervalle fixe, par exemple tous les 5 ans, la moitié de leur revenu annuel à changer leur automobile. La

(1) Voir, par exemple, Jean-Jacques DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, 7^e édition (1977), livre I, titre préliminaire, chap. I.

(2) En fait, l'opposition n'est pas aussi tranchée. Comme on l'a indiqué, une naissance peut revêtir un caractère accidentel tandis que, dans le domaine de l'assurance maladie par exemple, certains facteurs de risque peuvent résulter de comportements volontaires (consommation de tabac ou d'alcool, notamment).

régularisation du flux de leurs dépenses courantes appellerait bien entendu, dans un cas comme dans l'autre, des mesures correctrices, soit sous forme d'épargne personnelle, soit par l'intermédiaire d'une institution de crédit. Mais il n'y aurait pas matière à intervention publique, sauf si les mécanismes privés étaient défailants à fournir aux intéressés les services souhaités.

C'est donc bien dans le fait que la fonction sociale de reproduction de la population est inégalement assurée par ses membres, que les transferts en faveur des familles trouvent leur justification première. Depuis l'institution de la Sécurité sociale, chacun est assuré, grâce à l'activité des générations suivantes, de bénéficier lors de sa retraite de multiples prestations en nature et en espèces, ainsi que de services collectifs, et ce quel que soit le nombre d'enfants qu'il ait élevé. A une mise en commun d'avantages qui dépassent désormais le cadre restreint du groupe familial, doit donc correspondre une solidarité dans l'effort qui se traduit par des flux allant vers ceux qui assument des charges de famille et garantissent à la collectivité toute entière la pérennité de son fonctionnement. Dans cette perspective, on conçoit qu'un certain nombre de dépenses directement imputables à l'enfant, tels que l'enseignement et les soins médicaux, soient supportées par la collectivité par la voie budgétaire ou par l'intermédiaire d'une couverture sociale gratuite. Mais en quoi les autres consommations — alimentation, habillement, ... — seraient-elles d'une nature différente? Elles aussi concourent à « l'investissement en capital humain » que représente l'enfant.

C'est ainsi qu'un certain nombre d'études économiques ⁽¹⁾ se sont attachées à mesurer le « coût de l'enfant », c'est-à-dire le surcroît de charges qu'il fait peser sur une famille. Une telle démarche ne peut évidemment être conduite en termes de dépense globale, sous peine d'aboutir à la tautologie selon laquelle le coût de l'enfant s'identifie purement et simplement au supplément de prestations auquel il donne droit. Ce n'est qu'en procédant à une analyse fine de la structure de la consommation que l'on est susceptible de relever des différences significatives. Mais, au-delà des problèmes que posent inévitablement la tenue d'une comptabilité analytique au niveau d'un foyer et la neutralisation des facteurs parasites (qui comprennent non seulement les ressources, mais aussi les habitudes socio-culturelles, l'âge, ...), il convient de s'interroger sur la portée de telles observations. Si par exemple, après avoir vaincu d'innombrables difficultés techniques, on parvient à montrer que, toutes choses égales d'ailleurs, les dépenses imputables à un enfant de rang donné sont une fraction constante des ressources de sa famille ⁽²⁾, quelle signification peut-on accorder à ce fait? En quoi mérite-t-il d'attirer plus l'attention que les autres arbitrages qui sont effectués entre les différents emplois alternatifs du revenu?

L'économiste, soucieux d'éviter les implications normatives du concept de « besoins », interprétera en effet l'ensemble des consommations d'un ménage

(1) Voir, par exemple, *Coût de l'enfant et consommation familiale*, B.I.P.E.-C.N.A.F., 1977.

(2) C'est de ce postulat que procèdent les méthodes de mesure du niveau de vie qui utilisent des systèmes de pondération dérivés de « l'échelle d'Oxford ».

comme le résultat de la confrontation d'un système de préférences à des contraintes matérialisées par une enveloppe budgétaire et un vecteur de prix. Plus généralement, il considèrera que les choix démographiques procèdent eux-mêmes d'un calcul analogue, explicite ou non, dans lequel les aides à la famille sont un paramètre parmi d'autres. Dans cette perspective, la constatation objective du fait que, par exemple, la fécondité est plus élevée dans les foyers catholiques que dans les familles protestantes, aura rigoureusement le même statut que l'observation des différences d'habitudes alimentaires d'une région à l'autre.

1.2. Un système d'aide aux familles ne prend son sens que dans le cadre d'une politique démographique d'ensemble

Mais pourquoi l'État encouragerait-il par diverses subventions cet investissement particulier qu'est l'enfant, alors qu'il pénalise dans le même temps les mangeurs de caviar ou les consommateurs de carburant ? La réponse à cette question peut être recherchée du côté de la sphère idéologique, dans la mesure où les valeurs morales qui forgent certaines attitudes individuelles sont aussi susceptibles d'imprimer leur marque aux orientations des pouvoirs publics. Mais c'est dans l'analyse des implications économiques et sociales des évolutions démographiques que l'on trouvera la principale clé pour comprendre l'intervention politique dans ce domaine : en supprimant le droit d'aînesse, la Révolution française conforte effectivement le pouvoir de la bourgeoisie montante en favorisant le morcellement de la propriété rurale ; mais elle induit aussi une attitude malthusienne dans les campagnes qui entraîne un déséquilibre démographique que la saignée de la grande guerre aggravera encore ; le Gouvernement qui, en 1939, promulgue le Code de la Famille réagit donc au déclin de la population nationale à un moment où la menace d'un nouveau conflit rend cette faiblesse particulièrement perceptible.

Si l'État est concerné par les comportements démographiques, c'est donc parce que ceux-ci ne conduisent pas spontanément à une situation collective jugée satisfaisante. Dans une société où la fécondité est maîtrisée, les couples ont des enfants parce qu'ils le souhaitent, et les disparités en matière de fécondité ne font que refléter la diversité des goûts individuels. On a indiqué que ces différences constituaient le fondement premier de l'aide aux familles, mais elles n'en sont pas une condition suffisante. C'est parce que, en outre, les enfants apparaissent trop peu nombreux, ou reçoivent une éducation qualitativement déficiente, que les pouvoirs publics interviennent dans le processus de reproduction et d'accumulation du capital humain que représente la population, afin d'infléchir les tendances qui résulteraient de ses choix spontanés. A cet égard, l'expression « charges de famille » est en elle-même révélatrice de l'existence d'un « coût d'opportunité », d'une valorisation négative de l'enfant qui s'inscrit dans un contexte historique et social bien déterminé.

En matière démographique, l'exercice de ce que les économistes appellent les « préférences tutélaires » de la puissance publique s'est d'abord traduit par

la mise en place d'un ensemble de contraintes, impliquant interdits ou obligations. C'est ainsi que le XIX^e siècle a vu, en France, la collectivité intervenir massivement dans le mode de vie des enfants, avec notamment la limitation de leur travail professionnel et l'imposition d'une scolarité minimale. Et si, dans l'enseignement, la gratuité fut la contrepartie logique de l'obligation, il n'en reste pas moins que ces mesures ont dû sensiblement réduire l'utilité de la progéniture en la privant de son rôle de pourvoyeuse de revenu immédiat, qui subsiste encore dans nombre de pays moins développés. Parallèlement, l'urbanisation, la mise en place d'une couverture collective du risque « vieillesse », allaient distendre les liens qui, au sein de la cellule familiale traditionnelle, garantissaient la subsistance de ses membres devenus inaptes au travail (1).

Ces raisons économiques expliquent qu'en France, nonobstant des traditions religieuses vivaces, la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle ont été marqués par un important déficit des naissances. La législation n'y a tout d'abord répondu que de manière répressive, en réglementant sévèrement contraception et avortement. Et ce n'est que bien après cet aveu implicite du fait que la maternité librement consentie ne permettait pas de réaliser la natalité souhaitable du point de vue de l'intérêt général, que les premières mesures incitatives furent prises avec la loi du 11 mars 1932 généralisant à l'ensemble de l'industrie et du commerce, le « sursalaire » familial qui était auparavant versé à l'initiative de certains employeurs.

Toutefois, les aides monétaires qui allaient se développer durant les années quarante continuèrent de porter la trace des préoccupations tutélaires du législateur. Pour y avoir droit, il fallait non seulement avoir des enfants à charge, mais encore remplir diverses conditions qui, selon les prestations, traduisaient le souci des pouvoirs publics d'encourager le maintien de la mère au foyer, d'assurer l'observation de certaines prescriptions médicales ou sanitaires, de garantir l'assiduité à l'enseignement obligatoire voire la prolongation de la scolarité au-delà de l'âge légal, ou encore de contrôler l'affectation d'une fraction du revenu familial à un logement satisfaisant divers critères de taille et de salubrité.

Enfin et surtout, il convient de relever le caractère extrêmement contingent de l'aide que la puissance publique croit devoir accorder à ceux de ses membres qui souhaitent avoir des enfants. Pour s'en convaincre, il n'est pas nécessaire d'invoquer l'exemple extrême de la Chine où, outre diverses contraintes, un véritable système de dissuasion pécuniaire a été instauré pour freiner une natalité jugée excessive par les autorités. Sans quitter le territoire de la République française, le régime particulier des prestations familiales en vigueur dans les départements d'outre-mer montre bien que le « coût de l'enfant » que la collectivité entend compenser est une notion étroitement dépendante des orientations générales de la politique démographique. Celles-ci se sont concrétisées, sous le dernier septennat, par la priorité donnée au

(1) Le droit a d'ailleurs fini par entériner cet état de choses en supprimant récemment cette « obligation d'aliment ».

troisième enfant. Prolongeant une tendance qui était déjà présente dans la loi du 22 août 1946 dont le barème excluait l'enfant unique du bénéfice des allocations familiales et n'accordait qu'une prestation réduite aux familles de deux enfants, les réformes mises en œuvre au cours des années soixante-dix ont accentué le privilège relatif des familles nombreuses, et notamment les avantages au titre du troisième enfant. Partant de l'idée un peu cynique que le modèle « à deux enfants » serait en tout état de cause atteint par la très grande majorité des couples, même en l'absence de tout avantage familial, le souci d'utiliser de façon optimale une enveloppe financière donnée a conduit très logiquement à concentrer les aides sur les enfants de rang supérieur, et plus particulièrement le troisième : retouches apportées à la structure du barème des allocations familiales, modalités d'attribution du complément familial et du revenu minimum familial, octroi d'une demi-part de quotient familial supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Une telle évolution confirme encore, s'il en était besoin, que la redistribution en faveur des familles ne saurait être définie sans référence aux objectifs de natalité poursuivis par les pouvoirs publics.

1. 3. La neutralité financière des aides aux familles peut cependant être appréciée d'une manière simple

L'effort de décapage qui vient d'être accompli aboutit ainsi à une conclusion peu encourageante puisque le pouvoir discrétionnaire, voire l'arbitraire de la puissance publique ne semble pas susceptible d'être contenu par une norme d'équité sociale. Comme le souligne le professeur Dupeyroux ⁽¹⁾, il est en effet bien difficile d'attribuer un sens à la nouvelle rédaction, résultant de la loi du 12 juillet 1977, de l'article L. 544 du Code de la Sécurité sociale qui dispose que les bases mensuelles de calcul doivent être fixées « de façon à compenser totalement *ou partiellement* la charge que le ou les enfants représentent pour la famille ».

Pourtant, s'il n'existe sans doute pas de justice immanente dans ce domaine, celui-ci n'échappe pas à toute analyse technique. Mais il convient alors de se placer d'un point de vue strictement comptable et de se garder d'introduire d'emblée, comme le fait G. Calot ⁽²⁾, un critère nécessairement conventionnel de mesure des niveaux de vie. Il ne s'agit nullement de comparer les effets de deux règles fiscales (ou de deux barèmes d'allocations familiales) différentes appliquées à un couple ayant un nombre donné d'enfants, et encore moins de confronter le dispositif existant à un autre pris implicitement comme référence légitime. La démarche correcte consiste au contraire à apprécier les effets intrinsèques d'une législation donnée sur différentes configurations familiales. Et c'est par simple commodité de langage que *la différence* entre les flux affectant, toutes choses égales d'ailleurs, deux couples ayant respectivement *n*

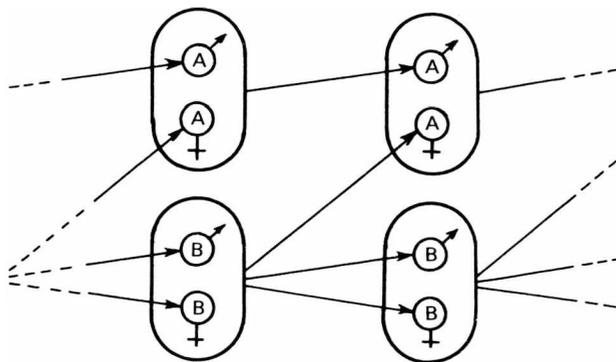
(1) *Droit de la Sécurité sociale*, 7^e édition, p. 607.

(2) Cf. à ce sujet « Réflexions sur la prise en compte du nombre des enfants dans la législation familiale et fiscale », op. cit., p. 1224.

et n' enfants ($n > n'$) sera dénommée « aide » ou « avantage », et non pas « non pénalisation », parce que dans une société où l'enfant est ressenti comme un coût, on s'attend à ce que les familles reçoivent d'autant plus de prestations et subissent d'autant moins de prélèvements qu'elles sont plus nombreuses. En d'autres termes, on va s'attacher à décrire, du point de vue des institutions de redistribution, un élément du « calcul économique » implicite qui précède les décisions démographiques, à savoir l'environnement réglementaire et les distorsions de prix qu'il introduit dans l'appréciation du « coût de l'enfant ».

On considèrera tout d'abord l'hypothèse d'une société où il n'y aurait aucune disparité de revenus, et où les familles recevraient une aide forfaitaire par enfant à charge, que ce soit sous forme d'un dégrèvement fiscal ou d'une allocation spécifique. Convendrait-il de parler de redistribution en faveur des familles? Assurément oui, si l'on procédait à une analyse synchronique en comparant des configurations différentes à un instant donné; le comptable se bornerait alors à constater des écarts proportionnels aux différences de taille, conséquences directes de l'attribution d'un avantage uniforme par enfant. En revanche, si l'on entendait rapprocher ces prestations de leur financement en adoptant un point de vue diachronique, on aboutirait à des conclusions sensiblement différentes; mais pour cela, il faudrait changer d'unité statistique et affecter directement à l'enfant ⁽¹⁾ les allocations reçues par ses parents et les cotisations supportées ultérieurement par lui-même.

Envisageons, à titre d'illustration ⁽²⁾, une population répartie également entre deux groupes, A et B, présentant des différences du point de vue de la



(1) La formule idéale serait de comptabiliser l'ensemble des flux affectant un couple *et toute sa descendance*. Mais il est clair qu'elle est impraticable et que la solution qui consiste à isoler un individu constitue un substitut qui ne pose pas de problèmes majeurs d'imputations.

Toute différente est la méthode développée par l'I.N.E.D., qui établit des bilans sur la durée de vie d'un couple. Aucun véritable changement de perspective n'est apporté à l'analyse traditionnelle (les familles nombreuses continuent à recevoir des aides des célibataires), l'intérêt de la démarche longitudinale étant seulement d'éviter « d'aplatir » certains phénomènes tels que l'interruption provisoire d'activité de la mère, ou la variabilité de la durée de séjour des enfants dans leur famille.

(2) Cet exemple est emprunté à « La redistribution : une problématique nouvelle », *Statistiques et études financières*, série orange, n° 32.

fécondité : chaque individu A étant supposé n'avoir qu'un seul enfant, tandis que chaque B en a trois, un régime démographique stationnaire est obtenu au moyen de l'enchaînement suivant des mariages (représentés par un cartouche entourant deux individus de sexes différents, symbolisés par les conventions usuelles) et des naissances (figurées par une flèche allant d'un mariage à un individu).

Supposons qu'à cette différence près, les trajectoires des individus soient uniformes et qu'à une période donnée à charge de sa famille, succède une phase d'activité k fois plus longue. On voit que moyennant une cotisation forfaitaire de chaque personne exerçant une profession, il sera possible de financer une prestation uniforme par enfant d'un montant k fois plus élevé. Sur l'ensemble du « cycle de vie » le bilan sera nul pour chaque individu. En revanche, si l'on se place du point de vue des familles, on constatera qu'à un instant donné le solde n'est égal à zéro que pour les couples retraités, alors qu'il vaut -2 , $k-2$, $2k-2$ ou $3k-2$ (l'unité étant la cotisation individuelle forfaitaire) pour les couples actifs selon qu'ils ont, au moment considéré, 0, 1, 2 ou 3 enfants à charge. Et si l'on fait le cumul pour le couple, on trouvera un transfert de 1 (l'unité étant la somme des cotisations versées ou des prestations reçues par un individu durant sa vie) des familles A vers les familles B.

Cette première discussion a montré qu'il était possible de jeter un et même plusieurs regards sur un dispositif institutionnel sans se donner de critères *a priori*, ni même chercher à justifier de quelque manière que ce soit la législation étudiée. L'hypothèse d'une prestation forfaitaire uniforme n'implique en effet nullement que l'on ait entrepris, comme cela avait été tenté après la guerre pour définir le salaire de référence des prestations familiales, d'évaluer le minimum nécessaire pour subvenir aux besoins d'un enfant à partir de l'élaboration de budgets-types.

La démarche suivie jusqu'à présent se généralise aisément à une société où les disparités ne se limitent pas à la fécondité, et où il existe notamment des inégalités de revenus. La méthode la plus satisfaisante reste assurément celle qui consiste à établir un bilan longitudinal des prestations auxquelles l'enfant ouvre droit et des cotisations qu'il est ultérieurement appelé à verser. Seule cette technique permet en effet d'éliminer l'incidence de la fécondité différentielle et des disparités instantanées qu'elle engendre, pour mettre en évidence les facteurs réels d'inégalité : structure des barèmes de prestations, modulation des cotisations en fonction des ressources, temps passé « à charge de sa famille ». Cependant, l'analyse diachronique, telle qu'elle a été notamment développée avec le modèle BABAR de la Direction de la Prévision du Ministère de l'Économie et des Finances, présente deux inconvénients.

Elle est tout d'abord relativement complexe et abstraite. Cette difficulté concerne moins la mise en œuvre de la méthode que son intelligibilité. Certes, il s'agit de réaliser une opération qui est conceptuellement de même nature que le calcul d'une espérance de vie. Mais cette dernière notion a acquis avec le temps un caractère familier qui l'a rendue utilisable par un grand nombre de

personnes, sans qu'il soit toujours nécessaire d'en saisir parfaitement la signification. Il n'en est pas de même des bilans longitudinaux qui doivent encore faire l'objet d'une vulgarisation intensive. Celle-ci sera sans doute facilitée si l'on n'essaie pas de rapprocher prélèvements et prestations pour obtenir une mesure absolue, et si l'on se borne à confronter des variantes. Par exemple, si l'on compare deux formules de financement de l'enseignement (y compris supérieur) gratuit, l'une par un impôt progressif, l'autre par des cotisations proportionnelles au revenu (et éventuellement plafonnées), on voit immédiatement que le premier système, qui tend à établir un lien entre la quantité de services éducatifs reçus pendant la période de formation et la contribution ultérieure, paraît plus proche de la neutralité financière (et en tout cas plus favorable aux bas revenus) que le second dispositif. Si, à l'inverse, on s'interroge sur les modalités de distribution d'une enveloppe budgétaire donnée, il sera loisible de comparer les différentes possibilités envisageables.

Il n'en reste pas moins que, même simplifiée et réduite à l'étude des prestations, la démarche longitudinale reste encore trop synthétique pour répondre à certaines questions posées par les aides à la famille. Il est certes essentiel de montrer que celles-ci ne sont pas, financièrement parlant, des prélèvements sur les célibataires mais des transferts intergénérationnels. Toutefois, on ne saurait totalement négliger le fait que les prestations ne sont pas reçues par les enfants mais bien par les familles, dont elles contribuent à améliorer le niveau de vie, si ce n'est à infléchir les comportements démographiques. Cette seule remarque justifie que l'on entreprenne une comparaison des avantages perçus, à un instant donné, par différentes configurations familiales caractérisées par des critères tels que leur nombre d'enfants, leurs revenus, etc.

Bien entendu, pour éviter les pièges de la subjectivité inhérente à toute tentative de distinction entre redistributions « horizontale » et « verticale », on se gardera d'introduire une norme de référence (telle que revenu global, ressources par personne ou par unité de consommation, ...) qui permettrait de considérer comme homologues des familles n'ayant pas le même nombre d'enfants. Cependant, on va voir que l'accumulation des règles qui président à l'octroi des différentes prestations et atténuations d'impôt, a engendré une situation qui appelle une analyse approfondie. Pour un nombre donné d'enfants, on constate en effet que les avantages fluctuent en fonction des ressources de la famille, selon des modalités qui apparaissent de prime abord déconcertantes. La question du choix d'un critère de revenu dans l'attribution des aides aux familles se trouve ainsi posée d'un point de vue théorique. Mais elle mérite aussi d'être examinée sous un angle pratique. Car il ne suffit pas de poser le principe d'une aide variant en fonction des ressources des familles. Encore faut-il se donner les moyens de les mesurer. Or, l'expérience montre que la référence fiscale est la seule qui puisse fournir un indicateur utilisable (voir, *a contrario*, les difficultés de gestion de l'allocation de parent isolé). Bien entendu, l'existence de l'impôt entraîne, par elle-même, un intérêt direct à la dissimulation des revenus, à laquelle différentes catégories sociales peuvent procéder dans des mesures variables. Cette tendance néfaste est encore

accentuée lorsque l'assiette de l'impôt sert aussi de critère d'attribution de certaines prestations. Plus grave encore que la fraude individuelle, est alors la mise en œuvre de pressions collectives qui visent à établir les forfaits professionnels à un niveau compatible avec l'octroi des avantages en question. Ainsi, les modalités de prise en compte de ressources peuvent-elles engendrer des disparités non voulues par le législateur, et qui ne pourront être évitées qu'en renonçant à l'universalité du dispositif (voir en annexe).

2. À LA RECHERCHE D'UN CRITÈRE DE RESSOURCES

Depuis 1962, on observe un développement simultané des avantages croissant avec le revenu et des aides dégressives. Cette évolution paradoxale, qui s'effectue au détriment des prestations forfaitaires, devrait se poursuivre jusqu'en 1985 si les tendances actuelles étaient maintenues. Elle invite à s'interroger sur les différents critères de ressources qui peuvent présider à la distribution des aides aux familles.

2. 1. Un laminage des avantages forfaitaires qui pose le problème du critère de ressources

En ce qui concerne les prestations familiales proprement dites, les réformes des années récentes se sont indiscutablement traduites par un allègement des procédures administratives. Mais, dans le même temps, les pouvoirs publics témoignaient d'un souci d'accroître la sélectivité des prestations.

Du côté des simplifications, on notera que la production du certificat d'inscription scolaire n'est plus exigée en pratique; le remplacement de l'allocation de maternité par l'allocation post-natale a été l'occasion de supprimer les restrictions touchant à l'âge de la mère, l'ancienneté du mariage ou l'espacement des naissances; et enfin, les normes imposées pour l'attribution de l'allocation de logement ont été assouplies. Cette évolution dénote le recul de la méfiance traditionnelle à l'égard des bénéficiaires de transferts en espèces qui, dans les cas extrêmes, pouvaient être soumis à la tutelle aux prestations familiales. Plus généralement, elle tient au déclin des préoccupations « tutélaires » des pouvoirs publics, qui renoncent progressivement à infléchir les comportements des assujettis en subordonnant l'octroi des avantages à des conditions spécifiques. L'instauration du complément familial, le 1^{er} janvier 1978, illustre clairement cette orientation. Non seulement cette mesure permet un allègement sensible du dispositif puisque la nouvelle prestation se substitue à cinq autres, mais surtout elle traduit un souci de neutralité à l'égard du travail féminin. En effet, passant outre à un certain courant d'opinion qui suggère que, dans la conjoncture actuelle de l'emploi, les femmes devraient « rester à la maison », la suppression de l'allocation de salaire unique créée en 1941 témoigne de la volonté du législateur de ne plus pénaliser directement les femmes qui souhaitent exercer une activité professionnelle.

FORMALISATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE L'AVANTAGE RÉSULTANT DU QUOTIENT FAMILIAL

1. Rappel du principe de la taxation par « parts de quotient familial »

Chaque foyer fiscal est caractérisé par son revenu imposable R , et par un indicateur N , appelé « nombre de parts », fonction croissante de son nombre n d'enfants à charge.

Il existe un barème unique de l'impôt i applicable au revenu par part $r = R/N$. L'impôt total I dû par chaque foyer est défini par : $I = Ni(R/N)$.

R étant donné, I est une fonction décroissante de N car le barème de l'impôt est progressif, en ce sens que i/r est une fonction croissante de r [condition réalisée dès lors que le taux marginal de taxation $i'(r)$ est non décroissant].

2. Expression du barème de l'impôt dans le cas linéaire par morceaux

En pratique, on se donne une suite de P paramètres \hat{r}_j qui définissent un barème continu linéaire par morceaux de « pas » x , avec $Px \leq 1$. Le taux marginal de taxation est ainsi de 0% entre 0 et \hat{r}_1 , x entre \hat{r}_1 et \hat{r}_2 , ... jx entre \hat{r}_j et \hat{r}_{j+1} , ..., Px au-delà de \hat{r}_p (dans la législation actuelle, $x = 5\%$, $P = 12$, ce qui fait un taux marginal maximal de taxation de 60%). Pour r supérieure à \hat{r}_j (mais non à \hat{r}_{j+1} , si $j < P$), on a :

$$i(r) = jxr - x \sum_{k=1}^j \hat{r}_k = x \sum_{k=1}^j (r - \hat{r}_k).$$

Tout se passe donc comme si l'impôt était le cumul de P taxes au taux uniforme x , appliquées à partir de seuils croissants.

Si les paramètres \hat{r}_j formaient une progression géométrique (afin que la distribution dans les tranches soit approximativement normale), avec $\hat{r}_j = \hat{r}_1(1+t)^{j-1}$, l'expression précédente pourrait s'écrire :

$$i(r) = jxr - x\hat{r}_1 \frac{(1+t)^j - 1}{t}.$$

3. Calcul de l'avantage résultant du quotient familial

On dénotera $A[R, N(n)]$ l'avantage procuré par le n° enfant d'un foyer disposant d'un revenu imposable R (soumis à un barème tel que i/r soit croissant) :

$$A[R, N(n)] = N(n-1) i \left[\frac{R}{N(n-1)} \right] - N(n) i \left[\frac{R}{N(n)} \right].$$

Si, en outre, le taux marginal de taxation $i'(r)$ est non décroissant, cet allègement d'impôt dû au n° enfant est lui aussi une fonction non décroissante du revenu R .

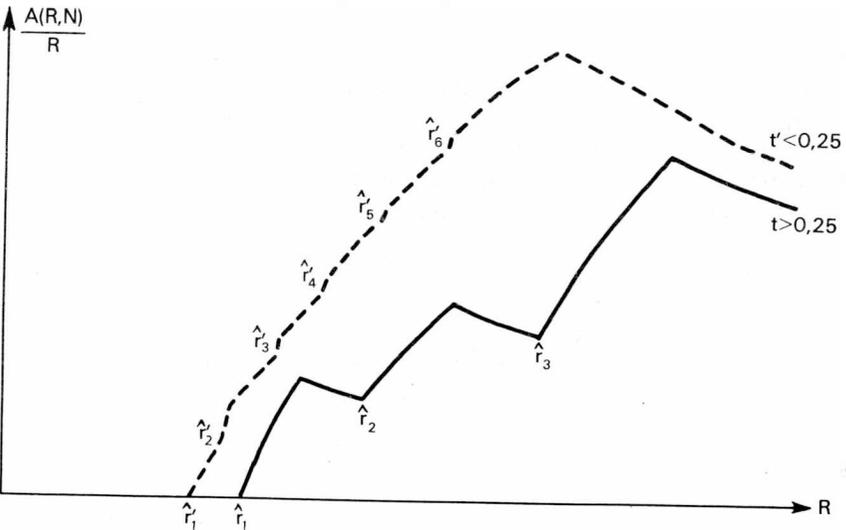
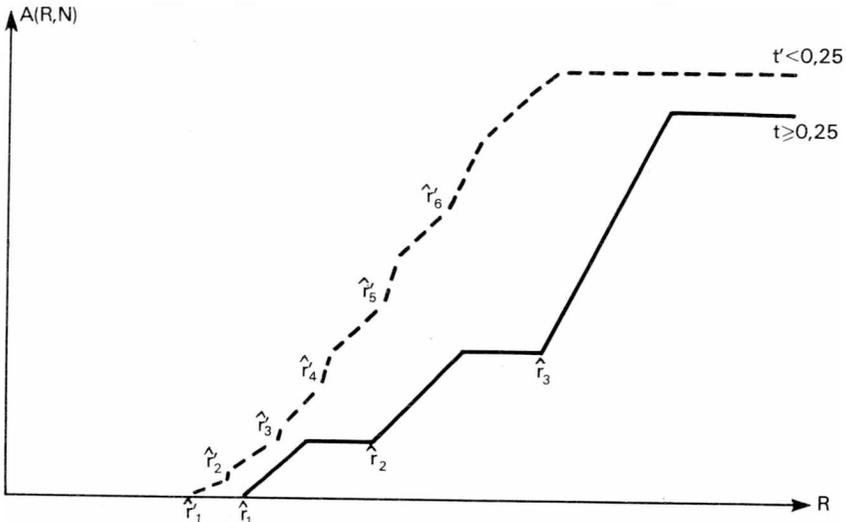
Avec le barème linéaire par morceaux retenu par la législation actuelle, ces conditions sont respectées. Plus précisément, l'avantage sera strictement croissant à chaque fois que l'enfant supplémentaire fera rétrograder le revenu par part dans une tranche de taxation inférieure. En revanche, si le taux marginal d'imposition est le même pour $N(n)$ parts que pour $N(n-1)$ (ce qui se produira nécessairement avec des revenus très élevés puisque l'avantage est, comme le taux marginal d'imposition, plafonné), l'avantage sera sur un palier dont le niveau s'exprimera de façon très simple par :

$$A[R, N(n)] = [N(n) - N(n-1)] x \sum_{k=1}^j \hat{r}_k.$$

La courbe représentative des variations de $A(R, N)$ en fonction de R sera donc une ligne brisée non décroissante, formée de tronçons de droites de pentes égales à des multiples entiers de x , et de paliers horizontaux (l'avantage A étant notamment plafonné en valeur absolue lorsque R augmente indéfiniment). Quant à la fonction $A(R, N)/R$, elle sera représentée par une suite de tronçons d'hyperboles équilatères comportant une asymptote horizontale. Enfin, dans le cas particulier d'une progression géométrique des bornes \hat{r}_j , il existera une valeur critique de la raison au-delà de laquelle la courbe représentative de A sera formée d'une

alternance de segments horizontaux et de tronçon de pente 5%, et celle de A/R d'une série de « vagues » formées de tronçons d'hyperboles d'asymptotes horizontales) alternativement croissants et décroissants. A l'inverse, si la raison est inférieure à ce seuil, le palier final de A pourra être atteint à l'issue d'une montée continue, la courbe A/R cessant d'être en dents de scie pour ne plus comporter qu'un pic très marqué.

Les graphiques ci-dessous représentent $A(R, N)$ et $A(R, N)/R$ selon que t est ou non supérieur à 0,25 (seuil correspondant à 1/2 part par enfant pour un couple ayant droit à 2 parts).



Ce mouvement a toutefois été contrebalancé par une accentuation de la sélectivité des prestations. Non seulement les aides se sont concentrées sur les familles de trois enfants et plus, mais encore on a assisté à une diversification considérable du système. Outre la création de prestations nouvelles visant à répondre à des besoins (rentrée scolaire) ou à des situations (handicapés, parents isolés, ...) spécifiques, on a relevé une propension croissante des pouvoirs publics à réserver, à l'instar des allocations d'aide sociale à l'enfance, le bénéfice des prestations familiales aux titulaires des ressources les plus faibles. Certes, cette sélectivité, qui répond au souci d'accorder une aide substantielle aux plus défavorisés tout en respectant une enveloppe financière stricte, ne constitue pas à proprement parler une innovation puisqu'elle a été mise en œuvre dès 1948 pour l'allocation logement. Mais il n'en reste pas moins que le poids des aides sous conditions de ressources dans le total des prestations familiales s'est sensiblement accru, d'une part en raison de la création d'avantages nouveaux ou de la modification des règles d'octroi d'aides existantes (notamment depuis 1972), d'autre part sous l'effet de la raréfaction des familles nombreuses qui a tout particulièrement affecté les allocations familiales proprement dites, dont le barème est très progressif en fonction du rang de l'enfant.

Cette évolution de la structure des prestations familiales s'est inscrite dans un contexte de croissance relativement lente de leur pouvoir d'achat, autorisée par l'article L. 544 du Code de la Sécurité Sociale. Il est même évident que c'est l'abandon, décidé par la loi du 25 juin 1947, du principe de l'indexation sur les salaires, qui est la cause principale de la bonne santé financière de la branche « famille ». Si, sur la période 1970-1978, la masse des dépenses de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales n'a augmenté, en dépit des mesures nouvelles, qu'au rythme annuel de 12,5% (contre 18% pour la maladie, 18,9% pour la vieillesse et 42,5% pour le chômage) c'est avant tout parce que la base mensuelle des allocations familiales n'a été revalorisée que de 10,2% (contre 13,1% pour le salaire par tête).

Certes, cette impression de dégradation relative des aides monétaires aux familles doit être nuancée par la prise en considération des avantages autres que les prestations familiales. On constate en effet que, toujours sur la période 1970-1978, l'aide sociale à l'enfance a connu une très rapide croissance (18,5% en rythme annuel). Et il en a été de même de l'allègement d'impôt résultant du jeu du quotient familial (15,8%) qui a bénéficié d'un mécanisme d'indexation particulièrement dynamique, cumulant l'incidence de l'accroissement des revenus nominaux et celle de l'augmentation de la pression fiscale résultant de l'évolution moins rapide des tranches du barème. Mais, chacun de ces phénomènes a aussi contribué à réduire l'importance des allocations indépendantes du revenu : l'effort accompli en matière d'aide sociale à l'enfance procède du même souci que le développement des prestations familiales sous conditions de ressources ; quant aux réductions d'impôt accordées pour charges de famille, elles sont toujours, en droit ou en fait, croissantes avec le revenu. Ainsi, dans le cas du quotient familial, dont l'encart ci-avant donne une formalisation complète, on sait que :

(a) L'existence de l'avantage est directement liée à la progressivité de l'impôt. Celle-ci est atténuée par l'opération consistant à diviser le revenu par le nombre de parts, à appliquer le barème à ce quotient, puis à multiplier en sens inverse le résultat obtenu par le nombre de parts.

(b) L'avantage est évidemment nul pour les foyers qui, même en l'absence d'enfants à charge, ne seraient pas imposables. Et, au fur et à mesure que le revenu s'élève, l'avantage est croissant (ou à tout le moins non décroissant). A chaque fois que le jeu du quotient permet à un foyer ayant un nombre donné d'enfants, de se trouver dans une tranche d'imposition moins sévère que son homologue sans charge de famille, tout franc de revenu marginal engendre un avantage supplémentaire, car il est moins lourdement taxé dans le premier cas que dans le second.

(c) Cette croissance se fait par paliers, correspondant à des zones de revenus où le jeu du quotient n'entraîne pas de changement de tranche, et où l'avantage, constant, résulte uniquement d'un maintien prolongé dans les tranches inférieures. Et, comme le barème de l'impôt ne dépasse pas un taux plafond, l'avantage atteint lui-même un montant maximum lorsque le revenu divisé par le nombre de parts reste dans la dernière tranche d'imposition.

Au total, il apparaît que la part des allocations indépendantes du revenu dans les aides monétaires, qui s'élevait à 80% en 1962, était tombée à 40% en 1978 et pourrait ne plus représenter qu'un tiers en 1985 si les mêmes tendances se maintenaient jusque-là. Le graphique 1 ci-après, où l'on a figuré la structure de ces avantages sur la période 1962-1985 (données observées jusqu'en 1978, projetées « à législation constante » ensuite), illustre bien le caractère paradoxal de cette évolution.

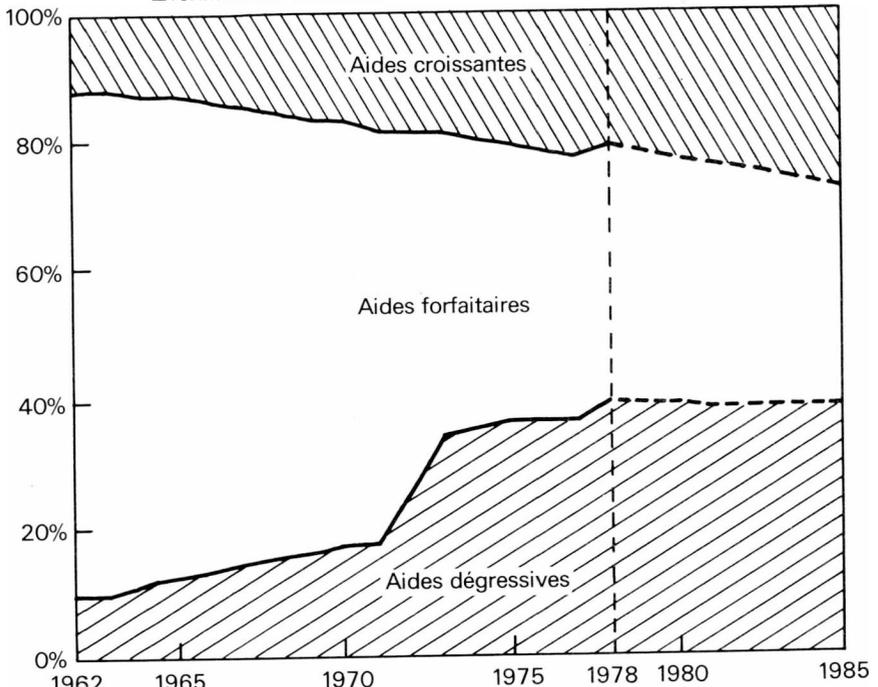
La nouvelle orientation prise par les prestations familiales, au début des années 1970, se traduit bien par un décrochement en faveur des aides dégressives. Mais, avant comme après, on constate aussi une tendance persistante à l'accroissement simultané du poids des prestations sélectives et de celui des avantages croissant avec le revenu. Il semble donc qu'à terme, les aides forfaitaires soient vouées à disparaître au profit de deux catégories qui, au premier abord, obéissent à deux logiques antagonistes. Ce résultat paradoxal conduit à examiner, d'un point de vue un peu plus théorique, les différentes possibilités de moduler les aides aux familles en fonction de leurs ressources.

2. 2. Deux conceptions opposées, quatre orientations justifiables, huit formules possibles

En première analyse, les dispositifs concevables s'organisent autour de deux grands axes. Sur le premier, l'enfant est considéré comme un membre à part entière de la cellule familiale, dont il partage les dépenses et à laquelle il apporte des revenus, sous la forme des prestations familiales auxquelles il ouvre droit. Ce point de vue inspire évidemment le mécanisme du quotient familial, mais aussi des systèmes plus ambitieux visant à établir une véritable parité des niveaux de vie. Avec le second axe, l'enfant est envisagé comme une

GRAPHIQUE 1

Évolution de la structure des aides et critère de ressources



Les éléments pris en considération ont été répartis de la manière suivante :

(a) *Avantages croissants avec le revenu :*

- Quotient familial;
- Congé de naissance remboursé par la C.N.A.F. à l'employeur.

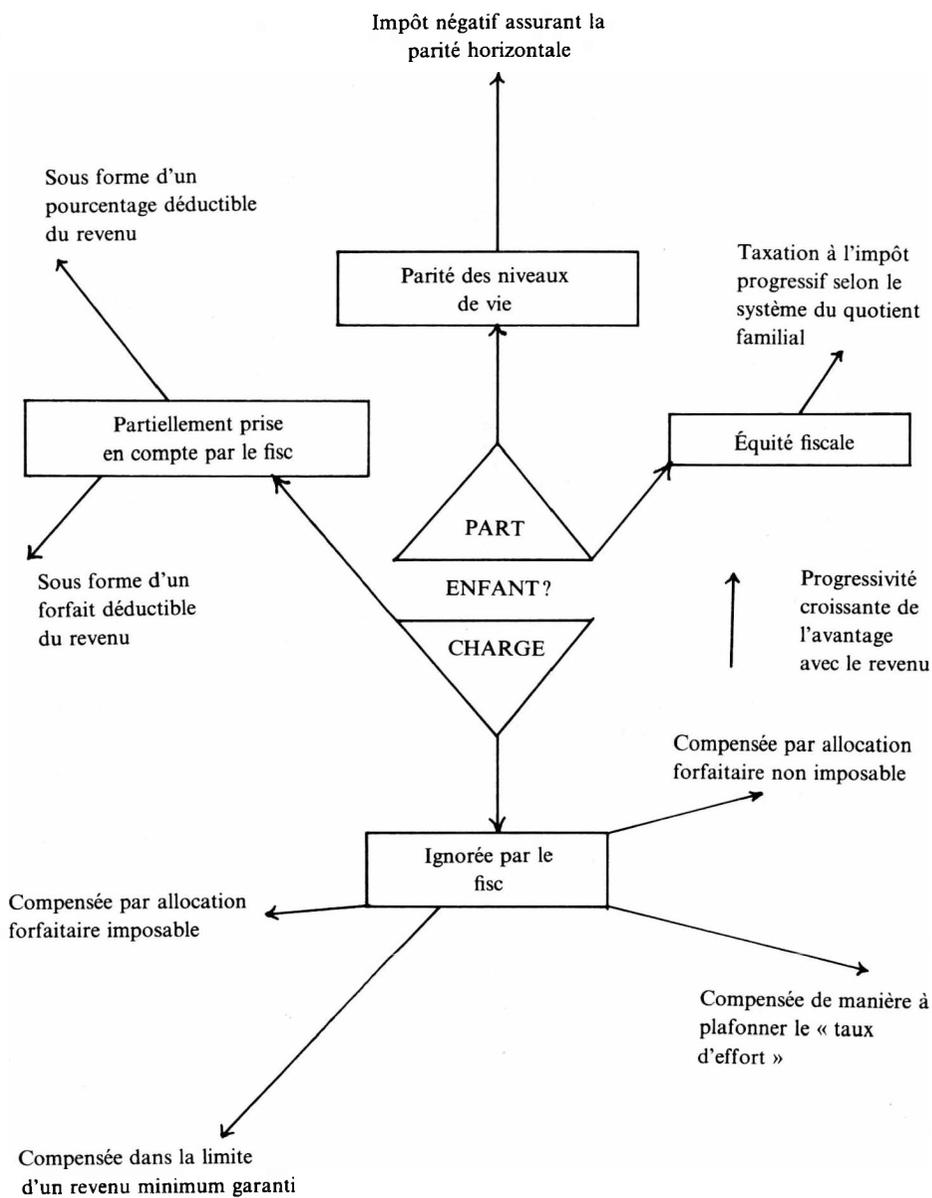
(b) *Prestations indépendantes de la situation des parents :*

- Allocations familiales (y compris majorations pour âge instituées en 1962);
- Indemnité compensatrice;
- Allocations de salaire unique et de mère au foyer, attribuées sans condition de ressources jusqu'au 1/7/72;
- Allocations pré et post-natales (ces dernières s'étant dénommées « allocations de maternité » jusqu'en 1975);
- Allocation d'orphelin, depuis qu'elle n'est plus soumise à plafond d'exclusion (1/7/73);
- Allocation des mineurs handicapés, versée, comme la précédente, sans condition de ressources depuis le 1/7/73;
- Allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes attribuée depuis le 1/1/64, et fusionnée avec la précédente en une « allocation d'éducation spéciale » créée par la loi du 30/6/75.

(c) *Aides soumises à plafond d'exclusion ou dégressives :*

- Dépenses « nettes » d'aide sociale à l'enfance;
- Allocation de salaire unique et de mère au foyer, ainsi que leurs majorations, depuis le 1/7/72;
- Allocation de frais de garde instaurée en 1972;
- Complément familial, entré en vigueur le 1/1/78, et destiné à se substituer aux précédentes;
- Cotisations versées par la C.N.A.F. au titre de l'assurance vieillesse des mères de familles;
- Allocation de logement, créée en 1948 et prime de déménagement;
- Allocation de rentrée scolaire, depuis septembre 1974;
- Allocation d'orphelin soumise à condition de ressources du 1/1/71, date de sa création, au 1/7/73;
- Allocation aux mineurs handicapés, durant le 1^{er} semestre 1973;
- Allocation de parent isolé, instituée en 1976.

Deux conceptions opposées, quatre orientations justifiables, huit formules possibles



△ « conception »

□ « orientation »

charge pure et simple pour son foyer. Mais, là encore, diverses variantes pourront être examinées selon que le fisc sera ou non censé prendre en compte le reliquat non directement compensé par les prestations familiales. Au total, on aura ainsi huit formules « pures » concevables, qui se rattacheront à quatre grandes orientations selon le schéma ci-avant.

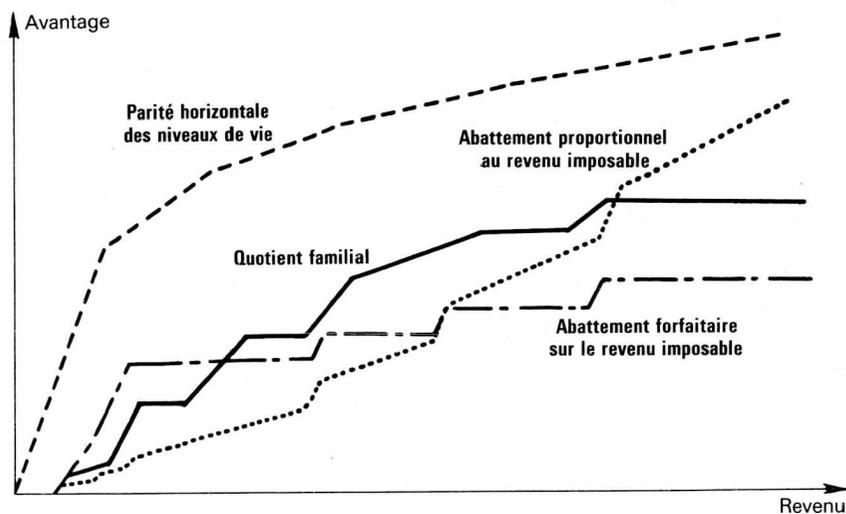
Le concept « d'enfant-part » pose en principe que le niveau de vie d'une famille est indivisible, que tout enfant a vocation à bénéficier d'une quote-part des ressources familiales. L'optique retenue fait donc place aux motivations des parents, au calcul économique qu'ils sont supposés effectuer avant la procréation. La venue d'un enfant supplémentaire entraînant, toutes choses égales d'ailleurs, une détérioration du niveau de vie d'autant plus forte que celui-ci est élevé, on peut ainsi justifier l'octroi d'un avantage croissant avec le revenu des parents. Le système d'imposition selon le quotient familial n'est rien d'autre que la traduction fiscale de cette orientation. Bien entendu, l'attribution à l'enfant d'un coefficient uniformément fixé à la moitié de celui de chacun des parents (à quelques exceptions près, dont celle introduite récemment par l'octroi d'une demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant) est parfaitement conventionnelle, et l'on aurait pu tout aussi bien sacrifier la simplicité au profit d'un système de pondération plus sophistiqué. Mais, quelles que soient les modalités particulières de mise en œuvre, le principe demeure : « à revenu par part égal, impôt par part égal, et donc revenu net par part égal ». En raison de la progressivité du barème, les contribuables bénéficient alors d'un allègement d'impôt, qui est croissant avec le revenu, mais plafonné dans les mêmes conditions que le taux marginal de prélèvement. Toutefois, le choix de la « part » comme unité de taxation implique seulement l'adoption d'une règle d'équité fiscale, et non une « redistribution horizontale » conforme à cette manière d'envisager l'enfant. En effet, le quotient familial conduit à imposer de la même façon les familles ayant les mêmes ressources par part, sans pour autant égaliser celles-ci au sein de chaque classe de revenu. Ce dernier objectif ne pourra être atteint qu'au moyen d'un dispositif accordant un avantage nettement plus important que celui résultant du jeu du quotient familial, et comportant un minimum de proportionnalité au revenu (*cf.* encart ci-après « aides à la famille et niveau de vie »).

Au lieu de traiter l'enfant comme une partie prenante aux ressources familiales, on peut, à l'opposé, le considérer comme une charge pour ses parents, que la collectivité se devrait de compenser, au moins partiellement. Une telle option implique évidemment l'abandon du système du quotient familial ⁽¹⁾, mais elle n'exclut pas le renoncement au principe de toute

(1) Bien entendu, cette conclusion ne s'applique pas nécessairement au « quotient conjugal », c'est-à-dire à l'imposition conjointe, sur la base de deux parts, des revenus des deux époux. Cet avantage, qu'il convient de mesurer par rapport à une hypothèse d'imposition individuelle séparée (et non de taxation conjointe sur la base d'une part) dont la définition soulève quelques problèmes délicats (cas des épouses « aides familiales », ventilation des revenus non imputables à une activité professionnelle, ...), n'existe d'ailleurs qu'en raison de la convexité du barème, et uniquement si les disparités de ressources entre les deux époux sont suffisamment importantes. Il en est notamment ainsi quand un conjoint n'est titulaire d'aucun revenu. Mais, même dans ce cas extrême, on peut très bien admettre la thèse de « l'épouse-part » sans réserver un sort analogue aux enfants.

réduction d'impôt. On conçoit, en effet, que le système fiscal et l'appareil de distribution des prestations familiales se partagent les aides en question de la manière suivante : prise en charge partielle directe sous la forme d'une allocation (évidemment non imposable) forfaitaire et déduction de la fraction restante de l'assiette de l'impôt, au même titre que les frais d'acquisition du revenu ou autres éléments susceptibles de donner lieu à abattement. En d'autres termes, le principe d'équité fiscale applicable en l'occurrence sera l'imposition d'un revenu net du coût de l'enfant, ce dernier étant défini comme la somme d'un avantage positif et d'un montant déductible du revenu. Quant à l'allègement fiscal, il sera croissant avec le revenu à cause de la progressivité du barème, même si l'abattement a une valeur forfaitaire, et à plus forte raison si, comme pour les frais professionnels, il est exprimé par un pourcentage fixe du revenu. Dans le premier cas, on aura un coût de l'enfant constant qui conduira néanmoins à une aide croissante avec le revenu, mais toutefois moins rapidement que celle résultant du jeu du quotient familial. Et dans le second cas, correspondant à un coût de l'enfant en partie proportionnel au revenu, on aura un système beaucoup plus progressif, le montant de l'avantage n'étant pas borné. Au total, on a donc défini quatre systèmes cohérents d'aide progressive, qui peuvent être représentés de la manière suivante :

GRAPHIQUE 2
Quatre formules d'aide progressive



Toujours dans la perspective de « l'enfant-charge », la fonction compensatrice peut être entièrement dévolue aux prestations familiales, aucune aide indirecte n'étant plus dispensée par le système fiscal. Le souci de ne pas pénaliser les plus nécessiteux conduit alors à envisager l'introduction d'une certaine sélectivité ou, à tout le moins, à ne pas distribuer d'avantages croissant avec le revenu des familles. Trois techniques, reposant chacune sur une solide justification de principe, permettront de mettre en œuvre une telle

AIDES À LA FAMILLE ET NIVEAU DE VIE

1. Les mécanismes courants d'aide aux familles ne permettent pas de garantir la parité horizontale des « niveaux de vie »

Les systèmes traditionnels « d'unités de consommation » (tels que l'échelle d'Oxford) postulent que le niveau de vie d'une famille est défini par le rapport de son revenu R à un indicateur N (dit « nombre de parts ») dépendant de son nombre d'enfants n .

Dans ces conditions, il est clair qu'aucun dispositif d'aide forfaitaire par enfant (et *a fortiori* aucun système comportant une condition de ressources) ne sera apte à compenser les « charges de famille » des titulaires des revenus les plus élevés. Dénotant $A(n)$ l'allocation reçue par la famille ayant n enfants, on voit en effet que son niveau de vie $(R + A(n))/N(n)$ sera inférieur à celui de son homologue sans enfants $R/N(o)$ dès lors que leur revenu R sera supérieur à $A(n)N(o)/(N(n) - N(o))$.

Mais le mécanisme d'aide croissante avec le revenu qui résulte de la taxation selon le quotient familial est, lui aussi, incapable de réaliser la parité horizontale des niveaux de vie. Le principe « à revenu par part égal, impôt par part — et donc revenu net par part — égal » constitue seulement une règle d'équité fiscale qui vise à ne pas perturber la hiérarchie des niveaux de vie résultant des ressources brutes et de la configuration familiale. Or, on sait que l'avantage correspondant est plafonné, et qu'il ne peut donc compenser la perte de niveau de vie (défini comme ci-dessus) infligée par un enfant supplémentaire à une famille de revenu élevé.

Enfin, la parité horizontale ne saurait même pas être obtenue par un système d'abattement pour charges de famille proportionnel au revenu, qui assurerait pourtant un avantage indéfiniment croissant. Ceci est évident avec un taux relativement faible : si l'on retient par exemple une échelle de 2 parts pour le couple et une demie par enfant à charge, ainsi que le taux maximal de taxation du barème actuel de l'impôt sur le revenu (60%), il n'y aura jamais compensation de la perte du niveau de vie (quels que soient le nombre d'enfants ou le revenu), tant que la réfaction par enfant sera inférieure à 1/6 du revenu. Par ailleurs, l'avantage ne sera jamais supérieur au montant de l'impôt dû par le couple sans enfant de même revenu. C'est pourquoi même avec des taux d'abattement considérables, un tel dispositif excluera du bénéfice de la parité horizontale les foyers sur lesquels l'attention devrait se porter en priorité, qu'il s'agisse des familles nombreuses ou des titulaires de bas revenus.

2. La parité horizontale des « niveaux de vie » ne peut être réalisée que par un dispositif d'aide croissante avec le revenu qui aille au-delà d'un simple allègement d'impôt

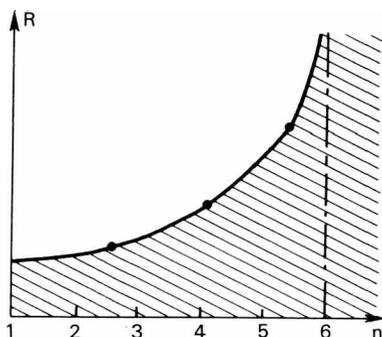
Même en admettant que le revenu primaire d'un foyer n'est pas affecté par l'arrivée d'un enfant supplémentaire, celui-ci entraîne une dégradation de la situation familiale mesurée, avant tout transfert, au moyen d'une échelle d'unités de consommation.

Une certaine forme de « neutralité » du système d'aide aux familles pourra donc être définie à partir d'un tel critère. Certes, en dissociant détermination du « niveau de vie » et comportement démographique, on donne une interprétation très extensive au principe selon lequel il convient « d'aider les familles qui souhaitent avoir des enfants à en assumer la charge ». Mais il semble bien que cette conception ait de nombreux partisans, qui se manifestent notamment lors des débats auxquels le système du quotient familial donne lieu périodiquement.

Il convient donc d'évaluer l'intensité de la « redistribution horizontale » que les pouvoirs publics devraient mettre en œuvre s'ils se donnaient pour mission d'établir la parité des niveaux de vie des familles de tailles différentes et de même revenu primaire.

Et tout d'abord on doit remarquer qu'une telle intervention ne saurait se limiter à un simple allègement d'impôt (fût-ce sous la forme d'une exonération totale) puisque la progressivité du barème fiscal est bornée alors que l'échelle des unités de consommation ne l'est pas. C'est ainsi qu'avec $N(n) = 2 + (n/2)$ et un taux maximal de taxation de 60%, aucune réduction d'impôt ne permet d'établir la parité entre les foyers de 6 enfants et plus et leurs homologues sans charges de famille. Plus précisément, les seules configurations susceptibles de bénéficier de la parité par

la voie d'un allègement fiscal se trouvent dans la partie non hachurée du quadrant ci-dessous (où le nombre d'enfants n est en abscisse et le revenu primaire R en ordonnée) :



3. On peut définir un dispositif d'aide aux familles laissant un revenu net par part indépendant du nombre d'enfants

Pour que la parité soit assurée à tous les foyers, il faudra donc que certains d'entre eux soient créditeurs nets du système constitué par la taxation du revenu et l'aide aux familles. Il s'agit ainsi de définir un prélèvement algébrique $T(R, n)$ qui assure des ressources nettes par part $(R - T(R, n))/N(n)$ indépendantes de n . On négligera à ce stade les aspects institutionnels, c'est-à-dire que l'on ne se souciera pas de savoir si le résultat est atteint par le jeu combiné d'une fiscalité classique et d'une caisse d'allocations familiales, ou par un organisme unique gérant un impôt négatif.

Le système qui correspondrait le mieux à la conception d'une « redistribution horizontale », consisterait à traiter séparément chaque classe de revenu R . Soumis à un taux moyen de prélèvement $\tau(R)$, les foyers concernés seraient caractérisés par un nombre moyen de parts $v(R)$ (défini en rapportant le cumul des $N(n)$ au nombre de foyers composant la classe de revenu). Le revenu résiduel uniforme par part étant $R[1 - \tau(R)]/v(R)$, on en déduit l'expression du prélèvement net pour un foyer comportant n enfants et donc $N(n)$ parts, où τ et v sont des fonctions de R :

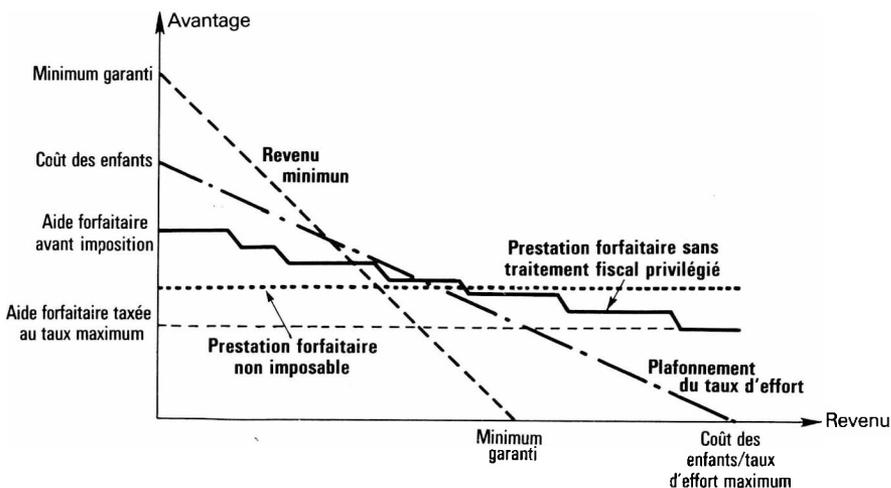
$$T(R, n) = R \left(1 - \frac{(1 - \tau) N(n)}{v} \right)$$

Cependant ce dispositif présente l'inconvénient d'instituer une solidarité trop cloisonnée, qui peut conduire à des aberrations. Comme le paramètre $v(R)$ ne dépend que de la structure par taille des familles de la classe de revenu R , il se pourrait que, dans certaines zones, le revenu net par part décroisse avec le revenu R . Il serait donc préférable d'établir un lien entre le taux moyen de prélèvement effectivement applicable à une tranche de revenus, et les charges de famille des foyers concernés. Le résultat pourra être atteint en reprenant la formule précédente, et en y rendant le paramètre v indépendant de R . Si v est le nombre moyen de parts de la totalité des foyers considérés, cette formule définit un prélèvement $T(R, n)$ tel que $(R - T(R, n))/N(n)$ soit une fonction de R seul, non décroissante mais dégressive, c'est-à-dire telle que son rapport à R soit décroissante (dès lors que $R[1 - \tau(R)]$ et $\tau(R)$ sont croissantes).

Un tel système a les effets horizontaux souhaités : quel que soit le niveau du revenu R , le prélèvement peut toujours devenir négatif si le nombre de parts $N(n)$ est suffisamment grand, l'avantage dû à une part supplémentaire étant indépendant de son rang et proportionnel au revenu R . Quant aux incidences verticales, elles se limitent à une compensation qui évite que, au sein d'une classe de revenu donnée, la neutralisation des charges familiales fonctionne comme un impôt de répartition. Mais, bien entendu, il y a « redistribution horizontale » parfaite au sein de chaque classe de revenu si les facteurs R et n sont sans corrélation.

orientation. En premier lieu, la garantie d'un minimum de ressources, éventuellement variable avec la taille de la famille, peut être assurée par un mécanisme du type « revenu minimum », aucune aide n'étant plus accordée dès lors que le « seuil de pauvreté » est dépassé. Une seconde voie, moins proche de l'assistance, généralise la précédente à partir de l'idée qu'il est d'autant plus difficile d'élever un enfant dans des conditions « normales » que les revenus de la famille sont plus bas, avant l'intervention des transferts familiaux. Ceux-ci seront donc définis par le critère du plafonnement du « taux d'effort », rapport du « coût des enfants » estimé forfaitairement et net des avantages familiaux, au revenu de la famille. Enfin, la troisième formule consiste tout simplement à distribuer, à l'instar des allocations familiales actuelles, une prestation forfaitaire totalement indépendante des ressources. Mais, alors que dans les deux premiers cas l'aide se trouvait évidemment exclue, en droit ou en fait, de l'assiette de l'impôt, deux variantes doivent être envisagées ici. Si le système fiscal témoigne d'une indifférence absolue à l'égard des charges de famille, il ne se contentera pas de refuser tout allègement d'impôt à ce titre, et taxera les prestations familiales comme n'importe quel autre élément de revenu. L'aide nette reçue sera alors une fonction décroissante de celui-ci, sans toutefois être inférieure à un certain plancher. Si l'on entend en revanche maintenir une stricte neutralité, les prestations familiales ne seront pas soumises à l'impôt, de telle sorte que l'aide nette restera indépendante du revenu. Dans cette dernière hypothèse, on rejoint une troisième conception, où l'enfant ne serait plus ni une part, ni une charge pour sa famille, mais le titulaire d'un droit propre, d'une créance personnelle sur la société.

GRAPHIQUE 3
Quatre formules d'aide dégressive ou forfaitaire



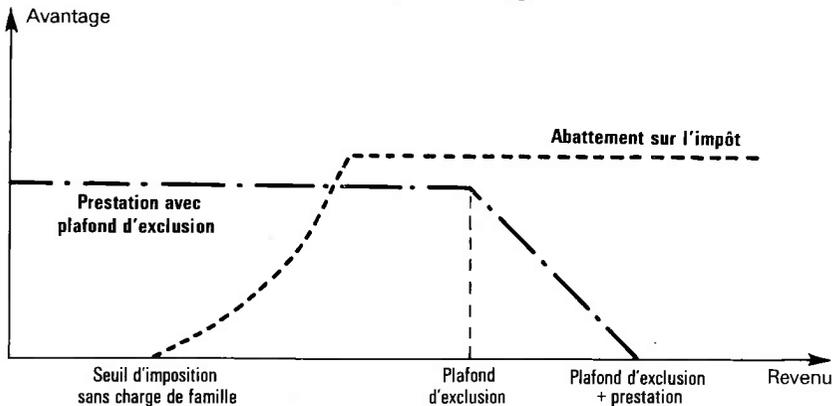
Le système français des aides à la famille met simultanément en œuvre un grand nombre des formules qui viennent d'être envisagées. C'est ainsi que le calcul de l'impôt sur le revenu se fait selon le principe du quotient familial,

tandis que d'autres avantages fiscaux prennent la forme de déductions du revenu imposable forfaitaires ou plafonnées en fonction du nombre d'enfants à charge (dépenses afférentes à l'habitation principale, primes d'assurance-vie, investissement en actions, ...). Quant aux prestations familiales elles font tout à la fois appel au principe du forfait non imposable (allocations familiales proprement dites), à celui du plafonnement du taux d'effort (allocation de logement) et à celui du minimum garanti (allocation de parent isolé et, pour les titulaires d'un salaire au moins égal au SMIC, revenu familial garanti institué par la loi du 17 juillet 1980). Il convient en outre de mentionner un dispositif dégressif qui, s'il ne possède guère de justification de principe, est utilisé pour des raisons pratiques dans le cas du complément familial et de l'allocation de rentrée scolaire : l'attribution d'une prestation forfaitaire avec plafond de ressources entraînant l'exclusion, assortie éventuellement d'une allocation différentielle.

On trouve par ailleurs une abondante littérature qui suggère d'adopter les formules qui ne sont pas encore en vigueur. C'est ainsi que G. Calot soutient que « la parité de niveau de vie implique une ressource supplémentaire destinée aux enfants qui *augmente* avec le revenu disponible des parents, et donc avec les ressources disponibles du couple homologue sans enfant » (1). Quant aux réformes de moindre ampleur, telles que l'instauration d'un abattement proportionnel sur le revenu imposable ou au contraire la taxation des prestations familiales, elles n'ont évidemment pas échappé à l'imagination des auteurs, toujours très fertile en matière fiscale. Et, là encore, on citera une formule qui, sans posséder de fondement véritablement satisfaisant, constitue le pendant de l'allocation sous plafond de ressources et a pu être proposée comme substitut au quotient familial ou à la déduction forfaitaire du revenu : l'abattement fixe sur l'impôt, qui ne profite pas aux non imposables.

GRAPHIQUE 4

Deux autres formules respectant la règle de monotonie



(1) Réflexions sur la prise en compte du nombre des enfants dans la législation familiale et fiscale, *Revue économique*, novembre 1980, p. 1230. Toutefois, la norme proposée par G. CALOT comporte une élasticité inférieure à un, c'est-à-dire des aides moins importantes que celles qui résulteraient de l'égalisation du revenu par part de quotient familial.

Faire un choix entre ces différentes solutions ne peut évidemment, comme le souligne G. Calot, que procéder de la subjectivité de l'observateur, ou d'une option politique du législateur. La tâche est d'autant plus délicate qu'il ne suffit pas de sélectionner l'une des formules « pures » qui ont été introduites. On conçoit en effet que coexistent plusieurs critères d'attribution des aides à la famille. C'est ainsi qu'il est envisageable de couvrir intégralement certaines dépenses par une prestation forfaitaire en se contentant de plafonner le taux d'effort afférent au reliquat des charges de famille. Dans une autre perspective, on peut même imaginer un mélange de la conception de « l'enfant-part » avec celle de « l'enfant-charge », car la taxation selon le principe du quotient familial n'est nullement incompatible avec le versement d'aides directes. Cependant, sauf à considérer que les prestations familiales couvrent des frais spécifiques qui méritent d'être déduits du revenu fiscal (frais de garde, par exemple), il paraît logique de les inclure dans l'assiette de l'impôt. Faute d'une telle disposition, en effet, les familles bénéficieraient d'un revenu net par part supérieur à celui des foyers sans enfant payant le même impôt par part.

3. UNE ILLUSTRATION : ALLOCATIONS FAMILIALES, COMPLÉMENT FAMILIAL ET QUOTIENT FAMILIAL

Les possibilités de combinaison des différentes formules ne sont donc pas infinies. Plus précisément, une condition minimale semble bien être que l'aide globale soit une fonction monotone (au sens mathématique du terme) des ressources, c'est-à-dire qu'elle ne puisse être alternativement croissante et décroissante lorsque l'on parcourt l'éventail des revenus. Certes, la superposition de textes d'inspirations diverses peut conduire à ne pas respecter cette condition. Mais il n'en reste pas moins déconcertant que le solde des avantages imputables à une différence de charges de famille, varie de façon erratique en fonction des ressources, comme on va le voir maintenant sur le simple exemple de trois prestations : allocations familiales, complément familial et quotient familial. Aussi sera-t-on conduit à envisager ensuite diverses réformes qui permettraient d'assurer une meilleure cohérence à l'ensemble du dispositif.

3.1. L'incidence des ressources sur le solde des avantages résultant, en 1979, des allocations familiales, du complément familial et du quotient familial

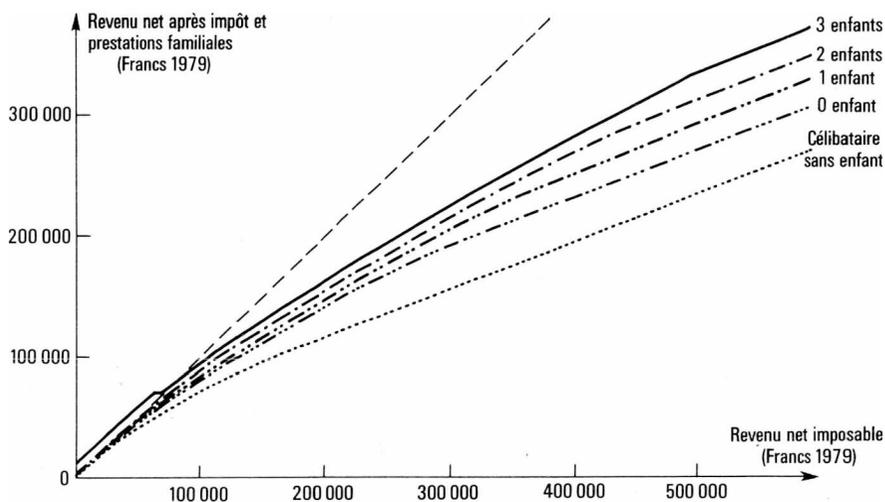
Pour bien saisir le rôle du critère de ressources dans l'attribution des aides monétaires aux familles, il a paru utile de dresser le constat le plus précis et le plus objectif possible. Aussi l'analyse n'a-t-elle pas retenu les avantages soumis à des barèmes multiples (fiscalité locale, aide sociale) ou tenant compte de paramètre (valeur locative, loyer du logement, âge et handicaps éventuels des enfants, disparition des parents) imparfaitement corrélés avec les deux critères fondamentaux : les ressources de la famille, et son nombre d'enfants. En s'en tenant aux seules prestations résultant de barèmes universels et ne

dépendant que de ces deux derniers facteurs, et en négligeant en outre les prestations pour la naissance dont le versement est trop occasionnel et n'introduit en principe aucune sélectivité, on s'est donc restreint à trois avantages qui peuvent être qualifiés de « prestations d'entretien » :

- les allocations familiales proprement dites (hors majorations pour âge) ;
- le complément familial (dans la mesure où il est attribué aux familles de plus de trois enfants, et non au titre d'un enfant de moins de 3 ans),
- la réduction d'impôt résultant du mécanisme du quotient familial.

Ainsi défini, le champ de l'étude est constitué par une masse d'avantages qui dépasse largement la moitié de l'ensemble des aides monétaires aux familles, ce qui garantit la valeur illustrative de l'exercice. Celui-ci a été conduit pour l'année 1979 (les conditions de ressources portant donc sur les revenus perçus en 1978) sur la base de la législation en vigueur à l'époque ⁽¹⁾. Moyennant quelques conventions très simples ⁽²⁾, on a pu établir un graphique représentant, pour différentes configurations, les variations du revenu net en fonction de l'assiette de l'impôt.

GRAPHIQUE 5
Incidence de l'impôt sur le revenu, des allocations familiales
et du complément familial sur les ressources des familles

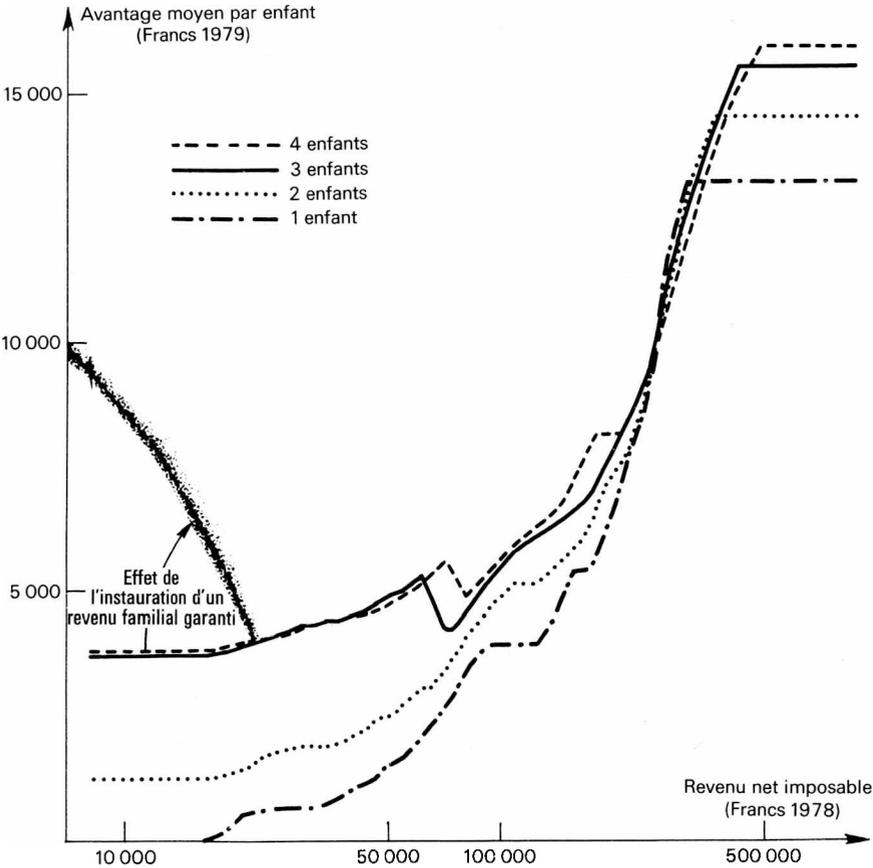


(1) On s'efforcera toutefois d'apprécier au passage l'incidence des mesures intervenues depuis lors, qu'il s'agisse de l'octroi d'une demi-part supplémentaire de quotient familial aux foyers de trois enfants et plus, ou de l'attribution, depuis le 1^{er} février 1981, du revenu familial garanti à des ménages aux ressources particulièrement faibles.

(2) En ce qui concerne la condition de ressources du complément familial, comme pour l'estimation de l'avantage dû au quotient familial, on a supposé que la famille était composée d'un couple et de ses enfants. En outre, pour la détermination du droit au complément familial et le calcul de l'impôt payable en 1979 (sur la base des revenus de 1978), on a admis que le revenu de 1979 (critère de l'étude) pouvait être diminué homothétiquement de 12,6%.

On obtient ainsi un faisceau de courbes dont l'allure générale paraît, en première approximation, régulière. Cependant, un examen plus attentif met en évidence diverses anomalies. La plus flagrante est assurément celle qui résulte de l'effet de seuil provoqué par la condition d'octroi du complément familial. En dépit de l'allocation différentielle, on observe un décrochement qui implique une décroissance locale du revenu net. Plus généralement, on observe que, lorsque le revenu croît, les écarts entre les courbes se creusent et les positions relatives se modifient. Ceci est la conséquence d'effets contradictoires, qu'il convient d'analyser de façon détaillée sur la base du graphique 6, où l'on a représenté, pour différentes configurations, l'avantage moyen par enfant, c'est-à-dire la différence, divisée par n , entre le revenu disponible de la famille ayant n enfants et celui du couple sans enfants ayant le même revenu net imposable.

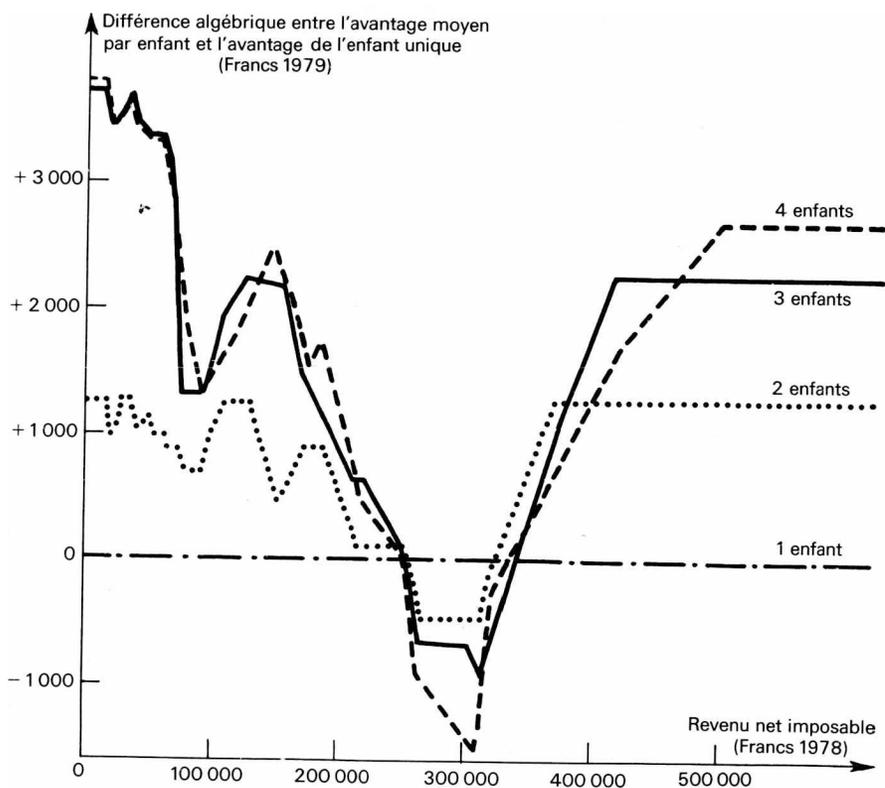
GRAPHIQUE 6



L'impression qui prévaut est celle d'une forte croissance de l'avantage global en fonction du revenu, entre un minimum et un maximum qui ne dépendent que de la taille de la famille. Mais les courbes présentent de nombreuses irrégularités. Tout d'abord, la croissance de l'atténuation d'impôt résultant du jeu du quotient familial est marquée par une alternance de méplats et de tronçons ascendants qui s'explique par les tranches du barème. Ensuite, on voit qu'à partir de trois enfants, l'effet de seuil lié à la perte du complément familial donne aux courbes une forme (localement) en « V » qui illustre les conséquences de la combinaison d'avantages régis par des principes contradictoires. Et il est clair que le phénomène aurait été encore plus flagrant si l'on avait pris en compte d'une part l'ensemble des prestations familiales sous conditions de ressources (en particulier le complément familial attribué pour enfant de moins de 3 ans et l'allocation de logement) ainsi que l'aide sociale à l'enfance, d'autre part divers avantages fiscaux (tels que les abattements sur la taxe d'habitation) qui sont progressifs comme le quotient familial.

On a d'ailleurs tenté de représenter, de façon approximative, l'incidence de l'instauration d'un revenu familial garanti pour les familles de trois enfants et

GRAPHIQUE 7



plus. Tel qu'il était conçu à l'époque, le projet aurait donné aux courbes concernées du graphique 6 une forme véritablement caricaturale, l'avantage moyen par enfant étant, à chaque extrémité de l'éventail des revenus, environ le triple de celui réservé aux catégories intermédiaires. Mais cet inconvénient, associé aux problèmes que pose l'administration de tout critère de ressources, qui fait nécessairement appel à des informations de nature fiscale ⁽¹⁾, a conduit les pouvoirs publics à retenir en définitive une solution beaucoup plus modeste qui n'est pas sans rappeler la majoration de l'allocation de salaire unique supprimée lors de l'instauration du complément familial, puisque seule une fraction très réduite des bénéficiaires touche véritablement une allocation différentielle.

Enfin, on mentionnera l'incidence de l'octroi récent d'une demi-part supplémentaire de quotient familial aux familles de trois enfants et plus, qui introduit une bizarrerie supplémentaire au sein du système, puisque ce sont désormais les familles de trois enfants qui bénéficient systématiquement de l'avantage moyen le plus élevé, alors que le graphique 6 montre qu'auparavant les familles de quatre enfants étaient, au moins pour les revenus moyens et extrêmes, les mieux placées. Cette nouvelle disposition législative aggrave donc l'incohérence de ces aides en regard du critère du nombre d'enfants, que le graphique 7, où l'on a pris comme référence l'avantage moyen de l'enfant unique, permet de bien visualiser (législation de 1979, c'est-à-dire avant octroi de la demi-part supplémentaire).

Le regroupement de trois avantages qui procèdent de philosophies différentes ⁽²⁾ conduit en effet à des résultats singuliers. Si l'on se place aux extrémités de l'éventail des revenus, l'influence du quotient familial est neutralisée. Les bas revenus ne bénéficient évidemment d'aucun allègement d'impôt, mais perçoivent éventuellement allocations familiales et complément familial. On part donc d'une situation où les familles de deux enfants ont un léger avantage relatif, et celles de trois enfants et plus une prime beaucoup plus considérable (mais variant peu avec la taille de la famille). A l'opposé, pour les foyers qui se trouvent dans la dernière tranche de taxation, l'avantage fiscal imputable à chaque enfant atteint un niveau maximum indépendant de la taille de la famille. Puisque le complément familial est alors perdu, les écarts correspondent rigoureusement à ceux du barème des allocations familiales proprement dites, qui assure une certaine croissance de l'avantage moyen avec

(1) On trouvera une étude détaillée de cette question en annexe.

(2) Les allocations familiales valent, en première approximation, 0 pour un enfant, 0,5 pour deux, 1,5 pour trois, et +1 pour chaque enfant supplémentaire. L'avantage marginal par enfant est donc pratiquement constant à partir du troisième, alors qu'il est beaucoup plus faible dans les familles peu nombreuses. Rapporté au nombre d'enfants, l'avantage moyen sera donc une fonction croissante de la taille de la famille, tendant vers une limite égale à l'avantage marginal unitaire.

Le complément familial, au contraire, est entièrement forfaitaire. Comme il n'est versé sans condition d'âge qu'à partir du troisième enfant, l'avantage marginal n'est positif que pour ce rang et nul pour tous les autres. L'avantage moyen sera donc une fonction décroissante (à partir du rang 3) de la taille de la famille.

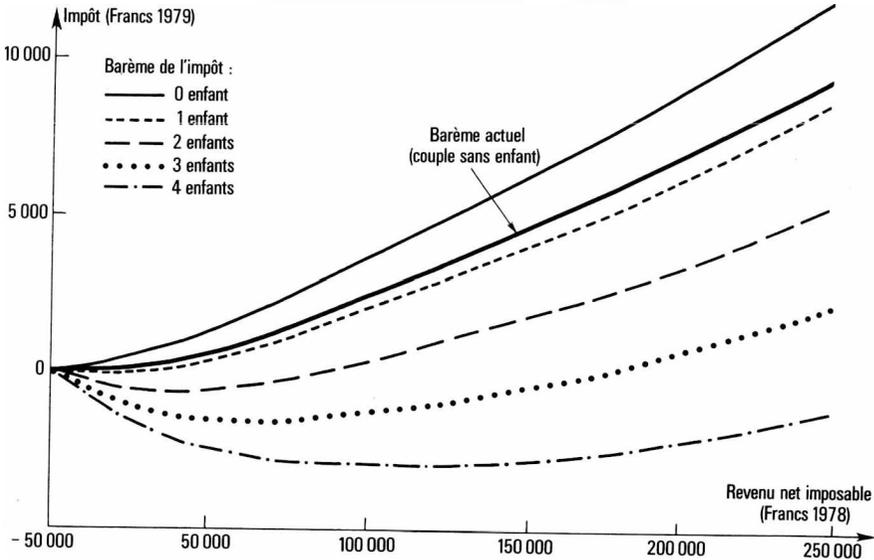
Enfin, le quotient familial engendre un avantage marginal décroissant avec le rang de l'enfant, ce qui signifie que sa moyenne est elle-même légèrement décroissante.

le nombre d'enfants. Mais, entre ces deux pôles, le quotient familial provoque des variations en dents de scie, et parvient même à annihiler l'effet de la progressivité des prestations familiales selon la taille de la famille, pour les revenus compris entre 250 000 et 350 000 F. Il apparaît ainsi que le système actuel des aides à la famille ne répond à aucune orientation d'ensemble en matière de modulation des aides selon le rang de l'enfant, puisque les situations relatives des familles de tailles différentes et de même revenu se modifient, voire s'inversent, selon le niveau de celui-ci.

3. 2. Six variantes de redistribution des aides à la famille

L'analyse théorique a montré qu'il était possible d'associer aux conceptions politiques les plus diverses, des orientations générales susceptibles de présider à une refonte d'ensemble du système des aides à la famille. Dans une perspective moins ambitieuse, on va maintenant examiner diverses réformes visant à opérer une redistribution des aides à la famille selon le critère de ressources. Certaines de ces mesures se référeront directement à un concept théorique issu des réflexions précédentes, tandis que d'autres procéderont d'une démarche plus pragmatique. C'est ainsi que le modèle d'impôt sur le revenu de la Direction de la Prévision a permis de simuler, pour 1979, six dispositifs qui impliquent une réforme plus ou moins profonde de la fiscalité de la famille. L'étude a été conduite en faisant masse des allocations familiales (y compris les majorations pour âge), du complément familial (y compris celui attribué pour enfant de moins de trois ans) et de l'allègement d'impôt résultant du jeu du quotient familial (l'impôt supporté par les célibataires étant inchangé). Dans l'ordre décroissant de progressivité des aides avec le revenu, on a ainsi sept systèmes (l'actuel et ses six variantes), dénotés par les lettres de (A) à (G).

GRAPHIQUE 8
Parité horizontale des niveaux de vie



(A) qui implique une fusion institutionnelle complète des divers avantages, est la seule de ces variantes qui corresponde rigoureusement à une des orientations « pures » présentées ci-dessus. Il s'agit de la formule qui vise à assurer, pour un revenu donné du foyer, la parité des niveaux de vie des différentes configurations, appréciée au moyen des parts de quotient familial. Dans ce cas, la donnée du barème applicable aux couples sans enfant, associé au système d'unités de consommation permettant de mesurer le niveau de vie, détermine la masse des aides, sans autre degré de liberté. Pour rester à « enveloppe constante », on a donc choisi de conserver la structure du barème, mais non le niveau de l'impôt payé par les couples sans enfants, qui s'est donc trouvé sensiblement aggravé (*cf.* graphique 8).

(B) n'est autre que le système actuel soit, pour 1979, 41 milliards de francs d'allocations familiales et de complément familial, plus un « manque à gagner » de 18 milliards, correspondant au surcroît d'impôt que rapporterait la taxation des revenus 1978, sur la base du barème de la Loi de Finances 1979, mais en limitant à 2 le nombre de parts de quotient familial. Quant aux cinq dernières variantes, elles n'entraînent pas de bouleversement des structures, mais seulement des aménagements de chacun des trois avantages qui n'affectent pas l'impôt payé par les couples sans enfants. On a ainsi :

	Quotient familial	Allocations familiales	Complément familial
(C)	Inchangé	Rendues imposables (comme les salaires)	Rendu imposable (comme les salaires) mais déplafonné
(D)	Remplacé par un abattement de 7 000 F par enfant (fiscalement) à charge sur les revenus de 1978	Inchangées	Inchangé
(E)	Remplacé par une réduction, de 2 025 F par enfant à charge, de l'impôt 1979		
(F)	Supprimé	Majorées de 1 256 F par enfant à charge au sens des allocations familiales	Inchangé
(G)		Rendues imposables (comme les salaires) mais majorées de 1 683 F par enfant à charge	

Les montants annuels indiqués dans le tableau ci-dessus résultent des estimations du modèle menées à « enveloppe constante ». Seul le cas (C) se traduit par une très légère augmentation de la pression fiscale globale car le déplaçonnement du complément familial ne coûterait que 2,5 milliards de francs 1979, contre un surcroît de recettes fiscales de 3 milliards. La série des graphiques numérotés de 9 à 9 quater illustre les aides reçues, dans les différents systèmes étudiés, par des familles-types ayant respectivement de 1 à 4 enfants à charge, au double sens du fisc et des allocations familiales, et ne bénéficiant d'aucun avantage particulier pour âge. On retrouve bien la hiérarchie attendue du point de vue de la progressivité des aides en fonction du revenu, mais on relève quand même certaines anomalies, telles que l'allure certes croissante, mais fortement chahutée, de l'avantage résultant du quotient familial du fait du découpage irrégulier des tranches du barème de l'impôt. Il en résulte, au moins dans la configuration ne comprenant qu'un enfant, des inversions successives des situations relatives des systèmes (B) et (A), car ce dernier est plus progressif, mais aussi beaucoup plus lisse que le premier. De même constate-t-on qu'à partir de trois enfants, le complément familial provoque un décrochement dans les systèmes (B, D, E, F) où il reste soumis à une condition de ressources, mais non dans les dispositifs (C, G) où l'imposition des prestations familiales implique un déplaçonnement, et qui sont donc plus lisses. Ce phénomène est également source d'inversions de situations relatives.

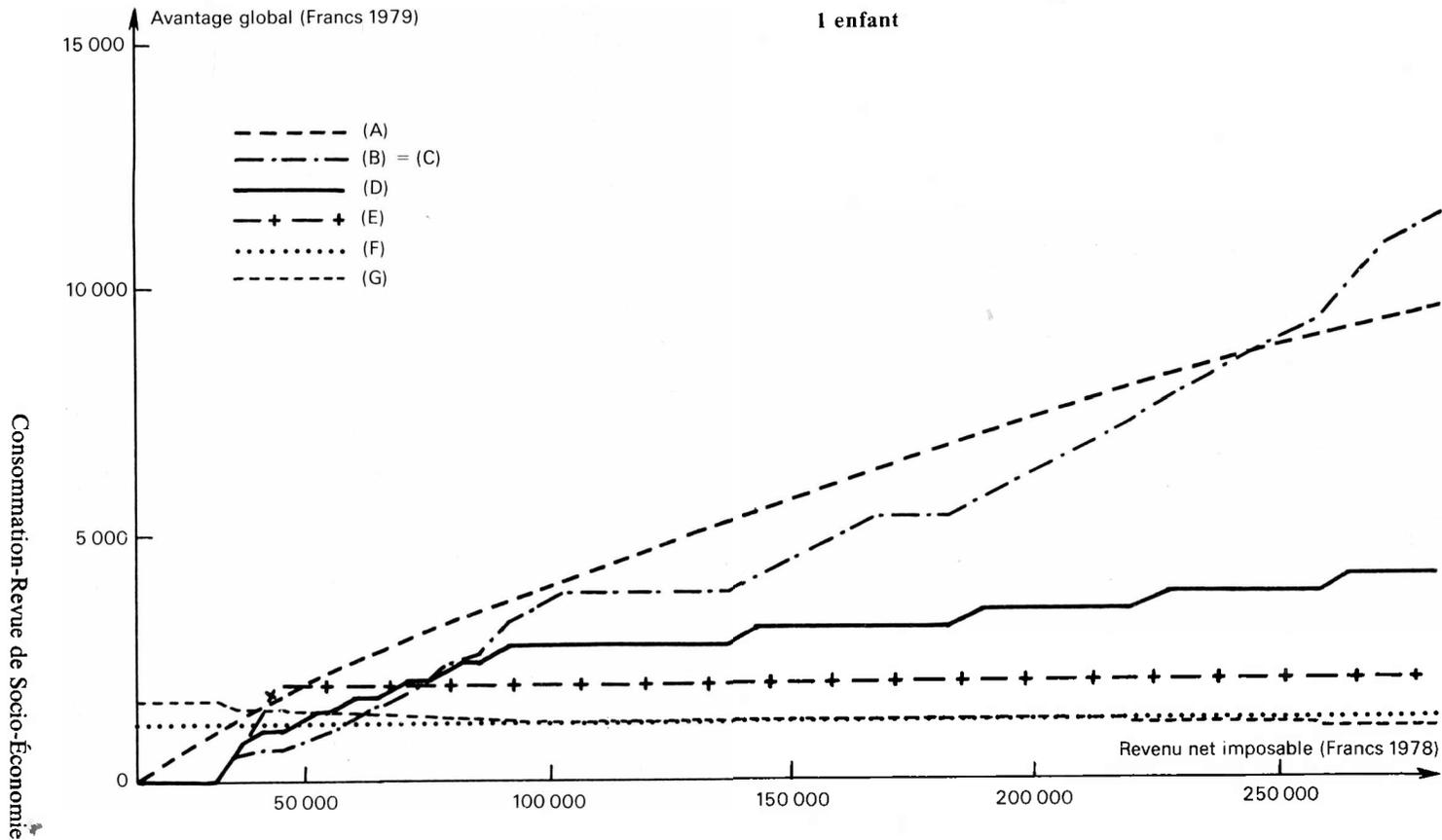
En dépit de ces difficultés, on a procédé à une comparaison synthétique du système actuel (B) et des variantes qui, à l'exception de (C), sont neutres pour les finances publiques, et impliquent seulement des transferts de certaines catégories de familles vers d'autres. Le critère utilisé est le revenu-charnière ⁽¹⁾ qui dépend évidemment du nombre d'enfants, pour lequel la variante considérée est équivalente au système actuel (par convention, on retient la plus grande des valeurs acceptables en cas d'intersections multiples). On a alors (revenus imposables en francs 1978) :

Nombre d'enfants	A	D	E	F	G
1.	430 400	62 600	61 100	45 500	48 600
2.	9 300	73 400	66 500	49 600	47 700
3.	28 200	83 900	71 500	53 500	41 200
4.	24 400	92 800	76 600	57 600	39 800

(1) Pour la variante (A), il s'agit du revenu à partir duquel le nouveau système est plus intéressant que l'ancien. Pour toutes les autres, le revenu-charnière est le seuil au-delà duquel la réforme est pénalisante.

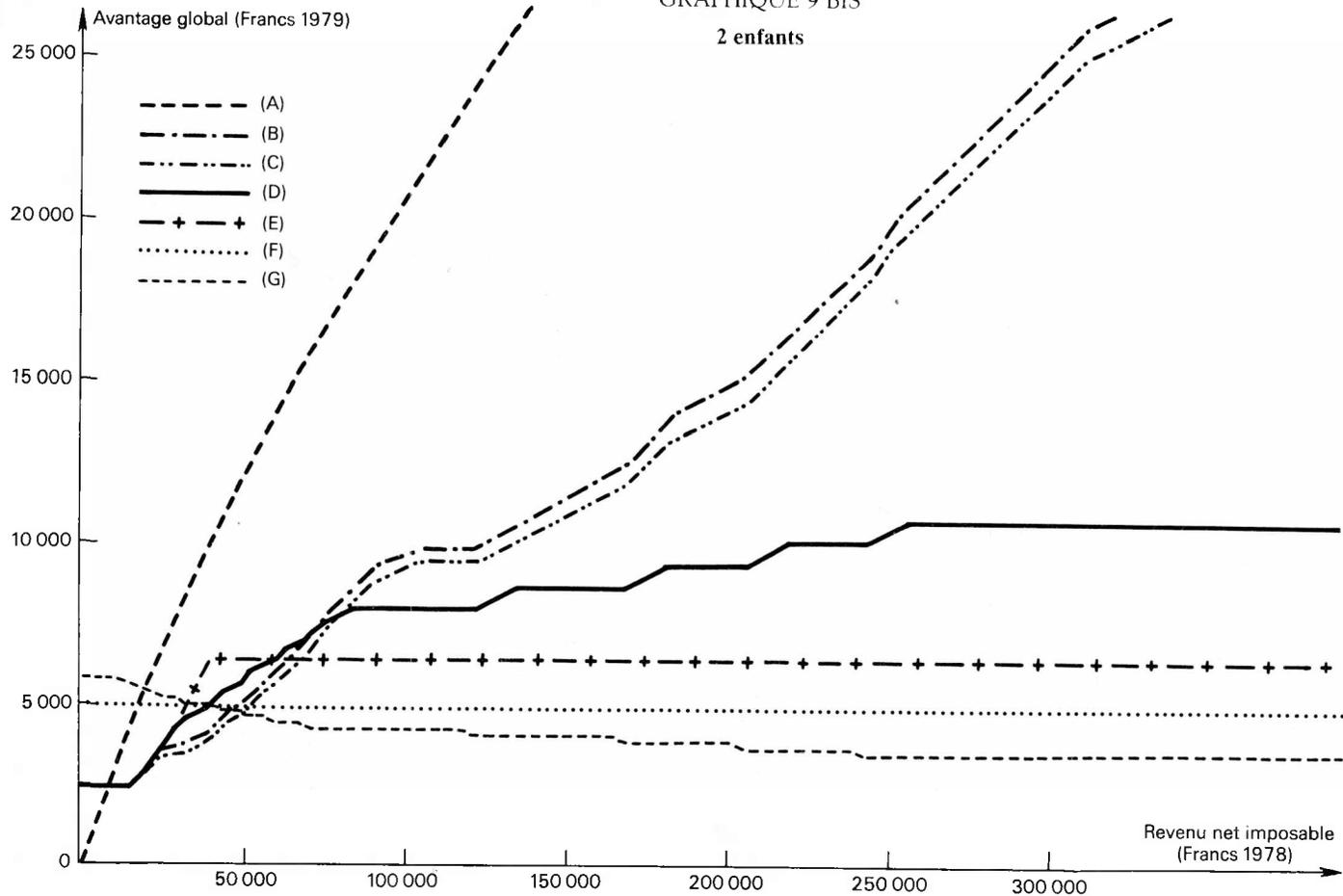
GRAPHIQUE 9

1 enfant



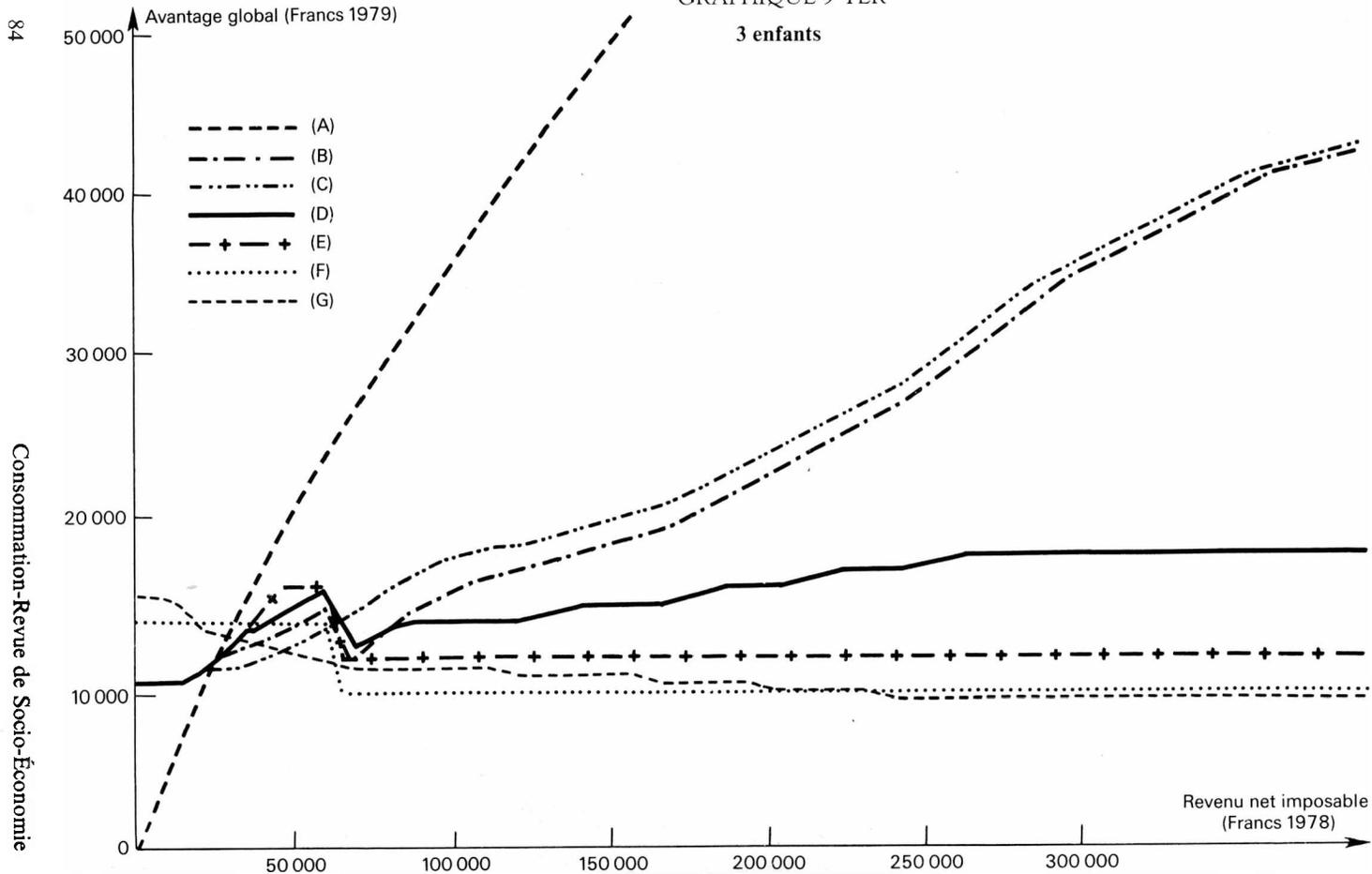
GRAPHIQUE 9 BIS

2 enfants



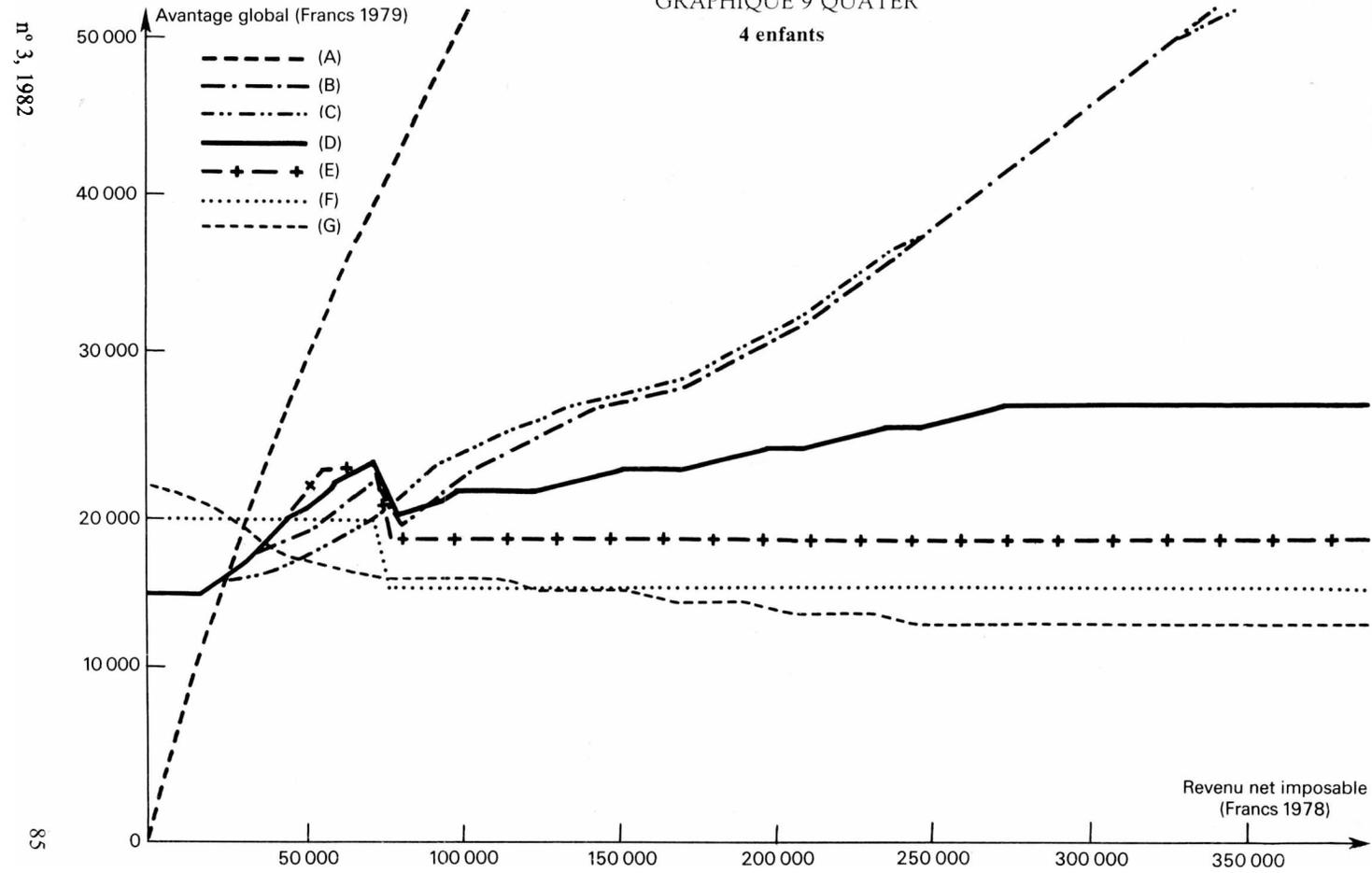
GRAPHIQUE 9 TER

3 enfants



GRAPHIQUE 9 QUATER

4 enfants



n° 3, 1982

85

On voit ainsi que le passage à un système moins progressif est avantageux jusqu'à des seuils de revenus relativement élevés. Et l'observation de la série des graphiques 9 montre en outre que, au-delà de ces revenus-charnières, l'inconvénient dû à la suppression du quotient familial reste faible tant que les ressources n'atteignent pas un niveau bien plus considérable encore. A la limite, l'accroissement de la pression fiscale apparente (mesurée en pourcentage du revenu imposable de l'année précédente, net de tous abattements et déductions), qui est fonction de la configuration familiale, ne dépassera pas les taux suivants :

Nombre d'enfants	C	D	E	F	G
1.	0,0	2,9	3,6	3,9	4,0
2.	0,8	4,9	6,3	6,7	7,2
3.	3,1	6,5	8,2	8,9	9,1
4.	3,7	7,8	9,8	10,7	11,4

La pénalisation maximale est évidemment d'autant plus forte que la variante est moins progressive. Mais elle est surtout très nettement croissante avec le nombre d'enfants. Aussi faut-il s'attendre à une vive réaction des familles nombreuses aisées à l'encontre de réformes de ce genre. On est toutefois conduit à nuancer cette remarque si l'on considère les niveaux de revenu pour lesquels cet accroissement maximal est atteint. Hormis le cas (C) qui ne correspond qu'à un aménagement mineur et relativement indolore, on voit en effet que ces taux extrêmes ne sont atteints que pour des revenus considérables (en francs 1978) :

Nombre d'enfants	C	D	E	F	G
1.	-	312 265	312 265	312 265	312 625
2.	29 775	375 150	317 850	317 850	317 850
3.	34 738	370 825	370 825	370 825	370 825
4.	39 700	423 800	423 800	344 500	344 500

*
* * *

L'analyse qui vient d'être présentée visait en premier lieu à prouver que l'on pouvait parfaitement échapper à une confusion trop fréquente entre l'étude des objectifs et des moyens, en procédant à une comptabilisation purement objective des aides aux familles et à une comparaison de leurs effets dans différentes hypothèses alternatives de distribution. Cependant il est clair qu'une telle démarche n'a pas plus de portée que celle qui constate que pour financer une certaine dépense publique, capitation, taxe proportionnelle et impôt progressif se classent dans un ordre croissant de « redistributivité » entre bénéficiaires de revenus élevés et titulaires de faibles ressources.

La question essentielle est ainsi celle du choix des critères qui doivent présider à l'allocation des aides. A quel titre l'État, dans un domaine aussi intime, peut-il se permettre d'intervenir avec pour objectif essentiel d'opérer une redistribution entre ménages qui diffèrent par la taille et le revenu ? Sur un thème aussi propice à susciter les réactions du public, pour des raisons tant financières qu'affectives, il ne s'agissait pas d'ajouter une opinion supplémentaire à un concert déjà passablement discordant, mais de jeter un regard scientifique sur un problème fondamentalement politique. Le succès d'une telle démarche exigeait que l'on renonçât d'emblée à l'illusion de définir « la » solution idéale à partir de considérations purement techniques. Dans ces conditions, il a été possible d'effectuer une avancée décisive sur deux plans.

Tout d'abord, on a mis en évidence les limites des raisonnements partiels appliqués à des avantages particuliers, et souligné la nécessité d'envisager les aides à la famille d'une manière globale, sans se soucier des cloisonnements institutionnels. Il faut en effet procéder à la mesure des variations, imputables aux charges de famille, du solde net des prélèvements obligatoires subis et des avantages reçus, pour appréhender la logique sous-jacente à la distribution des aides à la famille, ou révéler ses incohérences éventuelles. C'est ainsi que, dans le cas du système français actuel, on a noté une contradiction dans le développement simultané des prestations dégressives et des avantages croissant avec le revenu, qui s'effectue aux dépens des aides forfaitaires, à l'origine prépondérantes.

Ensuite, on a montré qu'une telle situation n'était pas due à l'absence d'idées directrices en la matière, mais bien plutôt à leur trop grand nombre. A partir de deux conceptions antagonistes de la place de l'enfant dans l'ensemble familial, « l'enfant-part » et « l'enfant-charge », on a pu dégager quatre grandes orientations selon les rôles respectifs que l'on entendrait faire jouer au système fiscal et aux organismes distributeurs de prestations. Au total, on a ainsi défini huit formules « pures », répondant chacune à une rationalité précise, soit dans l'ordre croissant de dégressivité : la réalisation de la parité des niveaux de vie des familles de même revenu; la possibilité de déduire un pourcentage du revenu imposable, associée le cas échéant au versement d'une allocation uniforme (non imposable); la taxation du revenu selon le système du quotient familial; la prise en charge d'un coût de l'enfant forfaitaire, pour partie par une éventuelle allocation familiale (non imposable), et pour le reste par le biais d'un abattement sur le revenu imposable; l'attribution de prestations familiales non imposables indépendantes des ressources; l'octroi des mêmes avantages, mais soumis à l'impôt sur le revenu; le versement d'une aide ramenant l'effort consenti en faveur des enfants (mesuré par le rapport d'un coût forfaitaire net au revenu) en deçà d'un seuil donné; la garantie d'un revenu familial minimum par l'intermédiaire d'une allocation différentielle.

A l'issue de cet inventaire, le travail d'exploration technique doit laisser la place à l'arbitrage politique. C'est à celui-ci qu'il appartient non seulement de choisir un critère de ressources au sein d'un éventail extrêmement diversifié, mais encore d'envisager les réformes éventuelles sous leur aspect institutionnel. Ces considérations peuvent conduire à rechercher des compromis, voire à

adopter des mécanismes ne disposant pas de fondements théoriques aussi solides. Mais, en tout état de cause, l'exercice de simulation présenté a démontré l'intérêt du chiffrage des alternatives compatibles avec une enveloppe financière donnée, pour que chacun puisse déterminer son jugement à partir de toutes les données objectives utiles.

ANNEXE

Problèmes posés par la prise en compte des ressources pour l'attribution des prestations familiales

De toute évidence, la prise en compte des ressources des familles, en vue de l'octroi de certains avantages, complique la gestion des organismes distributeurs. Ceux-ci ne manquent pas de souligner que « l'économie » réalisée par l'éviction de quelques bénéficiaires potentiels, est parfois bien faible en regard des coûts supplémentaires de calcul et de contrôle.

En revanche, il est généralement admis que la sélectivité des prestations selon le revenu répond à un souci de justice sociale. Certes, des allocations forfaitaires ont aussi un effet réducteur des disparités (puisque les écarts relatifs de revenu sont rétrécis par l'attribution d'un montant uniforme). Mais il semble qu'une clause de dégressivité ne puisse qu'accroître l'effort consenti à l'égard des plus défavorisés.

Cependant, cette conclusion n'est rigoureusement exacte que si le revenu, critère d'attribution des prestations, reflète parfaitement la situation financière des familles. Or, pour des raisons pratiques, les ressources prises en compte sont celles qui ressortent des déclarations fiscales. Il en résulte des biais tenant aux possibilités variables qu'ont les différentes catégories sociales de soustraire — légalement ou non — certaines de leurs ressources de l'assiette de leur impôt sur le revenu.

La présente annexe vise à approfondir cette question, en comparant divers systèmes d'avantages dégressifs (prestations sous conditions de ressources ou imposables) à une allocation attribuée uniformément. La première partie, purement théorique, a pour but de préciser la problématique. Sa lecture n'est pas indispensable au non-spécialiste, qui pourra passer directement à la seconde partie où est présentée une illustration fondée sur des données réelles.

1. PROBLÉMATIQUE

On examinera d'abord les divers systèmes alternatifs envisageables. Puis on montrera comment, pour chacun d'eux, se pose le problème des biais affectant le revenu imposable.

Le raisonnement sera mené sur un ensemble de familles de configuration identique, ne différant que par leur revenu, ainsi que par leur possibilité variable de faire échapper celui-ci à l'assiette de l'impôt, dont le barème progressif sera supposé donné.

1.1. Les solutions alternatives

Une certaine enveloppe de prestations familiales étant disponible pour ces familles, on s'interroge sur l'opportunité de prendre en considération leurs ressources (mesurées par le seul indicateur disponible, à savoir l'assiette de l'impôt) plutôt que de procéder à une répartition uniforme de l'avantage.

1.1.1. La référence : une prestation uniforme non imposable

Dans ce cas particulièrement simple, il y a indépendance complète entre le système fiscal et l'appareil de distribution des prestations familiales.

Chaque famille reçoit une prestation d'un montant uniforme P , égal au quotient de l'enveloppe disponible par le nombre d'allocataires.

Quant au barème de l'impôt, $I(R)$, il est évidemment une fonction continue et croissante de l'assiette R . On suppose en outre qu'il est *progressif*, c'est-à-dire que I/R est elle-même une fonction croissante de R . On admet même que I est dérivable (ou possède au moins en tout point une dérivée à gauche et à droite) et que dI/dR est une fonction non décroissante de R .

Connaissant la fonction de répartition $F(R)$ de l'assiette de l'impôt, le produit moyen de l'impôt s'écrit :

$$\bar{I} = \int_0^{\infty} I(R) dF(R)$$

Dans le cas particulier d'un barème $I(R)$ linéaire par morceaux, de taux jx applicable à la j^o tranche (définie par les bornes B_j et B_{j+1}), on peut écrire, si R appartient à cette tranche :

$$I(R) = x \sum_{k=1}^j (R - B_k).$$

En introduisant la « moyenne de la fraction de revenu située au-dessus de la borne B », définie par :

$$\hat{R}(B) = \int_B^{\infty} (R - B) dF(R).$$

On peut écrire, si le barème comporte n tranches :

$$\bar{I} = \int_0^{\infty} I(R) dF(R) = x \sum_{k=1}^n \int_{B_k}^{\infty} (R - B_k) dF(R) = x \sum_{k=1}^n \hat{R}(B_k).$$

1.1.2. Prestation uniforme imposable

Comme dans l'hypothèse précédente, il y a toujours attribution à chaque famille d'une prestation d'un montant uniforme, dénoté Q . Mais celle-ci vient s'ajouter au revenu imposable de telle sorte que l'application du même barème conduise à un produit moyen de l'impôt \bar{I}' supérieur au précédent \bar{I} :

$$\bar{I}'(Q) = \int_0^{\infty} I(R + Q) dF(R).$$

Avec, dans le cas particulier d'un barème linéaire par morceaux :

$$\bar{I}'(Q) = x \sum_{k=1}^n \hat{R}(B_k - Q).$$

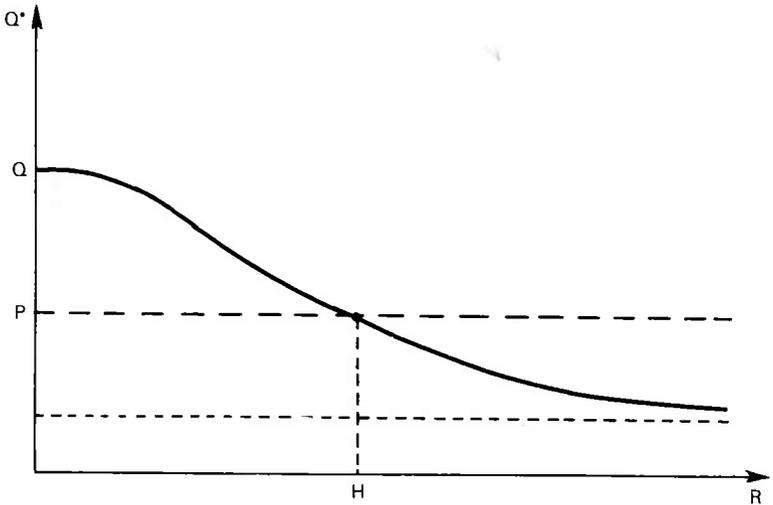
Pour raisonner à enveloppe donnée, il faudra donc trouver un niveau d'équilibre de Q supérieur à P , qui satisfasse :

$$Q = P + [\bar{I}'(Q) - \bar{I}].$$

Mais cet avantage n'est intégralement conservé que par les familles non imposables. Les autres subissent, en effet, un prélèvement fiscal différentiel progressif avec leur revenu R , de telle sorte que leur avantage net $Q^*(R)$, égal à $Q - [I(R + Q) - I(R)]$, ait pour moyenne P (cf. schéma ci-après).

La valeur charnière H du revenu, pour laquelle ce dispositif est équivalent à celui de référence, est solution de $Q^*(H) = P$, soit :

$$I(H + Q) - I(H) = \int_0^{\infty} [I(R + Q) - I(R)] dF(R).$$

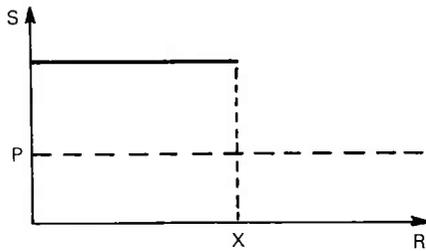


1.1.3. *Prestation non imposable mais sous condition de ressources*

Avec ce dernier système, la sélectivité est obtenue directement, sans récupération par le biais de l'impôt.

Bien qu'en général les effets de seuil soient atténués par des dispositifs relativement complexes d'allocation différentielle, on supposera ici que la prestation, d'un montant S (évidemment supérieur à P) est attribuée à toutes les familles dont le revenu R est inférieur à un niveau X :

$$S(X) = \frac{P}{F(X)}$$

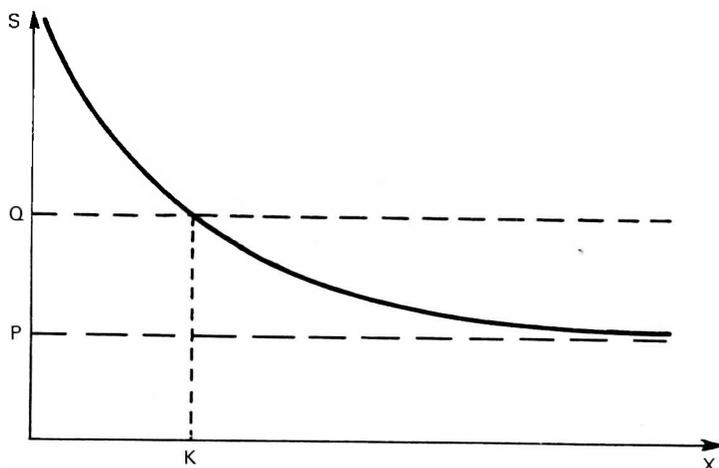


Contrairement à la prestation forfaitaire incluse dans l'assiette de l'impôt, la dégressivité du dispositif est ici beaucoup plus brutale. Mais on dispose d'un degré de liberté, avec la fixation du plafond d'exclusion X .

Bien entendu, le montant S de l'avantage est toujours, à enveloppe donnée, une fonction *décroissante* du seuil X (cf. schéma ci-contre).

On peut donc définir un nouveau revenu charnière K en deçà duquel le seuil X est suffisamment bas pour que la prestation S soit supérieure, pour tous ceux qui en bénéficient, à l'avantage brut Q et donc à l'avantage net Q^* examiné au paragraphe précédent. Cette valeur K , solution de $S(K) = Q$, est donc une fonction de P déterminée par le système :

$$\left\{ \begin{array}{l} P = QF(K). \\ Q - P = \int_0^{\infty} [I(R+Q) - I(R)] dF(R). \end{array} \right.$$



1. 2. Incidence des biais dans la prise en compte des ressources

On supposera désormais que la population envisagée est formée de deux groupes, dénotés respectivement (1) et (2), identiques du point de vue de la distribution du revenu réel. Cependant les modalités de détermination de l'assiette de l'impôt R font que le premier groupe semble moins « riche » que le second. En se donnant les deux fonctions de répartition $F_1(R)$ et $F_2(R)$, cette propriété se traduira par :

$$F_1(R) > F_2(R) \quad \text{pour tout } R$$

Les biais résultant de cette situation pourront donc être directement appréciés en comparant les impôts moyens versés et les prestations moyennes reçues par chacun des deux groupes (pour fixer les idées, on supposera en tant que de besoin que les effectifs des deux groupes sont égaux).

En outre, pour des raisons qui apparaîtront plus loin (à propos de l'analyse des effets de seuil), il peut être intéressant que les fonctions F_1 et F_2 soient telles que $dF_1/F_1 < dF_2/F_2$, au moins à partir d'une certaine valeur de R . Cette nouvelle hypothèse sera notamment vérifiée si F_1 et F_2 se déduisent l'une de l'autre par une translation, car dF/F est décroissante (à partir d'un certain seuil) pour toutes les lois usuelles.

1. 2. 1. Une prestation non imposable attribuée à tout le monde n'aggrave pas l'inégalité devant l'impôt.

Il va de soi que, toutes choses égales d'ailleurs, ceux qui disposent de plus de facilités pour faire échapper leurs revenus à l'impôt supporteront un impôt moins lourd. Compte tenu de $F_1(R) > F_2(R)$, on déduit aisément (par un changement de variable) de la croissance de $I(R)$, le résultat suivant, relatif aux prélèvements fiscaux moyens subis par les deux groupes :

$$\bar{I}_1 = \int_0^{\infty} I(R) dF_1(R) < \int_0^{\infty} I(R) dF_2(R) = \bar{I}_2$$

Et l'attribution d'une prestation P non imposable ne change rien à l'écart entre les soldes nets des impôts et avantages concernant les deux groupes considérés.

1. 2. 2. L'imposition de prestations familiales attribuées à tout le monde accroît les disparités résultant des mécanismes fiscaux

On a vu au paragraphe 1. 1. 2 ci-dessus qu'à enveloppe donnée, il était possible de distribuer une prestation imposable d'un montant Q supérieur à P , la différence étant précisément égale au surcroît moyen d'impôt lié à la taxation de la prestation :

$$Q - P = \bar{I} - \bar{I}.$$

Mais cette égalité comptable, vraie pour l'ensemble de la population, n'est pas conservée au niveau de chaque groupe. On a certes, par le même raisonnement qu'au paragraphe 1.2.1 ci-dessus :

$$\bar{I}_1 = \int_0^{\infty} I(R+Q) dF_1(R) < \int_0^{\infty} I(R+Q) dF_2(R) = \bar{I}_2.$$

Mais les écarts sont encore plus accusés. En effet, la non décroissance de

$$\frac{dI}{dR} \quad \text{entraîne} \quad \frac{dI(R+Q)}{dR} \geq \frac{dI(R)}{dR},$$

d'où l'on déduit que $I(R+Q) - I(R)$ est elle-même non décroissante.

On en tire :

$$\bar{I}_1 - \bar{I}_2 = \int_0^{\infty} [I(R+Q) - I(R)] dF_1(R) < \int_0^{\infty} [I(R+Q) - I(R)] dF_2(R) = \bar{I}_2 - \bar{I}_2$$

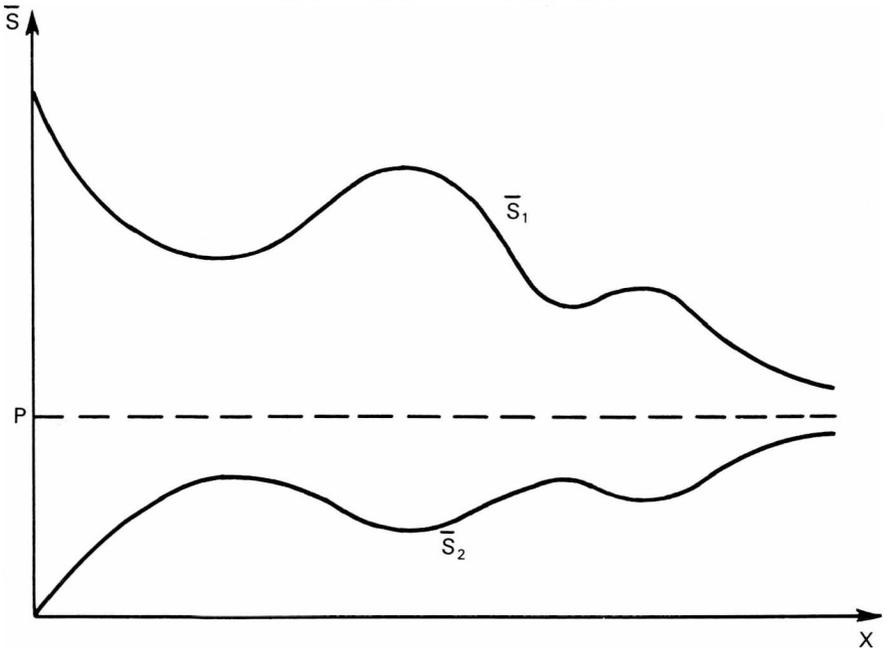
En d'autres termes, ceux qui payaient déjà le moins d'impôt sont aussi ceux qui voient leur charge s'accroître le moins du fait de l'imposition de la prestation. Ce résultat peut encore s'écrire, en considérant les avantages nets moyens :

$$\bar{Q} > P > \bar{Q}^*$$

1.2.3. Mais les biais sont aussi renforcés par l'instauration d'un plafond d'octroi des prestations

L'exclusion du bénéfice de la prestation des familles disposant d'un revenu supérieur à un seuil X , pénalise en effet le groupe (2) par rapport au groupe (1), et les prestations moyennes (calculées sur l'effectif total de chacun des groupes) sont également telles que :

$$\bar{S}_1(X) = S_{F_1}(X) > P > S_{F_2}(X) = \bar{S}_2(X).$$



L'écart entre S_1 et S_2 est variable avec le seuil X , mais tend en tout état de cause vers zéro lorsque X augmente indéfiniment (c'est-à-dire au fur et à mesure que l'on se rapproche de la suppression du plafond de ressources) (cf. schéma ci-dessus).

Plus précisément, on a (avec des groupes d'effectifs égaux) :

$$\bar{S}_1(X) = \frac{2PF_1(X)}{F_1(X) + F_2(X)}$$

$$\frac{d\bar{S}_1(X)}{dX} = 2P \frac{F_2(dF_1/dX) - F_1(dF_2/dX)}{[F_1(X) + F_2(X)]^2}$$

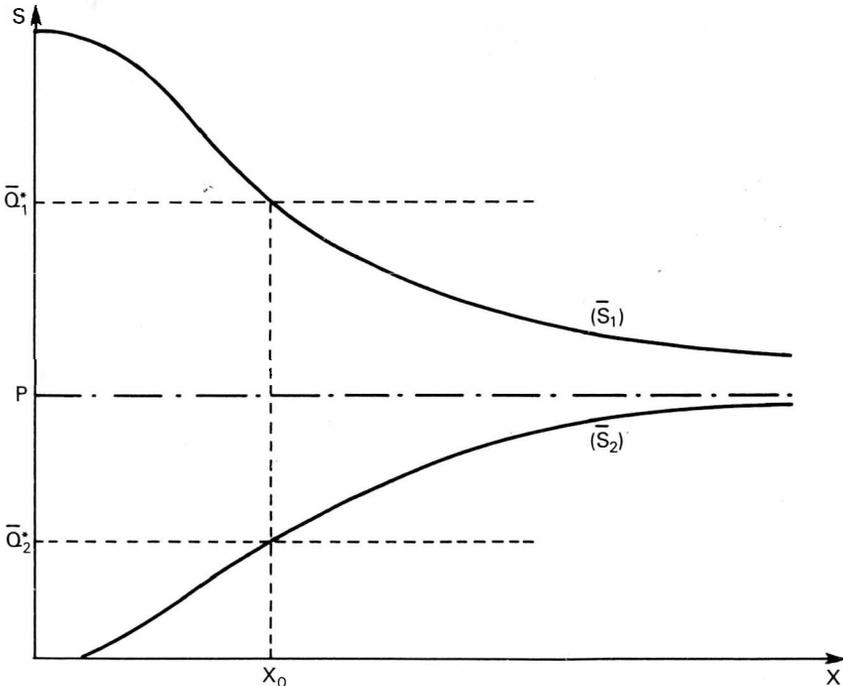
D'où la condition $dF_1/F_1 < dF_2/F_2$ pour que $\bar{S}_1(X)$ [resp. $\bar{S}_2(X)$] soit constamment décroissant (resp. croissant).

1.2.4. *Les inconvénients du plafond de ressources sont d'autant plus sérieux que celui-ci est bas*

Quelle que soit la technique adoptée, il apparaît donc que la sélectivité des prestations, dans la mesure où elle se fonde sur le critère de l'assiette de l'impôt, contribue à aggraver les disparités résultant des mécanismes fiscaux. Si, notamment en raison de l'enveloppe financière disponible, on exclut néanmoins l'attribution à tout le monde d'une prestation non imposable, peut-on déterminer le mode de sélectivité qui soit le plus équitable ?

Pour répondre à cette question, il faut remarquer qu'à l'imposition des prestations est associé un seul type de sélectivité, entièrement défini par le barème de l'impôt. L'écart $\bar{Q}_1^* - \bar{Q}_2^*$ est donc fixé une fois pour toutes. En revanche, la différence $\bar{S}_1 - \bar{S}_2$ est fonction du seuil X qui détermine le degré de sélectivité de la prestation sous conditions de ressources. Et l'on conçoit que, si ce seuil est fixé très bas, le groupe le plus favorisé puisse tirer tout l'avantage de la prestation, alors que les disparités s'estompent lorsque l'exclusion vise seulement les plus fortunés.

Si, conformément à l'hypothèse de la fin du paragraphe 1.2.3 ci-dessus, les courbes \bar{S}_1 et \bar{S}_2 sont monotones, on a la configuration suivante, où elles coupent les horizontales d'ordonnées respectives \bar{Q}_1^* et \bar{Q}_2^* en un point et un seul (d'abscisse X_0).



Lorsqu'il existe, ce seuil X_0 satisfait à :

$$\bar{S}_1(X_0) = \frac{2PF_1(X_0)}{F_1(X_0) + F_2(X_0)} = \bar{Q}_1^* = Q - \int_0^\infty [I(R+Q) - I(R)] dF_1(R).$$

La taxation de la prestation engendrera alors moins de disparités que l'octroi d'une prestation sous la condition de ressources exprimée par le seuil X si celui-ci est inférieur à X_0 (et inversement si $X > X_0$).

2. ILLUSTRATION

L'analyse théorique précédente a été menée « toutes choses égales d'ailleurs ». Or un tel raisonnement ne s'applique pas sans précautions à une réalité complexe, où les inégalités de revenus entre catégories peuvent justifier la prise en considération des ressources, même si celles-ci ne sont appréhendables que de façon biaisée.

La démarche consistera d'abord à analyser les transferts, entre groupes sociaux réels, engendrés par divers critères de ressources pour l'attribution d'une enveloppe donnée aux familles. Puis on interprétera ces résultats à la lumière des données disponibles en matière de revenus et notamment des comptes des ménages par catégories socio-professionnelles.

2.1. Transferts inter-catégoriels engendrés par la prise en compte des ressources

Pour mesurer les effets redistributifs des critères de ressources, on partira d'une situation de référence correspondant à une prestation uniforme attribuée à toutes les familles satisfaisant les conditions démographiques d'octroi du complément familial (trois enfants et plus ou un enfant de moins de trois ans). On examinera ensuite diverses hypothèses : taxation de la prestation, octroi sous critère de ressources peu sévère (comme le complément familial actuel), forte dégressivité (du type revenu minimum).

2.1.1. Description de la situation de référence

D'après une simulation effectuée par le Modèle d'Impôt sur le revenu de la Direction de la Prévision, on aurait, en 1979, la répartition suivante des bénéficiaires potentiels du complément familial (foyers fiscaux ayant au moins trois enfants à charge au sens des prestations familiales, ou un enfant de moins de 3 ans) selon la catégorie socio-professionnelle du chef de foyer :

Catégories	(%)
Exploitants agricoles.	5,0
Salariés agricoles.	1,4
Indépendants.	7,0
Cadres supérieurs.	7,3
Cadres moyens.	17,2
Employés.	13,2
Ouvriers.	42,5
Inactifs.	6,4
Ensemble.	100,0

Quelle que soit l'enveloppe disponible, une prestation uniforme se répartira donc entre les différentes catégories sociales en fonction des pourcentages indiqués ci-dessus.

2.1.2. L'inclusion dans le revenu imposable

En incorporant la prestation dans le revenu imposable (avec réfaction de 10 puis 20%), on dégage un surcroît de recettes fiscales qui atteint près du dixième de la masse versée la même année

(par exemple complément familial 1978, donnant lieu à versement d'impôt en 1979, comparé au complément familial 1979). Si l'on raisonne en termes d'enveloppe, on peut donc augmenter à due concurrence le montant de la prestation (cf. graphiques A 1 et A 1 bis).

Mais bien entendu, chaque catégorie subit en contrepartie un prélèvement fiscal supplémentaire qui dépend de ses ressources imposables et induit donc des transferts par rapport à la situation de référence :

Catégories	Répartition (%) avant impôt (rappel)	Répartition (%) de l'enveloppe des prestations nettes
Exploitants agricoles.	5,0	5,2
Salariés agricoles.	1,4	1,5
Indépendants.	7,0	6,6
Cadres supérieurs.	7,3	6,7
Cadres moyens.	17,2	16,7
Employés.	13,2	13,2
Ouvriers.	42,5	43,8
Inactifs.	6,4	6,8
Ensemble.	100,0	100,0

2. 1. 3. La soumission à une condition de ressources peu sévère

Actuellement, le complément familial n'est pas imposable, mais son octroi est subordonné à un plafond de quotient familial, les familles se situant juste au-dessus de celui-ci percevant une allocation différentielle.

La condition est cependant suffisamment libérale pour que moins de 20% des bénéficiaires potentiels soient exclus. Cette proportion descendrait en-dessous de 10% si le plafond était majoré de 50%.

Par rapport à la situation de référence, l'introduction de ces critères de ressources (cf. graphiques A 1 et A 1 bis) permettrait, avec la même enveloppe, de majorer le montant unitaire de la prestation, avec les effets différentiels suivants :

Catégories	Répartition (%) de l'enveloppe distribuée		
	Sans condition de ressources (rappel)	Plafond actuel	Plafond actuel + 50%
Exploitants agricoles.	5,0	5,6	5,2
Salariés agricoles.	1,4	1,6	1,5
Indépendants.	7,0	4,5	5,3
Cadres supérieurs.	7,3	2,7	4,9
Cadres moyens.	17,2	14,9	17,4
Employés.	13,2	14,0	13,8
Ouvriers.	42,5	49,2	45,3
Inactifs.	6,4	7,5	6,7
Ensemble.	100,0	100,0	100,0

2.1.4. L'octroi d'une prestation fortement dégressive

Tant que le plafond de ressources n'exclut qu'une minorité de bénéficiaires potentiels, l'amplitude des effets redistributifs est nécessairement faible. Il n'en est évidemment plus de même avec une prestation fortement dégressive, telle que le revenu familial garanti.

Un exercice exploratoire a été effectué à ce sujet au moyen du Modèle d'Impôt sur le revenu de la Direction de la Prévision. Dans l'hypothèse d'un revenu de l'ordre de 30 000 F 1979 assuré aux familles nombreuses, on aurait la répartition suivante de la masse de la prestation, que l'on pourra comparer à celle de la population des bénéficiaires potentiels du complément familial ou, ce qui est plus rigoureux, à celle des familles de trois enfants et plus :

Catégories	Répartition (%) des :		
	Bénéficiaires potentiels du complément familial (rappel)	Familles de 3 enfants et plus	Prestations fortement dégressives (minimum familial)
Exploitants agricoles.	5,0	7,1	20,0
Salariés agricoles.	1,4	1,6	3,1
Indépendants.	7,0	8,0	4,4
Cadres supérieurs.	7,3	7,3	0,4
Cadres moyens.	17,2	14,1	2,1
Employés.	13,2	11,2	4,8
Ouvriers.	42,5	43,0	34,4
Inactifs.	6,4	7,8	30,9
Ensemble.	100,0	100,0	100,0

2.2. Interprétation des résultats

Les transferts entre catégories sociales induits par les différents critères de ressources ne sont que des moyennes de mouvements individuels beaucoup plus marqués, dont il convient de prendre la mesure avant de rechercher les éventuels effets pervers dus aux biais affectant les revenus pris en considération.

Catégories	Trois enfants au moins ou un enfant de moins de 3 ans			Trois enfants et plus	
	Tous revenus	Plafond actuel (*) complément familial	Plafond complément (*) familial + 50%	Tous revenus	Revenu familial garanti
Exploitants agricoles.	159	149	156	122	82
Salariés agricoles.	45	44	44	27	19
Indépendants.	225	124	160	138	23
Cadres supérieurs.	235	80	151	125	2
Cadres moyens.	552	418	526	243	16
Employés.	422	379	414	192	37
Ouvriers.	1 362	1 316	1 357	739	287
Inactifs.	203	201	202	134	80
Ensemble.	3 202	2 711	3 009	1 720	545

(*) Bénéficiaires de l'intégralité du complément familial ou de l'allocation différentielle.

2. 2. 1. *Les incidences de la dégressivité sur les effectifs de bénéficiaires*

L'introduction d'un critère de ressources provoque des variations considérables de la prestation perçue au plan individuel. L'imposition du complément familial entraîne des écarts allant presque du simple au double entre la prestation nette des plus fortunés et celle des non imposables. Et les incidences des plafonds d'octroi sont plus marquées encore puisqu'elles aboutissent à priver purement et simplement de tout avantage un certain nombre de bénéficiaires potentiels. Comme le montrent les graphiques, à enveloppe constante, le montant unitaire de la prestation pourra être d'autant plus élevé que le critère de ressources sera sévère. Mais ce résultat ne sera acquis qu'au prix d'une réduction des effectifs de bénéficiaires (en milliers de familles) (*cf.* tableau ci-dessus).

2. 2. 2. *Les effets redistributifs de la sélectivité*

On peut résumer les résultats obtenus en dressant un tableau des variations relatives des masses de prestations reçues par chaque groupe social. On prendra comme référence un montant uniforme attribué à chacun des bénéficiaires potentiels de l'avantage considéré. On a ainsi (%) :

Catégories	Imposition complément familial	Plafond actuel complément familial + 50%	Plafond actuel complément familial	Condition de ressources sévère
Exploitants agricoles.	+ 5,1	+ 4,1	+ 11,9	+ 181,5
Salariés agricoles.	+ 5,1	+ 6,4	+ 18,2	+ 92,5
Indépendants.	- 5,4	- 24,4	- 35,9	- 44,8
Cadres supérieurs.	- 8,4	- 33,3	- 63,2	- 94,3
Cadres moyens.	- 2,8	+ 1,0	- 13,5	- 85,4
Employés.	+ 0,6	+ 4,5	+ 6,3	- 56,7
Ouvriers.	+ 3,1	+ 6,4	+ 15,6	- 20,0
Inactifs.	+ 6,9	+ 6,1	+ 18,7	+ 296,0

En lecture horizontale, il apparaît clairement que la taxation du complément familial attribué sans critère de ressources est moins redistributive que le plafond d'octroi actuel, qui a lui-même des incidences moins marquées qu'un système de revenu familial garanti. Il est en revanche plus difficile de classer le complément familial imposable par rapport au plafond majoré de 50%.

Par ailleurs on voit que, pour de nombreuses catégories, la sélectivité entraîne soit un gain, soit une perte systématique. Sont toujours avantagés : les agricoles (exploitants et salariés) et les inactifs. Sont en revanche pénalisés dans tous les cas : les indépendants et les cadres supérieurs.

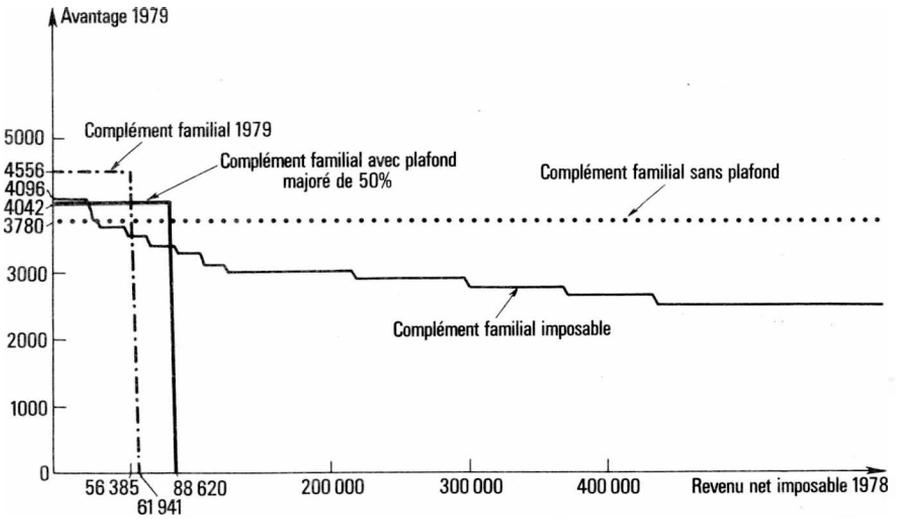
Une exception mineure est constituée par les cadres moyens. Dans l'hypothèse d'un plafond d'octroi élevé, ils ne sont en effet que très peu touchés, si bien que l'accroissement de la prestation unitaire (permis par l'exclusion d'une proportion plus importante d'autres catégories) leur permet d'obtenir en définitive un bilan positif. Mais le résultat s'inverse si la prestation devient imposable ou si son plafond s'abaisse.

Quant aux ouvriers et employés, catégories à revenus faibles et relativement peu dispersés, toute mesure modérément sélective leur est évidemment favorable. Mais on peut s'étonner de ce qu'il n'en soit pas de même du revenu familial garanti. L'explication de ce phénomène tient au fait que les conditions d'attribution de cette prestation excluent, en pratique, toute famille dont au moins un membre a exercé une activité salariée normale.

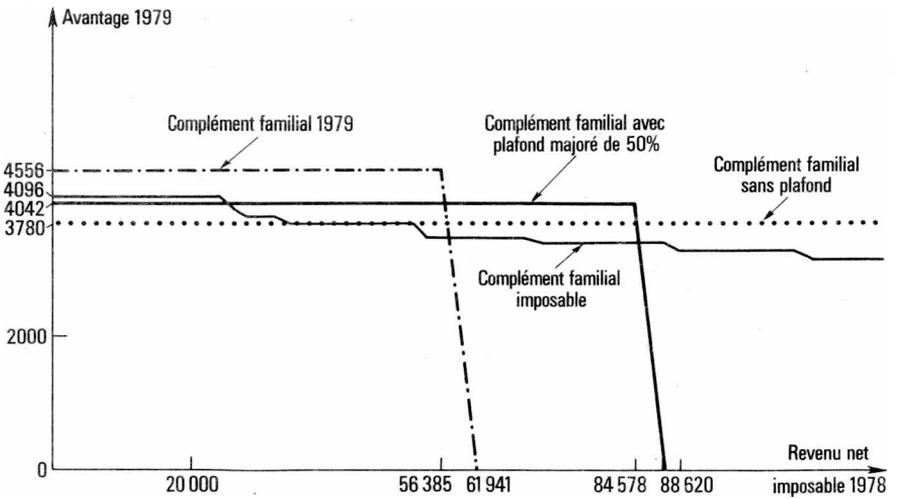
2. 2. 3. *Les effets pervers des critères de ressources*

Passant à la lecture verticale du tableau, on peut alors observer entre quels groupes sociaux s'opèrent les transferts induits par chaque condition de ressources. Ces résultats doivent être appréciés en fonction des revenus imposables (puisque l'assiette de l'impôt constitue précisément le critère d'attribution des prestations sélectives), mais aussi du « revenu réel » au sens de la

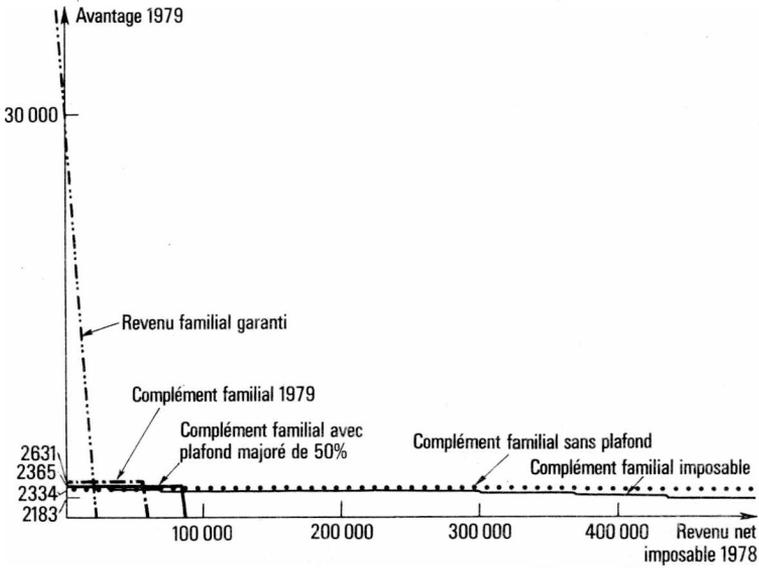
GRAPHIQUE A. I
Variantes de complément familial
(enveloppe actuelle)



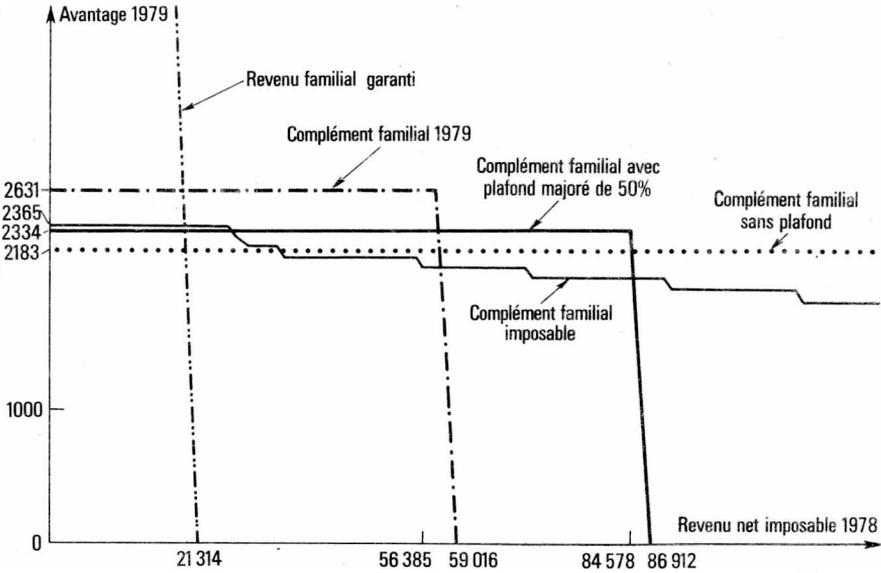
GRAPHIQUE A. I bis



GRAPHIQUE A . II
Revenu familial garanti et complément familial



GRAPHIQUE A . II bis



comptabilité nationale, que l'on a obtenu pour l'année 1978, en actualisant une étude de l'I.N.S.E.E. (les ressources des ménages par catégorie socio-professionnelle en 1970, *Collections de l'I.N.S.E.E.*, n° M 46).

On a ainsi (en francs 1978 par famille) :

Catégories	Revenu net imposable	Revenu réel
Exploitants agricoles.	20 632	68 332
Salariés agricoles.	21 500	37 171
Indépendants.	90 232	209 049
Cadres supérieurs.	97 337	170 885
Cadres moyens.	49 542	85 237
Employés.	35 382	57 602
Ouvriers.	28 525	45 706
Inactifs.	20 789	39 341

Avec le premier critère, on constate sans surprise qu'il y a une correspondance remarquable entre la hiérarchie des revenus nets imposables et le classement des effets redistributifs des conditions de ressources. Celles-ci engendrent donc bien des transferts, de ceux qui apparaissent les plus riches vers ceux qui semblent les plus pauvres, les flux étant d'autant plus importants que le critère est sévère. Il convient cependant de remarquer que le revenu familial garanti est relativement favorable (ou peu défavorable) aux non salariés. Ce phénomène s'explique par les particularités des distributions des revenus de ces catégories, dont de simples moyennes ne peuvent évidemment rendre compte. A revenu moyen donné, une plus grande dispersion est en effet moins avantageuse dans le cas d'une condition de ressources libérale, mais meilleure si la prestation est très sélective.

Le passage au « revenu réel » ne modifie la hiérarchie qu'en ce qui concerne les actifs non salariés (exploitants agricoles et indépendants). Aussi les résultats précédents restent-ils applicables aux salariés et aux inactifs (encore que, pour ces derniers, la méthode d'estimation du « revenu réel » soit sujette à caution). Les deux autres catégories posent en revanche des problèmes spécifiques.

L'exemple des exploitants agricoles est à cet égard particulièrement flagrant. Situés, avec les salariés agricoles et les inactifs, au plus bas de l'échelle des revenus fiscaux, ils comptent naturellement parmi les principaux bénéficiaires des conditions de ressources. Or leur « revenu réel » n'est en fait pas loin du double de celui des catégories fiscalement proches, dépassant même nettement les ouvriers et employés, et atteignant presque le niveau des cadres moyens. On retrouve donc bien « à l'état pur » les résultats de l'analyse théorique précédente, à savoir que l'assujettissement des prestations familiales à un critère de ressources aggrave les disparités fiscales dans une mesure croissante avec la sélectivité du dispositif.

Le cas des indépendants est plus complexe car ils sont toujours perdants lors de l'instauration d'une condition de ressources. Celle-ci a donc bien l'effet redistributif du sens souhaité. Mais là encore une comparaison doit être faite avec la catégorie de salariés voisine, les cadres supérieurs, qui est encore plus désavantagée par la sélectivité des prestations. Or si les cadres supérieurs ont bien un revenu imposable légèrement plus élevé que les indépendants, l'ordre s'inverse nettement quand on passe au « revenu réel ».

Ainsi, l'analyse des résultats conduit à formuler un jugement nuancé. Les divers critères de ressources opèrent bien une redistribution dans le sens attendu, des catégories aisées vers les moins favorisées. Mais les biais affectant les revenus pris en compte sont à l'origine d'effets pervers qui, toutes choses égales d'ailleurs, s'analysent comme des transferts des salariés vers les non salariés. Ces écarts, encore modestes (de l'ordre de 20%) tant que le critère est peu sévère, atteignent un niveau inacceptable dans l'hypothèse d'une prestation très sélective. Il paraît donc exclu d'attribuer le revenu familial garanti aux non salariés sur la base de leurs ressources imposables.