

## 2. FISCALISATION PLUTÔT QUE MODULATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

**Julien Damon**

Professeur associé à Sciences Po  
www.eclairs.fr

Le serpent de mer de la révision, pour cause d'économie budgétaire, des allocations familiales refait régulièrement surface. Après bien des tergiversations, la décision a été prise à l'automne 2014 de moduler ces prestations en fonction des revenus du ménage. À rebours d'une stricte mise sous conditions de ressources, telle qu'elle avait par exemple été établie pendant quelques mois en 1998, toutes les familles avec au moins deux enfants vont continuer à toucher des allocations familiales. Mais au-dessus de certains plafonds de revenus, le montant en sera diminué. Concrètement, à partir de juillet 2015, les allocations familiales seront divisées par deux (à 65 euros mensuels environ) à partir de 6 000 euros de revenus mensuels pour un foyer avec deux enfants, et par quatre (à 32 euros environ) à partir de 8 000 euros de revenus. Les seuils seront augmentés de 500 euros par enfant supplémentaire. Un mécanisme de lissage sera mis en place pour les familles gagnant légèrement plus que les seuils. Cette modulation, qui pourrait concerner 600 000 ménages (soit environ 10 % des familles), permettrait d'économiser près d'un milliard d'euros par an. Renvoyant à d'anciens et vigoureux débats sur la politique familiale, ses fondements, son contenu, ses performances, l'op-

tion de modulation est contestée, en particulier par les Caisses d'allocations familiales (CAF). Dans le débat public, les grands mots sont de mise. Certains se félicitent de « justice sociale » et soulignent une transformation nécessaire. D'autres condamnent une atteinte à l'universalité et conspuent un virage des allocations familiales vers de simples allocations sociales.

Pour les uns, la décision de moduler les allocations conserverait un caractère universel à ces prestations au cœur de la politique familiale (toutes les familles éligibles aux allocations familiales touchant quelque chose). Pour d'autres, le caractère universel de ces allocations ne serait qu'un mythe dans la mesure où toutes les familles et tous les enfants ne relèvent pas de la même logique. Il en va ainsi des familles avec un seul enfant, qui ne touchent pas cette allocation conçue à partir du deuxième enfant.

Avant d'entériner cette modulation, aussi emblématique que controversée, le gouvernement a longuement hésité. Il se demandait s'il fallait taxer les allocations familiales (c'est-à-dire les compter dans le revenu imposable des ménages) ou les plafonner (c'est-à-dire les mettre sous conditions de ressources).

S'intéresser au débat sur la modulation et/ou la fiscalisation des allocations familiales invite, d'abord, à revenir sur les grands traits de cette prestation particulière. L'introduction d'une modulation constitue un ajustement de la politique familiale à la française et une incontestable transformation de la logique des allocations familiales. La fiscalisation a l'intérêt de pouvoir produire les mêmes rendements d'économie tout en posant des problèmes politiques délicats. Le choix pour la modulation relève bien plus d'une décision dictée par la nécessité budgétaire et le réalisme politique que d'une vision d'ensemble de la politique familiale.

### Les allocations familiales au cœur de la politique familiale

Les allocations familiales (les « allocs ») sont très familières. Elles sont souvent confondues avec les autres prestations familiales, voire avec l'ensemble encore plus large qu'est la politique familiale. Elles représentent environ 13 milliards d'euros (0,6 point de PIB). Elles s'inscrivent dans une action publique française en direction des familles très dense (4 % de PIB au total). La politique familiale

comprend, en effet, l'ensemble des prestations familiales (au sein desquelles se trouve cette prestation particulière qu'est l'allocation familiale), des mécanismes fiscaux venant réduire les impôts pour cause de charge d'enfants (c'est le quotient familial), des services et des équipements (des crèches).

Les allocations familiales sont une prestation servie à toutes les familles à partir de deux enfants. Versées chaque mois à 6 millions de ménages, elles sont dites universelles (au sens où il n'y a pas, jusqu'à aujourd'hui, de condition de revenu), forfaitaires (un même montant pour tous) et progressives en fonction du nombre d'enfants (rien pour un enfant, 130 euros pour deux, 290 euros pour trois). Déjà, en 1998, sous le gouvernement de Lionel Jospin, elles avaient été placées sous conditions de ressources pendant dix mois. La mesure avait alors suscité de nombreuses controverses avant que le gouvernement ne revienne sur sa décision, tout en réduisant les avantages du mécanisme fiscal de quotient familial. Depuis des années qu'il fait débat, le thème est assez bien balisé. Un point essentiel est de ne pas traiter des allocations familiales de façon trop isolée, sans prendre en considération les autres pans de la politique familiale.

Toutes les enquêtes d'opinion convergent : les Français aiment la famille (même si celle-ci s'est beaucoup transformée) et la politique familiale. Cette dernière, représentant quelque 80 milliards d'euros, est un ensemble sur lequel tout gouvernement se tourne pour tenter de trouver des économies. Le barème des prestations familiales et les tuyauteries du financement de la protection sociale permettent aux

experts et aux décideurs toutes les prouesses, avec des répercussions plus ou moins visibles dans la population. S'attaquer frontalement au quotient familial (pour réduire des réductions d'impôts) ou aux prestations (pour en réduire le montant ou la population éligible) a néanmoins un impact immédiatement calculable sur les budgets. D'où un niveau très élevé de sensibilité politique.

Aussi, les économies directes sur les prestations ont-elles été très rares. La tendance sur plusieurs décennies est à la création de nouvelles prestations, à des dépenses qui ont continuellement augmenté même si elles n'ont pas toujours permis de couvrir de la même manière les augmentations du coût de la vie. La politique familiale s'est donc complétée et densifiée. Mais, au centre de cette politique, les allocations familiales n'ont pas beaucoup évolué depuis leur institutionnalisation en 1945. Leur modulation est incontestablement un changement majeur. Ce n'est en rien un bouleversement de tout l'édifice de la politique familiale (qui a connu d'autres introductions de conditions de ressources), mais pour les allocations familiales elles-mêmes, c'est une transformation historique.

### Une modulation quadruplement problématique

La discussion autour de la modulation des allocations familiales s'étend, d'abord, autour de grands principes. Des défenseurs de l'universalité soutiennent une prestation qui ne l'est pas vraiment : en effet, si l'unité de compte est l'enfant, tous ne sont pas pris en

compte. Sur le plan des principes et de la philosophie politique, on peut ainsi longuement gloser sur la modulation. Avec elle, toutes les familles toucheraient donc quelque chose, les plus favorisés un peu moins. Les Anglais – qui ont placé en 2012 leurs allocations familiales sous un sévère plafond de ressources – baptisent cette orientation « l'universalisme ciblé ». C'est bien autour du ciblage que la problématique de la modulation se pose.

Les options de modulation et de mise sous conditions de ressources visent à recentrer les allocations familiales sur ceux qui en auraient le plus besoin. Ce recentrage pose, d'abord, le problème de la définition des seuils à prendre en compte. Les plafonds des conditions de ressources, pour d'autres prestations que les allocations familiales, sont variés. La très grande majorité des familles avec un nouveau-né peuvent bénéficier de la prime de naissance contenue dans la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), prestation qui, soit dit en passant, voit certaines de ses composantes modulées. En revanche, les plafonds de ressources de minima sociaux comme le RSA ou de dispositifs comme la CMU en limitent l'attribution à une partie restreinte, mais très défavorisée, de la population. D'un côté, le ciblage peut concerner 90 % de la population, de l'autre 10 %. Dit, de manière inversée, d'un côté 10 % des personnes sont exclues du dispositif ; de l'autre plus de 90 %... Pour la modulation des allocations familiales, il a été choisi un ciblage très large, excluant du dispositif ancien 10 % des familles, mais le seuil aurait pu être très différent, réservant par exemple les allocations familiales aux 10 %

des familles les plus démunies. L'économie aurait été bien plus conséquente (près de 10 milliards d'euros) mais la révision bien plus profonde et l'opposition plus conséquente encore. Reste que, quel que soit le seuil choisi, quatre effets pervers se font jour.

Le premier porte sur la technique même du ciblage, le second sur ses bénéficiaires, le troisième sur une gestion nécessairement plus bureaucratique et le quatrième retentit sur toute l'architecture de la protection sociale.

Effet de seuil. Parce que, techniquement, les mesures de ciblage appellent des délimitations, elles passent par l'établissement de seuils de ressources. Des personnes en situation tout à fait similaires ne peuvent bénéficier de la même prestation car les ressources dont elles disposent, pour certaines tout juste au-dessus du seuil, pour les autres tout juste en dessous, les séparent. Dans des situations très similaires, certaines bénéficient d'une aide, d'autres non. Établis au nom de l'équité, ces seuils peuvent fonctionner comme de véritables couperets qu'on peut dire inéquitables.

Effet de marquage. Le ciblage, car il désigne des cibles, passe par un préalable de caractérisation négative de ces cibles. Ainsi marquées, ces populations sont renvoyées à leurs particularités par des politiques publiques qui cherchent précisément à atténuer ou faire disparaître ces particularités. Un ciblage sur les pauvres produit des prestations pauvrement soutenues.

Effet de bureaucratie. Lorsqu'il y a un seuil de ressources, il y a un contrôle des ressources. Il faut des moyens pour assurer un trai-

tement au juste droit en fonction des situations. Or, celles-ci se sont complexifiées. Il en va par exemple ainsi du cas des résidences alternées des enfants. Depuis quelques années, il est possible de partager les allocations familiales entre les deux foyers d'alternance. En cas de modulation des prestations en fonction des ressources, quelles ressources prendre en compte ? Rien n'est simple. Au-delà de ces cas particuliers, ce sont toutes les évolutions familiales qu'il faut suivre finement dans les systèmes d'information. Et les CAF le rappellent en signalant que pour gérer l'introduction de la modulation et des formes de lissage qui l'accompagnent, il faudrait embaucher environ 500 personnes supplémentaires.

Effet de délitement. Le ciblage des prestations sociales porte en lui un risque de dualisation de la protection sociale. Réservant l'accès de certaines prestations à des catégories particulières, il peut produire une fracture entre les bénéficiaires des prestations et ceux qui les financent. Ces derniers peuvent rationnellement souhaiter que les prestations dont ils ne peuvent bénéficier mais pour lesquelles ils contribuent soient plus limitées. Il est dès lors probable que les dépenses pour les pauvres iraient diminuant, soit en se rétrécissant globalement, soit en se limitant à des catégories de pauvres de plus en plus restreintes, car les programmes très sélectifs sont dévalorisés, non soutenus politiquement.

Ce dernier effet pervers est le plus préoccupant. La systématisation du ciblage pourrait aboutir à l'effondrement d'une protection sociale seulement restreinte à une population marginale. La modulation, bien plus astucieuse que la

mise sèche sous conditions de ressources, présente le même défaut. Des gens (en l'espèce, leurs entreprises) cotisent, et ils ne touchent pas ou touchent moins. Ceux qui cotisent le plus touchent le moins. Les associations familiales, qui ne s'en privent pas, ont raison de faire le parallèle avec la branche maladie. Trouverait-on normal que les « riches » malades ne soient pas remboursés ou soient moins bien remboursés de leurs frais de santé ? Probablement pas.

### Une fiscalisation simple mais triplement coûteuse politiquement

Une toute autre option de réforme, au sujet de laquelle le gouvernement hésitait, tient dans la fiscalisation des allocations familiales. Celles-ci ne sont pas aujourd'hui intégrées au revenu imposable des ménages. Elles n'entrent pas dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Faire basculer ces prestations dans l'assiette des revenus imposables présente un avantage considérable sur la modulation : l'exercice est extrêmement simple d'un point de vue technique. Il ne nécessite pas de personnels supplémentaires. Tout peut s'établir automatiquement par croisement des fichiers. Une telle mesure rapporterait, *grosso modo*, autant que la modulation telle qu'elle a été établie (avec ses seuils à 6 000 et 8 000 euros). En un mot, la fiscalisation aurait les vertus de l'efficacité et de la simplicité. Elle présente cependant trois principaux défauts. Le premier porte sur le niveau des prélèvements obligatoires, le second sur un nombre important de familles devenant imposables. La conjugai-

son de ces deux défauts en entraînant un troisième : l'augmentation du mécontentement.

Effet d'augmentation des prélèvements obligatoires – Le fait d'intégrer le montant des allocations familiales dans le revenu imposable a pour conséquence immédiate d'augmenter ce revenu et, partant, le montant total de l'impôt. Il s'ensuit une croissance du taux global des prélèvements obligatoires rapportés au PIB. Or, le gouvernement s'est engagé à ne pas faire croître la pression fiscale, surtout à un moment où elle est déjà considérée, même par certains membres du gouvernement, comme très élevée.

Effet d'augmentation du nombre de ménages imposables – Le deuxième effet pervers de la fiscalisation est qu'un grand nombre de ménages qui n'étaient pas redevables de l'impôt sur le revenu, le deviendraient. Certains seraient favorables à un tel élargissement de la population imposable. D'autres estiment qu'il faut limiter la pression fiscale sur les ménages modestes. C'est cette ligne qui a été retenue par le gouvernement

Effet d'augmentation du mécontentement – Combinaison des deux effets précédents, le risque politique important, avec la fiscalisation, est celui d'une probable augmentation du mécontentement. Avec la modulation des allocations familiales, ce sont 10 % des familles qui sont perdantes. La fiscalisation concernerait une partie bien plus importante, certes pour des sommes moins élevées mais avec des effets politiques négatifs répandus sur un nombre bien plus conséquent de ménages.

À ce simple jeu de décompte des inconvénients, la fiscalisation des allocations familiales apparaîtrait préférable. C'est pourtant l'option de modulation qui a été choisie.

### Une opinion publique qui a décidé

Comment décider entre deux mesures à rendement financier comparable (en fonction des critères choisis pour la modulation) et à conséquences politiques compliquées ? Il semble que l'écoute de l'opinion publique ait largement compté. En témoigne notamment le communiqué du gouvernement du 28 octobre 2014, présentant la décision de modulation, sous le titre « Modulation des allocations familiales : une mesure de justice soutenue par 77 % des Français »<sup>(1)</sup>. Le communiqué faisait référence à une enquête Opinion Way du début du mois d'octobre. 77 % des répondants préféreraient en effet répondre : « en les modulant selon les revenus de la famille » plutôt que : « à toutes les familles de manière identique, sans conditions de revenu » à la question « Selon vous, les allocations familiales doivent-elles être versées... ? ».

En réalité ce sondage ponctuel ne fait que confirmer ce que les sondages barométriques rapportent depuis des années, voire des décennies. Les Français préfèrent les conditions de ressources à la fiscalisation.

L'enquête du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des Français permet de suivre

dans le temps certaines opinions et aspirations à l'égard des politiques sociales, des politiques familiales en particulier. De 1992 à 2005, dans cinq vagues de son enquête, le CREDOC a demandé aux Français s'ils étaient ou non d'accord avec l'affirmation suivante : « il faut supprimer les prestations familiales pour les foyers ayant les plus hauts revenus ». Sans variation sur cette longue période, environ 70 % des répondants se déclaraient favorables à la mise sous conditions de ressources. Une nouvelle question a été introduite en 2009 et réitérée en 2012. Les personnes sont interrogées sur trois options pour aider les familles : donner une somme plus importante pour les enfants des familles les plus démunies, donner une somme correspondant à ce que coûte réellement chaque enfant à sa famille, donner la même somme pour chaque enfant quels que soient les revenus de la famille. C'est l'option de ciblage sur les plus démunis qui emporte largement le plus de suffrages (52 % en 2012), devant l'idée de défrayer les familles en fonction de ce que coûte réellement chaque enfant (28 % en 2012) et l'idée d'une somme identique pour chaque enfant (19 %).

Si les Français, et parmi eux, d'ailleurs, les allocataires des CAF, sont majoritairement favorables à l'idée de supprimer les prestations familiales aux foyers disposant des plus hauts revenus, ils ne sont pas favorables à l'idée de rendre les prestations familiales imposables. Les opinions sur ce sujet n'ont guère varié en un quart de siècle. Certes, le pourcentage d'individus favorables à l'imposition des prestations a gagné 9 points dans la période. Mais le nombre d'op-

(1) Voir [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)

**« Actuellement, on ne paie pas d'impôts sur les prestations familiales. Seriez-vous plutôt favorable ou plutôt défavorable à leur impositions, en contrepartie, on les augmentait ? » (en %)**

	1988	1989	1995	2005	2012
Plutôt favorable	18	14	21	25	27
Plutôt défavorable	80	85	78	73	71
Ne sait pas	2	1	1	2	2
Total	100	100	100	100	100

Source : CREDOC.

posants reste toujours très élevé, approchant les trois quarts de la population.

Dans le débat sur la fiscalisation ou la modulation des allocations familiales, la donnée de base est qu'il faut choisir. Entre deux maux, si l'on estime qu'il y a bien là des biens, celui de la fiscalisation semble le moins problématique. Mais ce n'est pas le cas aux yeux de l'opinion.

Le sujet capital n'est peut-être pas dans ces ajustements des allocations familiales, mais dans la révision d'ensemble de la politique familiale. Celle-ci, dans toute sa consistance, semble ancrée dans de vieux débats qui, au fond, la minent. Revenir en permanence sur de vieilles oppositions entre redistribution horizontale (compenser les charges des familles) et redistribution verticale (lutter contre la pauvreté) a son intérêt. Mais c'est masquer l'évolution des objectifs essentiels d'une politique familiale.

On évalue souvent son efficacité à l'aune d'un indicateur classique comme le taux de fécondité. Or, l'objectif de la politique familiale pourrait ne plus être d'encourager les naissances mais de faire bien

vivre les enfants et de faire bien vivre les parents. Cette politique devrait notamment permettre de mieux lutter contre la pauvreté des enfants. De ce point de vue, avec un taux de pauvreté des moins de 18 ans de 20 %, (un enfant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté), on ne peut pas dire que la politique familiale en France soit si performante. Par ailleurs, le lien entre le niveau de dépense de la politique familiale et le taux de fécondité n'est pas bien établi. Certes, des pays comme le Japon ou la Corée du Sud qui dépensent peu pour les familles ont un taux de fécondité très faible et à l'inverse, un pays comme la France qui dépense beaucoup à un taux de fécondité beaucoup plus élevé. Mais on constate aussi qu'un pays comme les États-Unis qui n'a jamais eu une politique familiale très développée avait, jusqu'à ces toutes dernières années, un taux de fécondité aussi élevé que la France. La fécondité française ne saurait s'expliquer uniquement par l'orientation et le niveau des dépenses de la politique familiale. Cette célébration coutumière du lien entre ces deux éléments permet seulement de justifier que l'on ne change pas

grand-chose. Ou que l'on s'écharpe sur l'évolution des critères et paramètres, sans remise en question frontale des visées. Il est vrai que l'enjeu concret est de savoir, pour les politiques, quels seront les perdants de toute nouvelle option. Pour paraphraser une formule célèbre, il apparaît maintenant que gouverner c'est choisir des perdants. Le débat fiscalisation/modulation des allocations familiales en témoigne.

## BIBLIOGRAPHIE

### ● Damon J. :

- (2007), *Les politiques familiales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? » ;
- (2008), « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 44, n° 2 ;
- (2012), « Les politiques familiales : y a-t-il une spécificité française ? », *Les Cahiers français*, n° 371.