



HAL
open science

Politique familiale : réforme d'une réforme ?

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. Politique familiale : réforme d'une réforme ?. Lettre de l'OFCE, 1998, 177, pp.1 - 8. hal-03458373

HAL Id: hal-03458373

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458373>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA FAIBLESSE DE L'INFLATION AUX ÉTATS-UNIS : PHÉNOMÈNE DURABLE OU TEMPORAIRE ?

Au cours du cycle actuel, l'inflation connaît une évolution vraiment particulière se démarquant de son comportement traditionnel : alors que l'économie américaine est entrée dans sa huitième année de croissance et que le taux de chômage se situe depuis 3 ans maintenant en dessous de son niveau naturel, estimé à 5,8 % par le *Congressional Budget Office* (CBO), l'indice des prix à la consommation (CPI) affiche une progression exceptionnellement lente. Selon le CBO, le passage du PIB au-dessus de son potentiel et celui du taux de chômage en-deçà de son niveau « naturel » auraient dû provoquer une hausse de l'inflation de respectivement 0,3 et 0,7 point entre la fin 1994 et le début 1998⁽¹⁾. Or, elle a perdu près d'un point sur cette période. L'expérience acquise en matière de contrôle de l'inflation justifie un niveau d'inflation plus faible que celui caractérisant les années quatre-vingt. En revanche, le mouvement de décélération de l'inflation en 1997 est paradoxal à ce stade du cycle. Ce profil particulier se retrouve quelle que soit la mesure de l'inflation (tableau 1). Il est particulièrement accentué pour les prix de production. L'écart entre l'inflation effective et l'inflation cohérente avec les indicateurs d'écart au potentiel et d'écart au NAIRU, l'inflation « manquante », est compris entre un et deux points. Une part résulte de la faiblesse de l'impact des tensions sur les marchés des biens et du travail. Une autre part est purement technique du fait des ajustements du *Bureau of Labor Statistics* (BLS). Une dernière part tient à des facteurs exceptionnels.

La baisse du prix des importations et les gains de productivité récents facilitent le jeu de la boucle prix-salaires...

Parmi les facteurs explicatifs traditionnels, il faut distinguer le cas du marché des biens de celui du marché du travail. En effet, le marché des biens reste détendu d'après des indicateurs comme le taux d'utilisation des capacités de production ou les délais de livraison. Ainsi, le taux d'utilisation des capacités dans l'industrie se situe à seulement 82,2 % en mai 1998 soit presque deux points en dessous du seuil présumé de déclenchement des tensions. Ceci résulte essentiellement de

la forte progression du taux d'accumulation depuis le début des années quatre-vingt-dix. L'organisation du processus de production, l'amélioration de la gestion des stocks par l'utilisation de progiciels spécialisés et l'établissement de relations de confiance entre clients et fournisseurs conformément aux principes des flux tendus sont les facteurs essentiels au respect des délais de livraison. Le haut niveau des variations de stocks apparaît contradictoire avec cette logique, et pourtant il favorise également l'absence de difficultés flagrantes d'approvisionnement. Aujourd'hui, c'est la logique traditionnelle fondée sur l'anticipation d'une demande toujours forte qui prime, justifiant un stockage volontaire et massif. L'évolution de l'inflation est cohérente avec cet environnement particulier.

1. Performances comparées d'inflation

Taux de croissance trimestriel moyen, rythme annualisé, en %

Indice de prix/cycle*	Années			Année
	60	80	90	1997
Prix à la consommation (CPI)	2,6	4,8	2,7	2,3
Indice de base CPI ⁽¹⁾	2,7	5,4	3,1	2,4
Prix de production (PPI)	1,6	3,2	0,9	0,4
Indice de base PPI ⁽¹⁾	—	3,9	1,5	0,3
Prix de la consommation privée	2,3	4,8	2,5	2,0
Prix du PIB	2,6	4,6	2,4	2,0
Prix des achats intérieurs bruts ⁽²⁾	2,6	4,5	2,2	1,7

* La datation des cycles est la suivante : années 60 = T1 1961 - T4 1969 ; années 80 = T3 1980 - T3 1990 ; années 90 = T1 1991 - T1 1998 (dernier point connu). Le cycle des années 80 regroupe, par commodité, les deux cycles normalement distingués. Les deux cycles des années 70, atypiques du fait des chocs qui les ont marqués, ne sont pas présentés ici.

(1) C'est-à-dire hors énergie et alimentation.

(2) Cet indice de prix est souvent cité en même temps que l'indice de prix du PIB dans la mesure où il intègre le prix des importations alors que l'indice de prix du PIB intègre le prix des exportations.

Sources : BLS, Department of Commerce, calculs OFCE.

en page 4

L'économie européenne en 1998 et 1999

Philippe SIGOGNE

en page 6

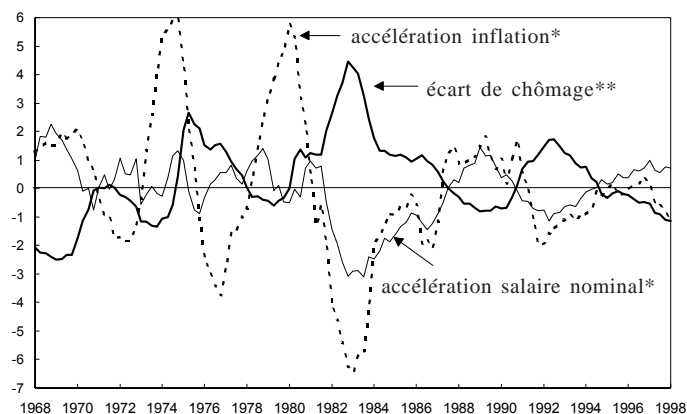
Politique familiale : réforme d'une réforme ?

Henri STERDYNIK

(1) CBO, *The Economic and Budget Outlook : fiscal years 1999-2008*, janvier 1998.

En ce qui concerne le marché du travail, les tensions sont plus nettes avec un taux de chômage à 4,3 % en mai, une offre de travail moins disponible face à une demande toujours croissante⁽²⁾ et des salaires nominaux qui accélèrent (un peu plus de 4 % en glissement). Cette accélération reste néanmoins modérée par rapport au schéma de la courbe de Phillips traditionnelle (graphique 1). Cette « rigidité » à la hausse trouve son origine dans des revendications salariales contraintes par un sentiment d'insécurité paradoxalement élevé, par l'évolution de la nature des revendications au profit d'une protection sociale plus importante et de garanties de sécurité de l'emploi, par l'accroissement des formules de rémunération variables au détriment du relèvement du salaire fixe et par la volonté (et la nécessité) des entreprises de maîtriser le coût du travail.

1. Inflation, salaire et chômage



* La mesure de l'accélération correspond à l'écart entre le glissement annuel sur données trimestrielles et la moyenne sur les 3 dernières années de ce glissement.

** Taux de chômage-NAIRU.

Sources : BLS, CBO, calculs OFCE.

L'absence de réaction de l'inflation à la progression des salaires et donc à la baisse du chômage ne signifie pas que la structure de la boucle prix-salaires a changé. Ceci s'illustre d'abord, d'un point de vue technique, par l'absence de dérive forte des résidus des équations qui la constituent⁽³⁾. Ce sont en fait les variables exogènes à la boucle qui en influencent le fonctionnement. Ainsi, les prix à la consommation bénéficient de la baisse du prix des importations et de la modération des prix de valeur ajoutée. L'indice de prix des importations de marchandises est passé d'un glissement de 5,8 % début 1995 à un glissement de - 5,4 % début 1998. La désinflation importée, initiée par la forte appréciation du dollar depuis la mi-1995, s'est vu renforcée, à partir de l'été 1997, par la crise asiatique et son impact sur le prix des matières premières et du pétrole. Selon des simulations du modèle Mimosa, la seule appréciation du dollar aurait réduit l'inflation de presque un quart de point en 1996. En 1997, en l'absence des deux chocs (dollar et Asie), l'inflation aurait été supérieure de presque un

(2) Les nouvelles entrées dans la population active se ralentissent alors que les offres d'emplois publiées dans les journaux continuent de progresser.

(3) La boucle se caractérise par trois équations. Les salaires sont fonction du taux de chômage et des prix à la consommation. Les prix de la consommation dépendent des prix des importations et des prix de valeur ajoutée. Les prix de valeur ajoutée sont fonction du salaire et de la productivité. Les résidus correspondent aux écarts entre la variable observée et la variable simulée.

point, c'est-à-dire que le CPI aurait progressé de 3,3 % au lieu de 2,3 % (en moyenne annuelle). En 1998, l'impact sur l'inflation serait encore supérieur (un peu plus d'un point du fait d'un fort « effet Asie » (0,4 point))⁽⁴⁾.

L'origine du paradoxe sur l'inflation se trouve dans la modération des prix de valeur ajoutée. Dans un environnement nominal stable, les agents privés ne sont pas incités à augmenter leurs prix. Confrontés à une forte augmentation des capacités de production et à une concurrence domestique accrue par la forte pénétration des importations étrangères, ils peuvent même être amenés à les baisser afin d'assurer l'écoulement de leurs marchandises. De plus, les entreprises continuent de bénéficier de la bonne tenue des coûts unitaires réels du travail, grâce à des coûts non salariaux modérés et surtout des gains de productivité horaire du travail dans le secteur marchand non agricole de 1,9 % en 1996 et 1,7 % en 1997, soit presque un point au-dessus de la tendance de long terme, qui leur permettent d'absorber en partie la progression des salaires réels (tableau 2). Avec, grossièrement, 4 % de croissance des salaires nominaux, 2 % d'inflation et 2 % de gains de productivité, l'économie américaine est à l'équilibre. Mais la décélération des gains de productivité au premier trimestre 1998 jette un doute sur la durabilité du cercle vertueux en mettant en évidence une baisse du taux de marge. Les fluctuations trimestrielles des gains de productivité et l'absence d'effets de la nouvelle « ère de l'information » sur ces gains⁽⁵⁾ incitent à la prudence avant d'extrapoler une rupture à la hausse à partir d'un seul ou même deux points favorables. En l'absence d'un choc de productivité positif, la baisse du NAIRU, envisageable compte tenu de la faiblesse de l'inflation, n'est que transitoire⁽⁶⁾. La marge de manœuvre des entreprises est désormais très étroite : la concurrence des importations bon marché et l'excès potentiel des capacités de production (qui se révélerait en cas de retournement) contraignent les prix à la baisse alors que la pression croissante des coûts unitaires réels du travail milite pour des augmentations.

2. Salaire, coût salarial et productivité dans le secteur marchand non agricole

Taux de croissance annuel moyen, en %

	Salaire horaire réel		Coût salarial horaire réel	
	1996	1997	1996	1997
Déflateur implicite du PIB	1,0	1,8	1,5	1,8
Déflateur implicite de la consommation privée	0,9	1,8	1,4	1,8
CPI	0,4	1,4	0,9	1,4
Gains de productivité	1,9	1,7	1,9	1,7

Sources : BLS, Department of Commerce, calculs OFCE.

(4) Les hypothèses de taux de change sont celles des perspectives 1998-1999 présentées dans « Bascule transatlantique », *Revue de l'OFCE*, n° 65, avril 1998.

(5) Voir pp. 156-158 dans « La mondialisation : triomphe et périls », *Revue de l'OFCE*, n° 65, avril 1998.

(6) En revanche, si la croissance de la productivité tendancielle est effectivement plus forte de un point, la baisse du taux de chômage non inflationniste peut être substantielle, de l'ordre de 1,7 point selon H. Sterdyniak et alii dans « Le taux de chômage d'équilibre, anciennes et nouvelles approches », *Revue de l'OFCE*, n° 60, janvier 1997.

L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE EN 1998 ET 1999

L'arrivée de l'euro bouleverse le paysage économique européen. Plus encore que par le passé toute décision d'un membre de l'Union économique et monétaire implique une parfaite connaissance du domaine concerné allant au-delà du seul cadre domestique et couvrant l'ensemble de la zone euro. Les conjonctures nationales vont en être profondément affectées : même si, pour l'essentiel, les systèmes d'organisation demeurent et continueront de déterminer, pays par pays, la nature et l'ampleur des réactions des agents privés à toute impulsion extérieure, l'origine des signaux connaît une profonde mutation. La Banque centrale européenne, le Conseil de l'euro, le Parlement européen deviennent, avec la Commission, les nouveaux centres publics décisionnels s'ajoutant à ceux de chaque membre. Les anticipations de tous les acteurs économiques vont s'en trouver modifiées.

Le travail du prévisionniste doit nécessairement s'adapter. Son nouveau défi consiste à analyser en profondeur les courants telluriques qui transcendent les frontières et préfigurent les organisations futures ; il est aussi, au quotidien, de percevoir les tensions, voire les oppositions, qui peuvent perturber les évolutions spontanées et annoncer d'éventuelles ruptures. Le cycle européen est très loin d'être défini a priori.

Pour faciliter cette recherche de notre avenir conjoncturel, cinq instituts européens ont décidé de joindre leurs forces : le Bureau d'analyse de politique économique des Pays-Bas (CPB), l'Institut allemand pour l'économie mondiale de l'université de Kiel (IFW), l'Institut national britannique pour la recherche économique et sociale (NIESR), l'Institut italien Prometeia, et l'OFCE pour la France. Ces instituts visent à alimenter le débat public en réalisant régulièrement un rapport commun de prévision et d'analyse alimenté par des études conjointes. Le premier rapport vient d'être diffusé simultanément dans les cinq pays ; il est résumé ici.

Indépendance, capacité technique et diversité des approches et des points de vue ont été les critères de sélection des instituts. Leur limitation en nombre se veut un gage d'efficacité. Le premier rapport illustre d'emblée la volonté de ne pas s'enfermer dans un consensus mou et d'afficher clairement convergences et divergences. C'est à cette condition que l'on pourra aider les autorités dans leur prise de décision et les acteurs privés à les intégrer dans leur stratégie.

L'activité mondiale va rester relativement forte en 1998 et 1999. L'impact négatif de la crise asiatique diminuera l'an prochain. L'Europe n'est pas très vulnérable aux revers asiatiques du fait de ses relations commerciales limitées. La croissance européenne ne sera amputée cette année que d'environ un quart de point, dans la mesure où les réactions des politiques économiques resteront adaptées.

Le Japon affiche des tendances récessionnistes depuis l'an dernier, en raison du resserrement budgétaire, de la chute de la demande asiatique et des implications de la déréglementation financière. Les exportations pourraient se redresser grâce à la baisse du yen et au rebond des importations d'Asie. La demande intérieure resterait faible. Le plan substantiel de relance budgétaire d'avril ne fera guère plus qu'enrayer le recul. L'an prochain, la croissance du PIB se situerait entre 1 et 2 %.

La progression du PIB des **Etats-Unis** est restée forte. L'inflation demeure faible bien que l'économie fonctionne à plein ou en sursur régime. L'an prochain, les salaires réels croîtront un peu plus vite que la productivité. Les perspectives de production et d'investissement se dégraderont en raison de moins bonnes exportations et de la montée des coûts unitaires de main-d'œuvre. L'activité se ralentira dès cette année, la croissance annuelle du PIB revenant à 3 % en 1998 puis 2 % en 1999.

Le développement du volume du commerce mondial sera nettement en deçà des 10 % de l'an passé, du fait de la crise asiatique et du ralentissement de l'économie américaine. La croissance prévue, 6,5 % en 1998 et 1999, reste supérieure à la tendance. Les prix sur les marchés internationaux restent contenus. Les cours des matières premières ont vivement reculé à la fin de 1997 et en début d'année, pour partie en raison de l'effondrement de la demande de l'Asie de l'est. Les prix du pétrole sont parmi les plus bas de la décennie. En dépit des surcapacités, ces prix peuvent remonter quelque peu en dollars, sous l'effet de la poursuite de la reprise en Europe de l'ouest et de la fin de la pression exercée par la hausse du dollar.

Situation et perspectives européennes à court-terme

La reprise cyclique en Europe de l'ouest s'est renforcée en 1997. Au quatrième trimestre le glissement annuel du PIB réel était d'environ 3 % ; il s'est probablement accéléré au premier trimestre 1998. L'emploi a légèrement progressé et le chômage a un peu diminué. La hausse des prix s'est nettement ralentie. Les situations conjoncturelles diffèrent fortement selon les pays de l'UEM. En Irlande, en Finlande, au Portugal, aux Pays-Bas et en Espagne la demande progresse plus vite qu'en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en France et en Italie. Là où l'évolution est plus vive cela recouvre en général une plus forte croissance tendancielle en même temps qu'une phase plus avancée dans le cycle. La poursuite de la reprise est attendue. La confiance des consommateurs et des entrepreneurs s'est améliorée, les entrées de commandes sont satisfaisantes, et l'environnement reste bon.

La politique monétaire continue de soutenir l'activité. Une faible inflation, une certaine appréciation du change et des hausses de salaires modérées suggèrent que la transition vers l'Union monétaire sera douce pour la plupart des pays. Les taux d'intérêt à court-terme pourraient converger vers le bas de leur distribution, aux environs de 4 %. Les taux à long-terme pourraient s'élever quelque peu, cette année, si l'atténuation de la crise asiatique interrompt le flux de capitaux vers les valeurs refuges.

La politique budgétaire sera à peu près neutre en 1998 et 1999. Les gouvernements réduiront encore les dépenses publiques en proportion du PIB, mais du côté des recettes, à l'inverse de l'an passé, peu de pays relèveront les impôts et les cotisations de Sécurité sociale.

Le PIB réel de l'Union monétaire européenne s'accroîtrait de près de 3 % pour chaque année ; cependant les capacités de production resteront moins sollicitées l'an prochain qu'à la fin des années quatre-vingt. La principale contribution à la croissance vient de la demande interne, tant de la consommation que de l'investissement, spécialement en équipement.

La politique monétaire

L'Union monétaire européenne a une forte incidence sur les politiques monétaires, budgétaires et du marché du travail. Depuis ce mois de juin, la Banque centrale européenne est *de facto* en charge de la politique monétaire de l'Euroland. *De jure* les autorités nationales conservent cette responsabilité jusqu'à la fin de l'année. La Banque centrale européenne a pour mandat d'assurer la stabilité des prix dans l'UEM. Selon le Traité de Maastricht, la BCE et les membres de son Conseil sont indépendants. Il est important que la BCE explique sa ligne de conduite non seulement aux hommes politiques mais aussi à l'opinion publique et aux marchés financiers. La transparence et la crédibilité peuvent être renforcées par le biais de publications régulières, la communication des relevés de discussion des réunions du Conseil et par des rencontres régulières avec les responsables des politiques économiques et le Parlement européen. Rendre compte de son activité ne signifie pas interférence ou contrôle politique.

La situation actuelle de l'Euroland ne nécessite pas de relèvement substantiel des taux d'intérêt. Le taux d'utilisation des capacités est proche de la normale, l'inflation est modérée et celle escomptée est faible. Néanmoins, la poursuite de la reprise pourrait amener la BCE à relever quelque peu les taux, l'an prochain, pour manifester son engagement envers la stabilité des prix.

La politique monétaire de l'UEM sera menée sur la base de la situation économique de la zone euro prise dans son ensemble. La BCE ne pourra pas tenir compte des évolutions nationales des revenus, des prix et de l'emploi, alors que les cycles des pays membres ne seront pas parfaitement synchrones. La politique budgétaire et l'évolution des salaires différeront encore entre pays.

Deux des instituts, l'OFCE et le NIESR, jugent souhaitable que la politique monétaire de la BCE ne soit pas menée totalement indépendamment des autorités budgétaires, afin d'éviter des politiques incohérentes. Le dialogue au sein du Conseil de l'euro 11 devrait aider notamment à coordonner la demande, car un niveau donné de demande peut résulter de diverses combinaisons de politiques économiques.

La BCE va bientôt décider de sa conduite. Elle peut choisir une cible de progression de l'offre de monnaie, mais étant donné les problèmes habituels d'interprétation et l'instabilité de la demande de monnaie lors de l'introduction de l'euro, un objectif d'inflation pourra aussi être suivi. Le taux maximum retenu pourrait être de 2 %. La BCE observera soigneusement les éléments influençant l'inflation, en incluant des composantes réelles telles que les taux d'utilisation des capacités.

Les politiques de change des pays non membres de l'UEM

Les quatre pays de l'Union européenne qui demeurent à l'extérieur de l'UEM, c'est-à-dire le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark et la Grèce, doivent décider si et quand ils rejoindront l'UEM. On s'attend à ce que le Royaume-Uni et la Suède posent leur candidature dès qu'un soutien populaire paraîtra suffisant. Pour le Royaume-Uni ce pourrait être après les élections de 2001-2002. La Grèce s'intégrera lorsqu'elle aura suffisamment progressé dans l'assainissement budgétaire et la maîtrise de l'inflation. Il est probable que le Danemark et la Grèce participent au SME bis, successeur de l'actuel mécanisme de change, mais ni le Royaume-Uni ni la Suède, au moins pour un temps.

La politique budgétaire

Les conséquences de l'UEM pour la politique budgétaire ne vont pas au-delà des limites imposées aux déficits publics par le Pacte de stabilité. Les déficits publics ne doivent pas excéder 3 % du PIB y compris en période de récession. La plupart des pays membres doivent en conséquence réduire encore leur déficit structurel. Le Pacte demande que les budgets soient équilibrés ou excédentaires à moyen terme, pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques pendant les récessions. L'équilibre des finances publiques et le ratio de la dette au PIB ne sont pas les seuls critères de soutenabilité budgétaire. Tous les engagements des administrations devraient être pris en compte. Par exemple le vieillissement de la population peut peser sur les finances publiques futures. La Belgique et l'Italie ne seront pas seules à devoir prendre des mesures de consolidation.

L'harmonisation fiscale

La monnaie unique et la politique monétaire commune n'impliquent pas d'harmoniser les politiques fiscales ou sociales. Les mérites possibles de l'harmonisation doivent être examinés en tant que tels. Pour les partisans d'une approche décentralisée le choix du système approprié devrait être laissé aux pays pris séparément. Chaque pays a ses propres distorsions de fiscalité et de Sécurité sociale. Les stratégies visant à supprimer ces distorsions pourraient s'inspirer des autres membres. L'impact sur la croissance et l'emploi pourrait alors bénéficier aussi à l'Union. Une harmonisation fiscale ambitieuse compliquerait pour les pays à faible revenu le rattrapage des plus riches. Il devrait être possible d'avoir différents niveaux de dépense publique et différents systèmes sociaux, reflétant des préférences diverses selon les pays, ainsi que les écarts de revenu et de productivité. Les partisans d'une approche plus pragmatique privilégient une harmonisation progressive des politiques fiscales et de dépenses dans un certain nombre de domaines, tout en préservant autant que possible la souveraineté nationale. En particulier l'imposition des revenus du capital devrait être harmonisée, soit selon le principe de la déclaration dans le pays d'origine, soit en instaurant des taux minimums de prélèvements sur l'épargne des non-résidents. Dans cette optique les pays devraient rester souverains en ce qui concerne l'imposition des biens immobiliers et du travail.

La politique salariale et sociale

L'UEM n'aura pas au moins à court-terme d'impact majeur sur l'emploi. Réduire le chômage restera le principal défi de politique économique en Europe. Pour nombre de pays les hausses de salaires réels devront encore se maintenir en deçà des gains de productivité, et la flexibilité du marché du travail devra être améliorée. Imposer une politique salariale commune serait contreproductif, car cela aggraverait le problème du chômage dans les pays ayant un niveau ou un taux de croissance de la productivité relativement bas. Si les hausses de salaires sont harmonisées et si la productivité ne l'est pas, alors la production se déplacera d'un pays à l'autre.

La perte de l'instrument du change nécessitera une plus grande efficacité des marchés du travail pour parvenir à un chômage faible. Une hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre et des prix plus forte dans un pays que dans les autres peut le rendre rapidement non compétitif.

POLITIQUE FAMILIALE : RÉFORME D'UNE RÉFORME ?

En juin 1997, le premier ministre annonçait dans son discours d'investiture la mise sous conditions de ressources des allocations familiales. Cette mesure, qui ne figurait pas dans le programme de la gauche pour les élections législatives, avait été décidé sans consultations des mouvements familiaux et des syndicats, qui sont pourtant censés gérer paritairement la CNAF. Devant leur hostilité, le gouvernement s'était engagé à ce que cette mesure ne soit que provisoire. Il a commandé depuis plusieurs rapports sur la politique familiale (en particulier, celui de Claude Thélot et Michel Villac et celui de Dominique Gillot). A la conférence sur la famille, qui s'est tenue le 12 juin, il a décidé de rétablir l'universalité des allocations familiales en baissant en contrepartie le plafond du quotient familial. La différence des deux mesures est faible : l'objectif de prélever 5 milliards sur les familles aisées est maintenu (même si ce ne sont pas tout à fait les mêmes qui sont touchées) ; le rétablissement du principe de l'universalité des prestations se paie de la mise en cause de celui de l'équité horizontale familiale. Quel bilan peut-on tirer du débat ainsi engagé ? La baisse du plafond du quotient est-elle justifiée ? Quelles sont les réformes nécessaires de la politique familiale ?

Une réforme malencontreuse

Ainsi que nous l'avons écrit à l'époque⁽¹⁾, la mise sous condition de ressources des allocations familiales n'était pas souhaitable.

— Elle a abouti à mettre en accusation, à désigner comme bénéficiant de privilèges injustifiés, les familles aisées avec enfants. Or celles-ci, si elles ne sont pas les plus à plaindre, sont déjà celles qui perdent le plus relativement en ayant des enfants (tableau 1), puisque le montant des prestations décroît en termes absolus (prestations sous conditions de ressources) et relatif (allocations familiales) quand le revenu augmente. Or le deuxième objectif de la politique familiale doit être de se rapprocher de la parité familiale, c'est-à-dire de l'égalité de niveau de vie entre des salariés de même salaire mais ayant un nombre d'enfants différent. Un système où la parité familiale serait assurée pour les plus pauvres, mais où les cadres subiraient de fortes pertes de niveau de vie en ayant des enfants, n'est pas souhaitable car il inciterait ceux-ci à ne pas avoir d'enfants, ce qui augmenterait encore les inégalités sociales. A la limite, la société se composerait de familles pauvres et de cadres célibataires.

— Le premier objectif de la politique familiale doit être d'assurer à chaque enfant un niveau de vie satisfaisant, en particulier grâce à des prestations spécifiques pour les familles les plus pauvres et à la gratuité des dépenses collectives pour les enfants (enseignement, assurance-maladie). L'accroissement des phénomènes de pauvreté et d'exclusion a accentué l'importance de cet objectif. Mais cette solidarité doit être financée par l'ensemble des ménages et non spécifiquement par les familles. La stratégie consistant à opposer les familles pauvres et les familles plus à l'aise est finalement dangereuse pour les premières puisqu'elle revient à conditionner l'amélioration de leur situation aux injustices commises au détriment des secondes. D'ailleurs, les 5 milliards

que la réforme a permis d'économiser ont été utilisés pour réduire les déficits publics et non pour prendre des mesures de grande envergure en faveur des familles les plus pauvres.

— En raison de la baisse de la natalité, de la raréfaction des familles nombreuses et d'une indexation peu généreuse, le poids des prestations familiales au sens strict a tendance à diminuer : il est passé de 2 % du PIB en 1978 à 1,4 % en 1996. Il est donc possible d'améliorer la situation des familles les plus pauvres sans augmenter le poids des prestations familiales et sans toucher à celle des plus riches. Le fait est que, dans la période récente, l'excédent potentiel de la branche famille a été utilisé pour financer des prestations nouvelles liées à l'emploi (telle l'Allocation Parentale d'Education).

1. Rapport des revenus par unité de consommation* selon la taille de la famille dans la législation de 1997 (100 = couple sans enfant)

Salaire	Nombre d'enfants			
	1	2	3	5
RMI	94,5	94,7	97,8	101,8
1 SMIC	86,6	86,1	97,4	97,5
1,5 SMIC	86,7	82,9	89,8	87,1
2 SMIC	81,1	77,4	81,3	76,7
2,5 SMIC	81,7	73,0	75,7	69,9
3 SMIC	82,1	72,7	71,7	65,7
4 SMIC	81,8	72,0	69,3	60,8
5 SMIC	82,5	72,0	66,3	58,5
6 SMIC	82,2	72,0	65,7	56,4
7,5 SMIC	83,0	72,0	65,8	56,1
10 SMIC	82,6	72,1	65,7	55,6
12,5 SMIC	82,2	71,2	65,3	55,4
15 SMIC	81,8	70,5	64,2	55,4

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

Source : calculs de l'auteur.

— Enfin, cette réforme crée un précédent dangereux. Les cadres, privés de prestations familiales, peuvent craindre d'être demain, avec des arguments similaires, privés de remboursement de soins médicaux et de retraites correspondant à leurs cotisations. La Sécurité sociale bénéficie, jusqu'à présent, d'un fort attachement de toutes les couches de la population, car chacun à la fois cotise et reçoit des prestations ; le système combine habilement des prestations d'assurances, des prestations universelles et des prestations de solidarité. Les plus pauvres sont donc gagnants, mais les plus riches tirent également des bénéfices du système. Un système limité à la solidarité, où ceux qui paient ne sont jamais ceux qui reçoivent, est beaucoup plus fragile.

La mise sous condition de ressources des allocations familiales (qui a frappé les familles à deux salaires au-delà d'un salaire mensuel net de 32 000 F avec 2 enfants ; de 37 000 F avec 3 enfants) a touché environ 350 000 familles et devait rapporter 4,8 milliards de francs par an. Ne concernant que 2 % environ des français, il n'est pas étonnant que la mesure n'ait pas suscité un grand rejet parmi la population ; ce n'est pas pour autant qu'elle était justifiée.

Une alternative contestable

Devant les protestations du mouvement familial et des syndicats, attachés au principe de l'universalité de la Sécurité sociale, donc en particulier des allocations familiales, le

(1) Voir R. Hugounenq et H. Sterdyniak : « Le plafonnement des allocations familiales : questions de méthodes », *Lettre de l'OFCE*, n°167, septembre 1997.

gouvernement avait accepté que la mise sous condition de ressources ne soit que provisoire. Toutefois, il n'a pas renoncé à prélever 5 milliards sur les ressources des familles, bien que ce chiffre n'ait aucune justification autre que comptable. Dans la mesure où, à revenu primaire identique, les familles ont toujours un niveau de vie inférieur à celui des couples sans enfant et des célibataires, la réforme de la réforme sera injuste, forcément injuste.

Certains ont proposé de rétablir des allocations familiales pour tous, en modulant leur montant en fonction inverse du revenu. Mais c'est déjà le cas, en raison des allocations logement, du complément familial, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'APJE. Le montant des allocations n'est que symbolique pour les familles à revenus élevés, relativement au coût effectif des enfants ; les réduire encore aurait peu de sens. Enfin, la mesure compliquerait encore la gestion du système. D'autres ont suggéré de réduire les allocations des familles nombreuses : les allocations mensuelles sont de 0 F pour le premier enfant, de 679 F pour le deuxième, de 870 F à partir du troisième⁽²⁾. Mais, ce serait injuste puisque les familles nombreuses sont actuellement les plus mal loties en terme de niveau de vie relatif (tableau 1).

Aussi, a-t-on proposé d'augmenter de 5 milliards la fiscalité portant sur les familles. Cependant le législateur est contraint par le principe constitutionnel, selon lequel chacun doit financer les dépenses publiques selon ses « capacités contributives ». Certes, l'impôt français est compliqué par l'accumulation de dépenses fiscales, c'est-à-dire de possibilités d'abattement ou de déduction qui constituent en fait des subventions cachées. Reste que si l'Etat a le droit de subventionner certaines activités par voie fiscale, il n'a pas celui de surcharger arbitrairement le poids des impôts sur certaines catégories de ménages. La logique et l'équité voudraient donc que l'on supprime (ou transforme en subventions explicites) les dépenses fiscales en maintenant (quitte à les perfectionner) les mesures qui contribuent à déterminer précisément les capacités contributives.

Dans cette optique, comment interpréter le système du quotient familial ? D'après certains, celui-ci fournirait des avantages fiscaux injustifiés aux familles, une sorte de niche fiscale. Curieuse niche fiscale... Les journaux financiers qui proposent des méthodes pour payer moins d'impôts indiquent les PEA, les PEP, l'Assurance-vie, les placements dans les DOM-TOM, les Sofica, les placements Périssol, mais ne recommandent jamais de fonder une famille nombreuse. D'ailleurs, si les placements en Assurance-vie ont été multipliés par 4 de 1989 à 1996, le nombre de familles nombreuses (de 3 enfants ou plus) diminue : il n'est que de 6,4 % du total des ménages (contre 9 % en 1982).

Le quotient familial estime que l'unité d'imposition est la famille, dont les ressources sont partagées équitablement entre ses membres ; les enfants ne sont pas une charge, mais des membres de la famille. L'impôt sur le revenu étant progressif, son calcul nécessite obligatoirement de comparer les facultés contributives de familles de composition différente. Les parts fiscales doivent représenter approximativement les besoins des différentes catégories de famille, compte tenu de

contraintes de simplicité (elles ne peuvent guère varier avec l'âge de l'enfant) et de faisabilité (on ne peut distinguer les vrais célibataires et les cohabitants). Dans ces conditions, le quotient familial permet d'assurer l'équité horizontale : le poids de l'impôt doit être le même sur des familles de même niveau de vie. Qu'une famille avec enfants paie moins d'impôts qu'un couple sans enfant de même revenu ne peut être considéré comme une aide, encore moins comme une évasion ou un privilège fiscal : elle paie logiquement moins d'impôt car son niveau de vie est plus bas.

Deux éléments dérogent cependant à cette logique. Les enfants à partir du troisième comptent pour une part fiscale alors qu'ils devraient compter pour une demi-part. La suppression de cet avantage ne rapporterait que 3 milliards de francs ; cela irait dans le sens du rapprochement entre part fiscale et unité de consommation. En sens inverse, la diminution du nombre de familles nombreuses témoigne de la difficulté à élever un grand nombre d'enfants ; les parents doivent choisir entre réduire leur activité professionnelle ou vivre dans une situation de *stress* permanent. Les familles imposables avec 3 enfants perdent déjà 30 % de revenu par Unité de consommation par rapport aux couples sans enfant de même salaire si les deux parents continuent de travailler (tableau 1) ; la perte atteint 40 à 45 % si la mère travaille à mi-temps. La demi-part supplémentaire est donc une subvention fiscale, mais une subvention nécessaire. Les allocations familiales ne sont pas imposables, ce qui n'est pas conforme à la logique de l'impôt progressif qui voudrait que l'on prenne en compte l'ensemble des ressources des ménages. Mais ceci compense en partie le fait qu'elles sont de montant relativement faible. Remplacer la mise sous condition de ressources par la fiscalisation aurait surtout le désavantage de toucher 2,1 millions de familles, au lieu de 350 000.

Aussi, l'alternative la plus facile à mettre en œuvre est l'abaissement du plafond du quotient familial, qui miraculeusement a été proposé à la fois par le rapport Thélot et Villac et par celui de Dominique Gillot, avant d'être adopté par le gouvernement. Diminuer le plafond de 16 380 F à 11 000 F rapporterait la somme nécessaire. Cette mesure frappe environ 650 000 foyers. Le plafonnement touche les familles avec 1 enfant, à partir d'un niveau de revenu de 36 000 F par mois ; leur perte atteignant 448 F par mois au-delà d'un revenu de 55 000 F par mois. Les familles avec 2 enfants sont touchées à partir de 38 600 F par mois ; leur perte atteint 897 F par mois au-delà d'un revenu de 60 000 F par mois. Les familles avec trois enfants sont touchées au-delà de 43 600 F de revenu par mois ; leur perte atteint 1 800 F par mois au-delà de 64 000 F de revenu (tableau 2). Relativement à la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, sont particulièrement touchées les familles qui ne touchent pas d'allocations et ne bénéficient pas de leur rétablissement : les familles avec un enfant et les familles avec un ou des étudiants de 20 à 25 ans. Les familles à 3 enfants sont pratiquement toujours gagnantes. Les familles à deux enfants y gagnent si leur revenu mensuel est inférieur à 46 300 F.

Une telle réforme de la réforme a deux avantages : elle rétablit l'universalité des prestations familiales ; elle touche des familles relativement plus aisées. Par contre, elle écorne le principe du quotient familial et donc l'équité horizontale familiale. Pourquoi augmenter l'impôt des familles avec enfants en épargnant les couples et célibataires sans enfant,

(2) Cette proposition se retrouve dans le rapport Thélot et Villac et dans le rapport Gillot.

de même niveau de vie ? Rien ne justifie le nouveau plafond de 11 000 F pour le quotient familial, sinon que la substitution doit se faire à coût nul. Rien ne garantit donc que le plafond ne sera pas encore abaissé par la suite, selon les besoins des finances publiques ou pour financer telle ou telle nouvelle dépense.

2. Pertes par mois résultant des deux réformes

Salaires nets mensuels, en francs	Mise sous conditions de ressources des allocations familiales	Plafonnement du quotient familial
Famille avec 1 enfant		
36 100	0	neutre
40 000	0	275
50 000	0	424
55 000	0	448
Famille avec 2 enfants		
33 000	679	neutre
38 600	679	neutre
40 000	679	94
46 300	679	679
50 000	679	820
56 000	679	897
Famille avec 3 enfants		
44 000	1 883*	neutre
50 000	1 883*	460
60 000	1 883*	1 370
64 200	1 883*	1 793

*en moyenne, compte tenu des majorations par âge.

Source : calculs de l'auteur.

Le quotient conjugal n'est, lui, pas plafonné. Un homme de 50 ans de 50 000 F de revenu mensuel qui épouse une jeune femme de 20 ans sans ressource voit son impôt diminuer de 14 318 F par mois à 10 117 F. Par contre, une femme célibataire de 50 ans et son fils étudiant de 20 ans dans la même situation de revenu paient 12 629 F d'impôt, soit 2 500 F de plus. Comment justifier cette disparité ? Le gouvernement envisage de faire voter le Pacte civil de solidarité qui permettrait à tout couple de concubins, déclarant partager leur revenu, de bénéficier du quotient conjugal. Cette mesure se justifie, mais il serait pour le moins maladroite que son coût soit financé par la hausse des impôts sur les familles. De même, il serait regrettable que du fait du plafonnement du quotient familial (et non du quotient conjugal), les personnes seules avec enfant à charge paient plus que les couples de concubins.

Par ailleurs, certains proposent de mettre en cause le rattachement fiscal des étudiants au foyer de leurs parents, les sommes ainsi prélevées permettant de financer des aides aux étudiants. Là aussi ce rattachement n'est pas un privilège fiscal, mais la reconnaissance d'une situation, ces jeunes étant effectivement à la charge de leurs parents. Les sommes en question ne sont pas disponibles, sauf par un déni de justice fiscale.

La solution la plus simple et la plus juste est donc de permettre tant aux couples qui mettent effectivement leurs ressources en commun qu'aux familles (que les parents soient ou non mariés) de bénéficier du quotient conjugal ou familial. Dans ces conditions, on voit mal ce qui justifie que le quotient familial soit plafonné si le quotient conjugal ne l'est pas.

Bilan d'une conférence

Le fait est que l'UNAF a accepté plus volontiers la diminution du plafond du quotient familial que la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, malgré la

ressemblance de ces deux mesures. En fait, la protestation après la décision de juin 1997 a amené le gouvernement à nouer le contact avec le mouvement familial. Celui-ci peut penser que ses propositions seront mieux prises en compte à l'avenir d'autant plus qu'une délégation interministérielle à la famille sera créée, ce qui évitera des décisions brutales et technocratiques.

La conférence sur la famille a été l'occasion de prendre des mesures pour combler certaines lacunes des prestations familiales. Les allocations familiales ont été prolongées jusqu'à 20 ans pour tous (soit en fait pour les parents des jeunes chômeurs) ; malheureusement cette mesure est financée par le report des majorations pour âge de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans ; ces majorations compensaient effectivement des charges croissantes avec l'âge, qui ne sont pas prises en compte par la fiscalité. Il s'agit d'un précédent fâcheux : faut-il déshabiller Pierre pour habiller Paul ? L'extension des allocations aux premiers enfants, qui coûterait 13 milliards de francs, a été repoussée, mais ceux-ci auront droit à l'ARS (sous conditions de ressources), ce qui ne coûte que 600 millions. Enfin, les familles au RMI bénéficieront des majorations pour âge, dont ils étaient privés en raison de l'absence de coordination entre les règles du RMI et celles des prestations. Au total, compte tenu de la hausse annoncée des allocations logement, les familles modestes récupèrent environ 2 milliards des 4,5 milliards prélevés sur les plus riches.

Les quatre piliers de la politique familiale

La politique familiale française doit continuer de reposer sur ses quatre piliers fondamentaux.

— La gratuité des services collectifs pour les enfants (éducation et partiellement santé). Sans doute faut-il étendre la gratuité des soins et des cantines scolaires pour les enfants des familles en difficulté. En matière de garde des très jeunes enfants, il faudra choisir entre subventionner l'extension des crèches ou aider la garde à domicile (par l'APJE, l'AGED, l'AFEAMA).

— Un montant important de prestations de solidarité qui assure à tous les enfants un niveau de vie minimum. Il manque un complément familial pour les familles de bas salaires avec 1 ou 2 enfants, ce qui permettrait également d'augmenter le RMI pour les familles de ce type.

— Les allocations familiales universelles devraient être indexées sur le SMIC de manière à maintenir leur pouvoir d'achat relatif (de 1987 à 1997, le pouvoir d'achat du SMIC net a augmenté de 4,3 % tandis que celui des allocations diminuait de 1,7 %).

— Le quotient familial est le seul système qui assure l'équité horizontale familiale.

La baisse du nombre d'enfants et du nombre de familles nombreuses fait malheureusement que la branche famille ne devrait pas connaître à terme de problèmes de financement. Mais les finances de cette branche ont souffert ces années récentes du développement des phénomènes de pauvreté et de bas salaires (qui augmente par exemple, le nombre de titulaires d'allocation logement) et de l'essor des dépenses liées à l'emploi ou à la solidarité. Il serait nuisible que la société française oublie, en raison de préoccupations de court terme, que les dépenses pour les enfants sont un investissement fondamentale pour l'avenir.

Henri STERDYNIAC