

LES ÉCHELLES D'ÉQUIVALENCE CONTRE LA POLITIQUE FAMILIALE

Marc de Basquiat

18/07/2018

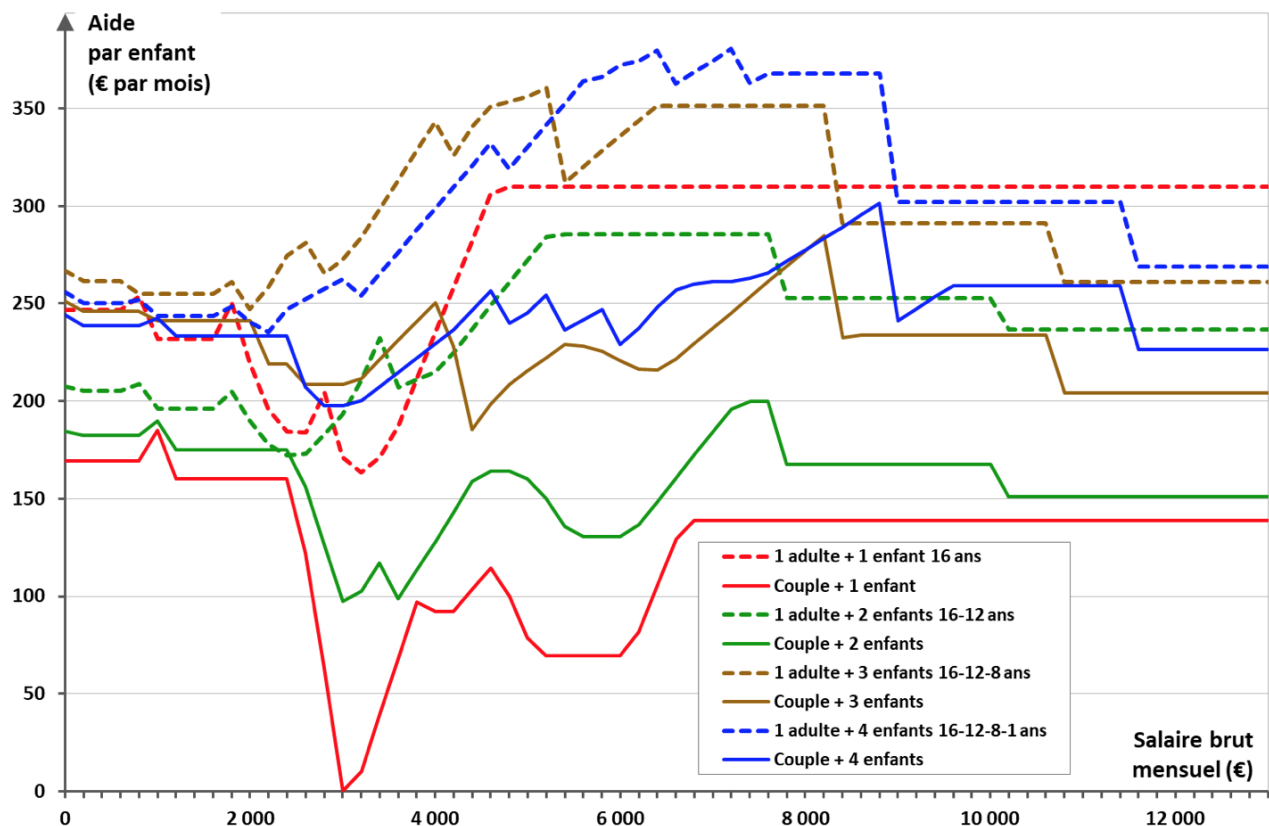
Que doit-on attendre d'une politique familiale ? S'agit-il de soutenir la natalité ? De lutter contre la pauvreté ? De compenser la diminution du niveau de vie des familles par rapport à celui des ménages sans enfants ? De favoriser le travail des femmes ? De réduire les inégalités ? Marc de Basquiat, docteur en économie (université d'Aix-Marseille) et président de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE), opère un nécessaire travail de synthèse.

La mission d'information des députés Guillaume Chiche et Gilles Lurton sur la politique familiale a renoncé à présenter son rapport le 21 mars 2018. En effet, malgré de nombreuses auditions et des travaux approfondis sur de nombreuses questions importantes pour les familles, elle n'est pas parvenue à établir une proposition faisant consensus entre les partis La République en marche et Les Républicains. Malgré cet échec, la mission d'information a permis de relancer début 2018 l'étude des dispositifs de transferts monétaires qui constituent une part significative de la politique familiale. Ce débat est particulièrement compliqué car se superposent plusieurs objectifs et divers mécanismes historiques dont la légitimité est discutable.

L'effet combiné de dix mécanismes

Dans son rapport sur les prestations familiales, Léon Régent nous offre une image saisissante et inhabituelle de la politique familiale. Plutôt que de discuter des mérites ou inconvénients de tel ou tel dispositif, il montre comment les principaux mécanismes se combinent *de facto* en une fonction redistributive dont l'incohérence est flagrante. Son graphique présente le niveau agrégé des aides perçues par les familles pour chacun de leurs enfants à charge, en fonction du nombre d'enfants, de la situation matrimoniale des parents et de leurs revenus d'activité.

Figure 1: Effet global des principaux dispositifs familiaux

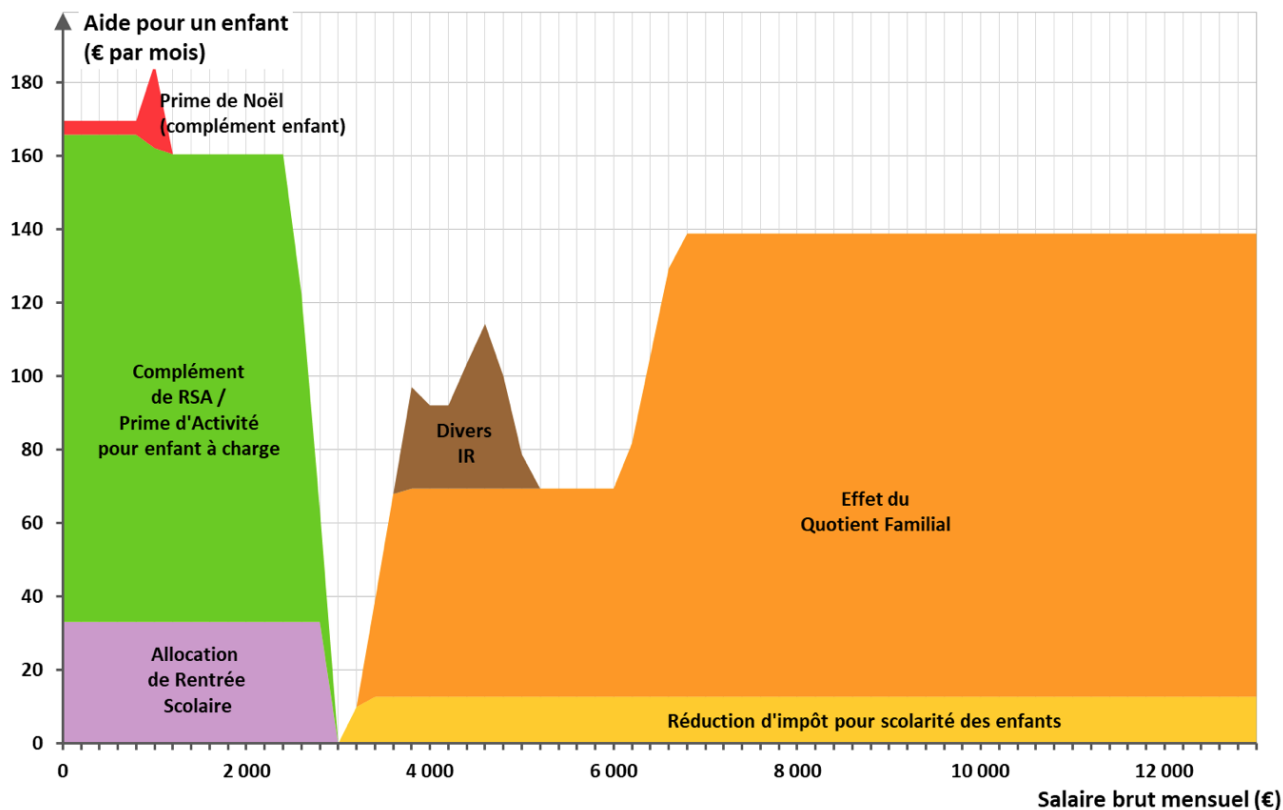


Pour les bas revenus, l'aide évolue entre 170 et 260 euros par mois, par enfant. Les hauts revenus sont aidés de façon plus différenciée selon qu'il s'agit de couples mariés/pacsés ou d'un parent isolé, en particulier avec un seul enfant à charge (l'aide varie alors de 140 à 310 euros). Les familles à revenus intermédiaires bénéficient de diverses prestations, dont le niveau évolue de façon incompréhensible.

La situation particulière des familles à enfant unique

Le cas de couples mariés/pacsés avec un seul enfant à charge est analysé sur le graphique suivant. On y observe une discontinuité extrêmement forte entre les familles démunies, dont le revenu de solidarité active (RSA) et/ou la prime d'activité sont significativement rehaussés par la présence d'un enfant, et les familles des classes moyennes, supérieures et aisées, qui bénéficient de mesures fiscales. Entre ces deux groupes, les classes moyennes avec un seul enfant sont les grandes oubliées de la politique familiale. Rappelons qu'en métropole, les allocations familiales ne sont versées qu'à partir de deux enfants à charge.

Figure 2: Cas des couples avec un seul enfant à charge



On voit ici que la politique familiale sépare *de facto* la population en trois catégories :

1. Les familles pauvres qui survivent grâce à un RSA (politique sociale) dont le montant est calculé en fonction du nombre d'enfants à charge ;
2. Les familles médianes dont l'essentiel de l'aide est constitué par les allocations familiales dégressives avec le revenu, nulles pour un seul enfant, renforcées par le complément familial à partir de trois enfants (politique familiale) ;
3. Les familles plus aisées, bénéficiant principalement de l'avantage fiscal du quotient familial (politique fiscale).

Une politique familiale fragile

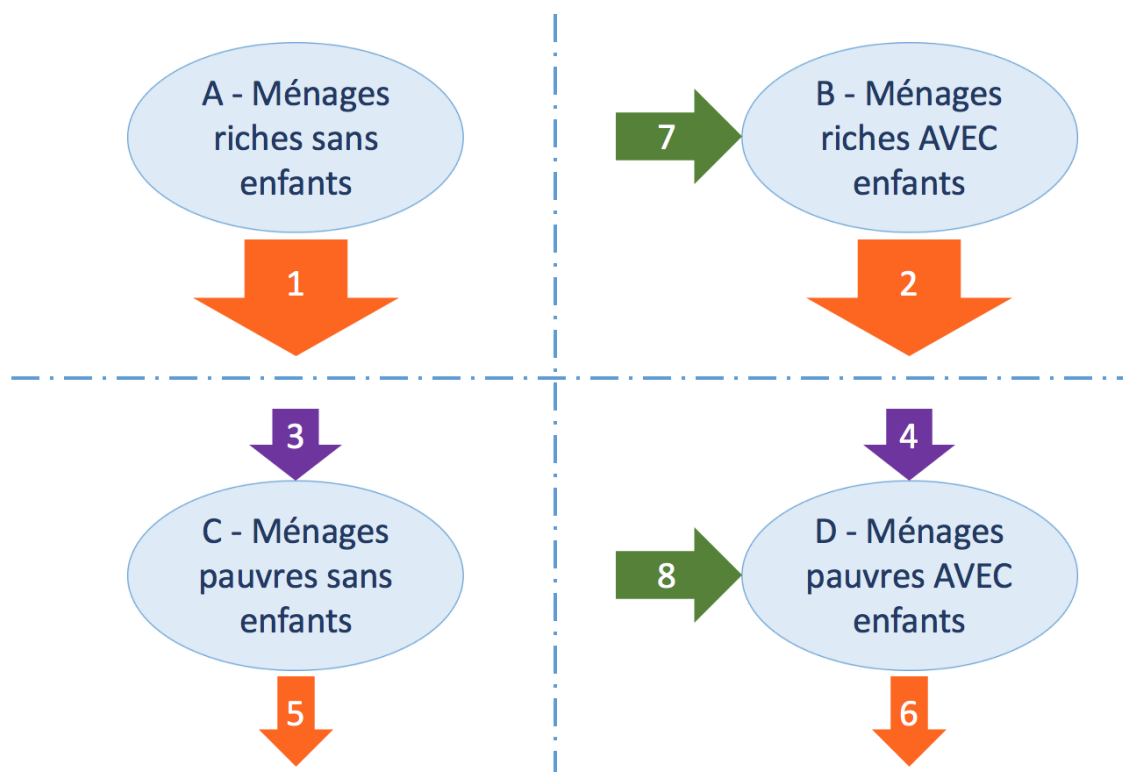
Cette ségrégation de l'aide à la parentalité selon le niveau des revenus des familles constitue un sérieux obstacle à une politique familiale juste et efficace, à plusieurs titres. Tout d'abord, certaines catégories de la population sont peu ou pas aidées. Cette anomalie est une exception française dont il paraît difficile de se glorifier. Aucun autre pays n'écarte les parents à enfant unique de sa politique familiale. L'argument du maintien d'un taux de natalité relativement élevé en France grâce à l'encouragement monétaire aux familles nombreuses ne tient pas. L'économiste

Camille Landais a montré en 2003 que la corrélation entre les incitations financières et la natalité est extrêmement faible. Ensuite, la complication de ces dispositifs induit un risque de non-recours et d'erreurs, en particulier lors de changements de situation, familiale ou professionnelle. Enfin, une politique publique construite en juxtaposant trois logiques très différentes est un obstacle majeur au débat démocratique. C'est ainsi que les classes aisées défendent bec et ongles le quotient familial, outil régressif administré par Bercy, alors que les familles modestes sont servies par les caisses d'allocations familiales avec un empilement de dispositifs compliqués induisant nombre de cas particuliers insatisfaisants.

Clarifier les enjeux du débat

La confusion qui règne dans la politique familiale, tant concernant ses objectifs que ses outils, requiert un effort de clarification. Rappelons donc la logique des transferts verticaux (des riches vers les pauvres) et horizontaux (entre des familles faisant objectivement face à des contraintes différentes) à l'aide d'un schéma simplifié.

Figure 3: Logique des transferts verticaux et horizontaux



Les ménages A (riches sans enfant) contribuent par l'impôt, diverses taxes et cotisations (flèche 1). La catégorie B s'en différencie uniquement par le fait qu'elle bénéficie de transferts horizontaux (flèche 7) justifiés par la présence d'enfants. De façon similaire, les ménages C (pauvres sans enfant) bénéficient de transferts verticaux (flèche 3) et acquittent quelques taxes (flèche 5). La catégorie D perçoit en plus les transferts horizontaux pour ses enfants (flèche 8).

Les quatre questions fondamentales structurant la politique familiale

Le débat sur la politique familiale peut se modéliser par quatre questions :

1. Qu'est-ce qui justifierait que les flèches 1 et 2 soient différentes ? En d'autres termes, un ménage riche qui perçoit des aides (flèche 7) pour ses enfants doit-il *en plus* bénéficier d'un traitement fiscal privilégié ($2 < 1$) ?
2. Le questionnement est identique pour les flèches 5 et 6 qui concernent les familles pauvres. Alors que les ménages avec enfants reçoivent des prestations familiales (flèche 8), faut-il *également* mettre en place une fiscalité privilégiée ($6 < 5$) pour les familles pauvres ayant des enfants à charge ?
3. Idem pour les flèches 3 et 4 : un ménage pauvre qui perçoit des aides (flèche 8) pour ses enfants doit-il *en plus* bénéficier d'aides sociales renforcées ($4 > 3$) ?
4. Idem pour les flèches 7 et 8 : les enfants des familles riches doivent-ils recevoir *plus ou moins* d'aides que les familles pauvres ($7 \neq 8$) ?

À défaut d'un consensus inverse, prenons l'option de la simplicité, en répondant par la négative à chacune de ces quatre questions.

Ce schéma très simple invite alors à définir :

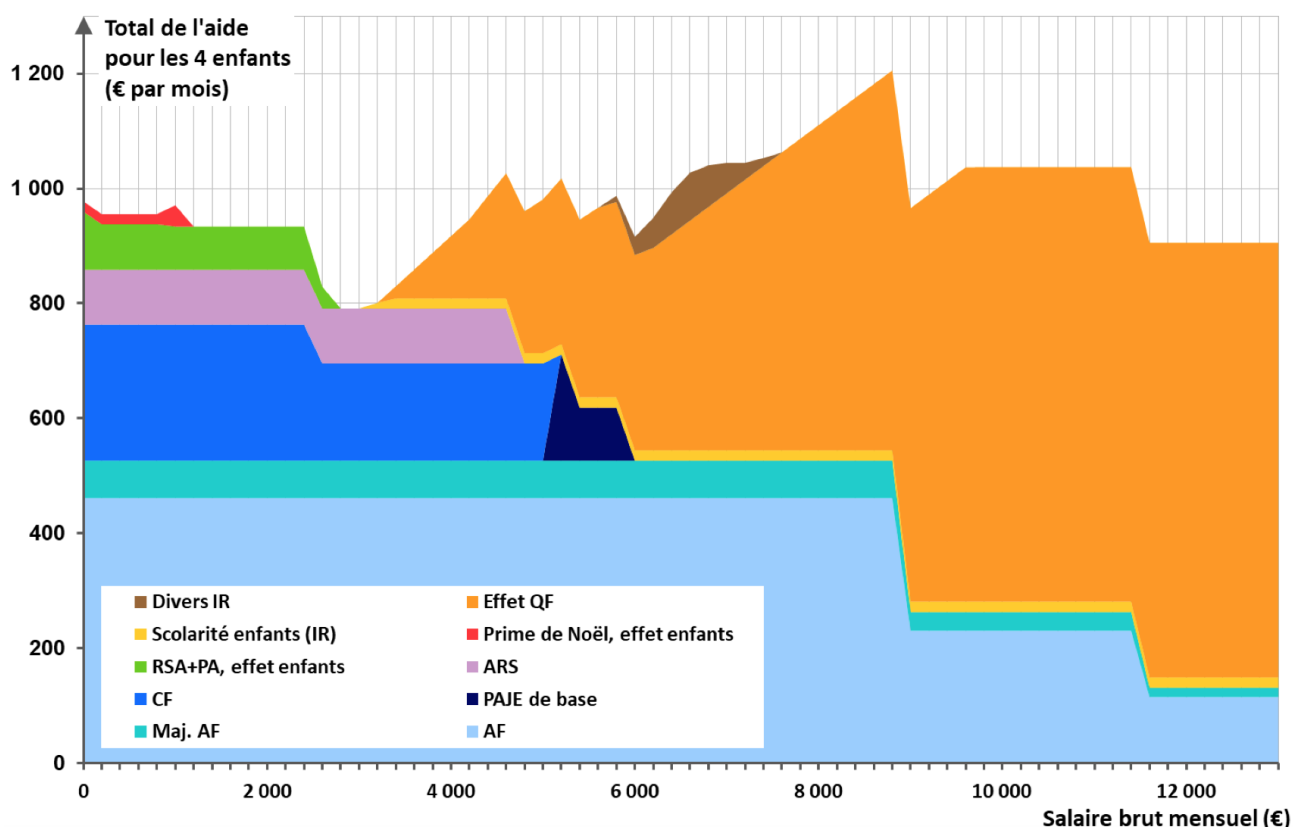
- une fiscalité indépendante de la présence ou non d'enfants à charge ($1 = 2$ et $5 = 6$) ;
- des prestations sociales (transferts verticaux) indépendantes de la présence ou non d'enfants à charge ($3 = 4$) ;
- des prestations familiales (transferts horizontaux) indépendantes du niveau de revenu des familles ($7 = 8$).

Dans ce schéma rationalisé, les familles avec enfants sont toujours privilégiées par rapport à celles qui ont des revenus identiques mais n'ont pas cette charge, grâce aux flèches 7 et 8, identiques.

Un système compliqué déjà partiellement cohérent

Le graphique suivant montre l'effet combiné des dix mécanismes actuels de transferts monétaires pour des familles nombreuses de quatre enfants, en fonction de leurs revenus. Ceci nous rassure : l'aide est déjà relativement constante en fonction des revenus (autour de 900 euros par mois).

Figure 4: Couples avec 4 enfants (de 1, 8, 12 et 16 ans)



Mais cette caractéristique est un peu le fruit du hasard. La figure 2, à l'inverse, mettait en évidence l'irrégularité des prestations familiales actuelles dans le cas des familles à enfant unique. Une décision politique est attendue pour résoudre cette anomalie.

Limites des échelles d'équivalence

Le schéma que nous avons esquissé à partir de la figure 3, en répondant par la négative aux quatre questions structurantes, présente l'avantage de la simplicité et de l'efficacité. Mais il peut paraître simpliste par rapport aux réflexions élaborées des économistes qui invoquent des échelles d'équivalence pour comparer les niveaux de vie de familles de composition différente. Loin d'être

un simple outil d'analyse théorique, ces échelles fondent plusieurs politiques publiques en matière sociale, fiscale et familiale, en induisant des règles qui font souvent débat. Regardons de plus près si ce concept, qui comptabilise différemment le besoin de consommation de chacun selon la composition de sa famille, nous permet de nuancer les réponses négatives que nous avons apportées aux quatre questions précédentes. Un texte de référence explore la pertinence des échelles d'équivalence pour mettre en relation la notion de niveau de vie avec la taille de la famille. On en tire trois observations qui invitent à la prudence dans l'utilisation de cet outil.

Les échelles d'équivalence sont contestables en théorie

Tout d'abord, il faut reconnaître « le caractère normatif des estimations, dites "objectives", d'échelles d'équivalence ». L'échelle d'équivalence OCDE dite « modifiée » paraît objective : le premier adulte du ménage compte pour 1, les autres à partir de 14 ans pour 0,5 et les enfants en dessous de 14 ans pour 0,3. En réalité, cette construction est largement arbitraire. Ce choix repose nécessairement sur « des choix opérés *a priori* par le statisticien, donc *in fine* sa propre conception du bien-être ». La plus grande prudence est de mise dans l'utilisation des échelles d'équivalence. Alors que de nombreuses analyses l'utilisent sans discernement pour tenir compte des optimisations réalisées par la vie en communauté, la rigueur nous oblige à rappeler qu'il s'agit de projections de schémas intellectuels où l'arbitraire tient une place importante.

Les échelles d'équivalence ne sont pas pertinentes sur toute l'étendue des revenus

« L'échelle d'équivalence est supposée ne pas dépendre du revenu ». Ainsi, si une personne seule vivant avec 1 000 euros par mois a besoin de 1 300 euros pour « maintenir son niveau de vie » à l'arrivée d'un premier enfant, un couple aisé percevant 30 000 euros devrait y ajouter 6 000 euros chaque mois pour son premier-né. Cette application sans discernement de l'échelle aboutit à un résultat éminemment discutable : l'État reconnaîtrait que le coût d'un enfant varie de 300 euros à 6 000 euros par mois, selon qu'on est pauvre ou riche. Les tentatives de modélisation économétrique sur cette question se sont soldées par des échecs. Face à la diversité des choix individuels, il n'existe pas de principe économique objectif permettant de calculer une échelle d'équivalence variant avec le niveau des revenus du ménage. Par contre, des observations fondées sur la perception subjective du coût relatif de l'enfant par les ménages montrent une diminution du taux d'effort avec l'élévation des revenus.

Les échelles d'équivalence s'appliquent à l'ensemble des revenus disponibles du ménage

Par construction, une échelle d'équivalence s'applique à l'ensemble des revenus disponibles du ménage, qui sont commodément assimilés à l'ensemble de ses dépenses (y compris les loyers fictifs des propriétaires occupants de leurs logements). Cet outil doit donc être manipulé avec précaution, pour répondre à des questions bien précises. L'utilisation de l'échelle OCDE comme fondement de la règle de calcul du RSA est une anomalie particulièrement choquante à ce titre. Le tableau ci-dessous montre l'écart existant entre le RSA théorique et le revenu disponible d'une personne seule ou d'un couple, sans enfant. L'immense majorité des bénéficiaires du RSA se voyant retirer le forfait logement, généralement parce qu'ils perçoivent également des aides personnalisées au logement (APL), ces chiffres concernent une partie importante des personnes sans revenu d'activité en France.

Tableau 1: Le revenu disponible d'un couple au RSA ne suit pas l'échelle d'équivalence OCDE

	Seul	Couple	Rapport couple/seul
RSA maximum théorique	550,93 €	826,40 €	1,50
Déduction du forfait logement	- 66,11 €	- 132,22 €	2,00
RSA versé	484,82 €	694,18 €	1,43
Prime de Noël (annuelle)	152,45 €	228,67 €	1,50
Aide au logement (APL) zone 1	307,00 €	367,00 €	1,20
Revenu disponible mensuel	804,52 €	1 080,24 €	1,34

On constate sur ce tableau que le revenu disponible du couple n'est pas supérieur de 50% à celui d'une personne seule, comme le nécessiterait la simple application de l'échelle OCDE. Cela s'explique par le fait que la progressivité des aides au logement est différente du schéma OCDE.

Ces trois limites concernant les échelles d'équivalence étant posées, vérifions que l'application stricte de l'échelle OCDE dicterait des réponses incohérentes aux quatre questions suscitées par le

schéma de la figure 3.

Une application directe de l'échelle d'équivalence OCDE

Prenons l'hypothèse que l'objectif de la politique familiale soit d'égaliser les niveaux de vie entre les ménages ayant des enfants et ceux qui n'en ont pas. La notion de « niveau de vie » est celle utilisée par les statisticiens, en application de l'échelle d'équivalence OCDE.

Notons X le revenu disponible d'une personne seule sans enfant. Par définition, son niveau de vie est égal à X . Si cette personne se met en couple avec une personne n'apportant aucun revenu supplémentaire, son niveau de vie diminue logiquement pour atteindre X divisé par 1,5 (échelle OCDE). En d'autres termes, l'ancien célibataire devrait maintenant obtenir un revenu de $1,5 X$ pour maintenir son niveau de vie. Appelons Y le revenu disponible du couple. Le niveau de vie de ce ménage est Y divisé par 1,5.

Le tableau suivant montre le niveau du complément de revenu nécessaire pour maintenir le niveau de vie des ménages à l'arrivée d'un enfant. Notons au passage que le nombre d'enfants n'intervient pas, ces montants étant identiques pour le premier enfant ou les suivants.

Tableau 2: Application de l'échelle OCDE, par enfant

	Parent isolé	Couple
Enfant de moins de 14 ans	$0,3 \times X$	$0,3 \times Y / 1,5$
Enfant de plus de 14 ans	$0,5 \times X$	$0,5 \times Y / 1,5$

Illustrons cela avec 4 combinaisons, où $X = 1\,000 \text{ €}$ ou $20\,000 \text{ €}$, et Y vaut X ou 50% de plus.

Tableau 3: Exemples d'application de l'échelle OCDE sur quatre configurations familiales

Parent isolé			Couple		
Revenu	Avec un enfant de moins de 14 ans	Avec un enfant de plus de 14 ans	Revenu	Avec un enfant de moins de 14 ans	Avec un enfant de plus de 14 ans
X = 1 000 €	300 €	500 €	Y = 1 000 €	200 €	333 €
			Y = 1 500 €	300 €	500 €
X = 20 000 €	6 000 €	10 000 €	Y = 2 000 €	4 000 €	6 666 €
			Y = 30 000 €	6 000 €	10 000 €

Testons les implications de l'hypothèse d'une politique familiale qui aurait pour objectif de compenser 100% des écarts de niveaux de vie induits par l'arrivée des enfants. Des aides des montants indiqués sur le tableau seraient versés par l'État aux parents pour chacun de leur enfant à charge, sous la forme de prestations familiales ou d'avantages fiscaux, peu importe. On repère trois effets pervers.

1. Le premier est le caractère brutalement régressif d'une politique familiale qui avantagerait massivement les familles aisées. Cela est une conséquence de l'incapacité intrinsèque des échelles d'équivalence à s'adapter en fonction du niveau des revenus.
2. Le deuxième est que cette politique familiale n'encourage pas les mères célibataires à se mettre en couple. Si par exemple elles reçoivent 300 euros pour leur enfant en restant seules, cette aide risque d'être amputée du tiers si elles vivent avec une autre personne sans ressources.
3. Le troisième est la forte incitation financière à la bi-activité des hauts revenus.

Aucun de ces trois effets ne répond à un objectif de politique publique qui fasse consensus dans notre pays. L'hypothèse d'une politique familiale dictée par l'échelle d'équivalence OCDE n'est pas valide. Cette conclusion est généralisable à toutes les échelles d'équivalence.

Une aide à l'enfant dépendant de la taille de la fratrie

Validant l'option par défaut d'une fiscalité et de prestations sociales indépendantes de la présence d'enfants à charge, illustrée par la figure 3, la redistribution horizontale assurée par la politique familiale ne dépendant pas du niveau de ressources des familles, nous n'avons pas abordé la question épineuse d'une progressivité de l'aide en fonction du nombre d'enfants à charge.

Deux arguments tendent à justifier cette progressivité.

1. La croyance, héritée des années de guerre, que l'État doit encourager financièrement les familles nombreuses, à partir de trois enfants.
2. Le constat que la pauvreté des familles est plus marquée lorsque les enfants sont nombreux.

Ces considérations sont éminemment politiques, portant sur le choix des objectifs que doit assumer la politique familiale. On doit s'interroger sur l'actualité d'un consensus privilégiant les familles nombreuses en excluant les familles à enfant unique du périmètre des allocations familiales.

La question de l'indicateur statistique de pauvreté est d'une autre nature. Si l'on retient le seuil de 50% du revenu médian comme taux de pauvreté monétaire, un adulte seul est concerné lorsque son revenu est inférieur à 846 euros. Un enfant de moins de 14 ans exige 30% de ce seuil, soit 254 euros, pour que sa famille échappe à la pauvreté statistique. Au-dessus de 14 ans, il faut 423 euros. La figure 1 montre que l'aide apportée par la politique familiale actuelle est généralement en dessous de ces niveaux, si bien que, mécaniquement, elle est d'autant moins capable d'élever le niveau de vie des familles au-dessus du seuil de pauvreté statistique que les enfants sont nombreux.

Néanmoins, les familles nombreuses qui réussissent à élever correctement leurs enfants attendent une reconnaissance de la société pour leur choix altruiste : le sacrifice d'un certain confort, l'attention continue portée au développement de chaque enfant, l'affection manifestée inconditionnellement face à l'adversité... Les parents apportent beaucoup plus qu'un toit, un vêtement et un couvert à leur progéniture. À l'inverse, ils en retirent une satisfaction qui échappe au froid calcul économique. Cette note ne conclura donc pas sur la question de la progressivité de l'aide dont bénéficient les familles nombreuses, même si notre préférence va à une forfaitisation de l'aide par enfant, sans prendre en considération la composition – parfois mouvante – de sa famille, voire de ses familles de rattachement. En effet, le paternalisme qui s'exprime dans une aide d'État dépendant du rang de l'enfant nous paraît antinomique avec le principe d'une parentalité

responsable.

Comment réformer la politique familiale ?

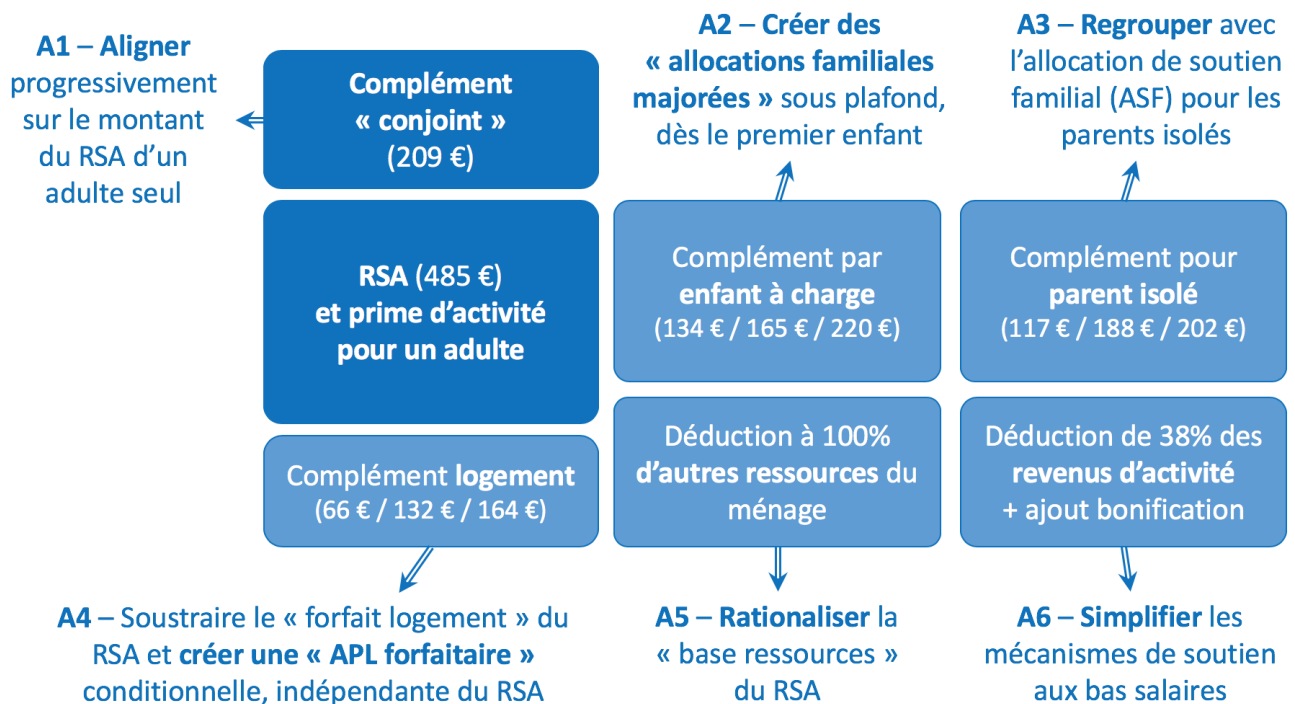
Rappelons tout d'abord que les transferts monétaires ne constituent qu'une part de la politique familiale. L'accueil des jeunes enfants, la Protection maternelle et infantile (PMI) ou l'Éducation nationale sont des leviers également importants pour l'équilibre des familles. Concernant les aides monétaires aux familles, nous avons nommé la difficulté centrale – la séparation de la population en trois catégories – et la cause – l'utilisation normative d'échelles d'équivalence qui ne devraient être que des outils d'analyse statistique. La voie que nous proposons consiste alors à définir des dispositifs s'appliquant de façon homogène à toute la population et à supprimer toute référence à des échelles d'équivalence. À la place, une politique familiale simple et compréhensible par les citoyens est réalisée par des transferts horizontaux purs, totalement disjoints des transferts verticaux réalisés par l'impôt et les prestations sociales. La réciproque est également nécessaire : les transferts verticaux ne doivent plus prendre en considération la composition familiale.

Réformer le RSA d'abord

Le travail de Léon Régent, dont sont issus les graphiques de cette note, permet de vérifier que le niveau de l'aide apportée aux familles pauvres avec enfants est du même ordre de grandeur que l'avantage fiscal accordé aux plus aisés. Notre système actuel, malgré toute sa complexité, n'est pas très éloigné d'un dispositif de transferts horizontaux vers les familles ayant des enfants à charge. Il s'agit maintenant d'éliminer les dispersions pour y parvenir de façon explicite et claire, en commençant par le dispositif le plus problématique : le RSA.

Le schéma ci-dessous explicite les adaptations que nous préconisons. De façon très générale, il s'agit d'extraire les règles de calcul compliquées du RSA et de la prime d'activité, pour ne conserver que les deux composantes en bleu foncé, qui s'apparentent à ce que réalise dans certains cas l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Figure 5: Schéma d'ensemble de rationalisation du RSA (montants de septembre 2017)



1. Nous avons vu dans le tableau 1 que le revenu disponible d'un couple au RSA n'est, dans la grande majorité des cas, que 34% supérieur à celui d'une personne seule. *A minima*, cela est incohérent avec l'objectif affiché de se caler sur l'échelle d'équivalence OCDE modifiée, qui prévoit 50%. La première étape, à réaliser immédiatement, consisterait à renforcer le barème du RSA pour les couples, d'environ 127 euros par mois.
2. La logique du forfait logement, soustrait du montant théorique du RSA en fonction du nombre de personnes du ménage, est une curiosité de notre système social. L'échelle d'équivalence implicite de ce dispositif est inédite : les deux premières personnes comptent chacune pour 1, la troisième pour un peu moins de 0,5 et les suivantes pour zéro. Les conditionnalités de soustraction du RSA étant liées au statut d'occupation du logement par le ménage, il serait beaucoup plus logique de transformer ce « bidule », déduit dans la grande majorité des cas, en une prestation logement forfaitaire ajoutée dans des cas exceptionnels. La progressivité de celle-ci en fonction de la configuration familiale serait logiquement calquée sur les APL. Pour un couple, son montant serait alors de l'ordre de 79 euros par mois. Cette diminution de 53 euros est compensée par l'augmentation du RSA couple de 127 euros induite par le point précédent.
3. Les allocations familiales (AF) sont dégressives depuis 2015, avec trois niveaux. On peut considérer que le complément de RSA calculé pour les enfants à charge constitue *de facto* un quatrième niveau, plus élevé que les AF, versé dès le premier enfant à charge. Il serait

beaucoup plus clair et efficace de supprimer la prise en compte du nombre d'enfants à charge dans le calcul du RSA, tout en accordant des allocations familiales majorées, sous conditions de ressources.

4. La situation particulière des parents isolés, qui élèvent leurs enfants sans le soutien d'un conjoint, donne lieu à une « majoration pour isolement ». Cette logique est très proche de celle de l'allocation de soutien familial (ASF) qui compense la défaillance d'un conjoint. Il serait bienvenu de réunir ces deux dispositifs, en étendant l'ASF à tous les cas d'isolement et en supprimant la majoration du RSA.
5. Le RSA étant définie comme une allocation différentielle, l'administration soustrait de son montant théorique tout un ensemble d'autres revenus du ménage. Le suivi continu de cet ensemble exhaustif, dénommé « base ressources » du RSA, est la cause de nombreuses difficultés. Cet ensemble de conditionnalités serait simplifié en supprimant toute prise en compte des enfants à charge dans le calcul du RSA : il ne serait plus nécessaire de déduire les allocations familiales et diverses prestations liées.
6. Le calcul de la prime d'activité est similaire à celui du RSA, avec des paramètres légèrement différents. Diverses simplifications sont également souhaitables pour cette prestation.

Au fond, le RSA constituant *de facto* le transfert monétaire majeur vers les familles pauvres, il est légitime de commencer par ce bloc la nécessaire restructuration des prestations familiales. Une fois réalisés les ajustements du RSA, cette prestation sociale serait très simplifiée, se rapprochant significativement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) :

- RSA personne seule = 484,82 euros par mois.
- RSA couple = 820,73 euros par mois.

Avec des conditions de revenu déclinées de celles applicables pour le RSA, les allocations familiales majorées viendraient enrichir les trois niveaux actuels, plus la catégorie définie *de facto* en dessous du seuil de perception du complément familial (pour le troisième enfant) :

Tableau 4: Montants mensuels par enfant, en juin 2018, des allocations familiales intégrant le barème du RSA

	< seuil RSA	< seuil CF	< seuil AF2	< seuil AF3	> seuil AF3
1^{er} enfant	165,28 €	0	0	0	0
2^e enfant	133,88 €	131,16 €	131,16 €	65,58 €	32,79 €

	< seuil RSA	< seuil CF	< seuil AF2	< seuil AF3	> seuil AF3
3^e enfant	305,75 €	338,75 €	168,04 €	84,02 €	42,01 €
4^e enfant	220,37 €	168,04 €	168,04 €	84,02 €	42,01 €

Un dispositif central : des allocations familiales universelles

Le tableau précédent fait la synthèse de la contribution du RSA, des allocations familiales et du complément familial à la politique familiale. La partie droite du tableau, pour les revenus moyens à supérieurs, correspond à la zone où la politique familiale prend actuellement la forme de mesure fiscale. Ce choix ancien n'a pas particulièrement de légitimité aujourd'hui. L'effet du quotient familial provient juste d'une forme particulière, particulièrement compliquée, d'échelle d'équivalence. Remplacer ce mécanisme par une revalorisation significative des allocations familiales ne présenterait aucune difficulté technique. On peut illustrer cela en calculant l'effet du quotient familial au niveau des seuils RSA, CF, AF2 et AF3 utilisés dans le tableau précédent.

Tableau 5: Effet actuel du quotient familial par enfant, par mois

	Seuil RSA	Seuil CF	Seuil AF2	Seuil AF3	Maximum
1^{er} enfant	0	57 €	113 €	126 €	126 €
2^e enfant	0	57 €	126 €	126 €	126 €
3^e enfant	0	113 €	183 €	252 €	252 €
4^e enfant	0	113 €	183 €	252 €	252 €

La progressivité apparaissant dans ce tableau est visiblement complémentaire de celle du tableau précédent.

Basculer l'effet du quotient familial, cette règle particulière de calcul de l'impôt sur le revenu, qui

n'a d'équivalent que dans un seul pays, le Luxembourg, vers un renforcement des allocations familiales réellement universelles, dont le montant ne dépende pas des revenus des familles, devrait être l'évidence. Malheureusement, l'impératif pour les partis politiques de proposer des politiques différentes de leurs concurrents complique démesurément la formation d'un consensus sur cette réforme de bon sens. Si l'opportunité d'un rapport sur la politique familiale qui fasse consensus entre les partis politiques n'a pas été saisie en mars 2018 par les députés Guillaume Chiche et Gilles Lurton, malgré leur bonne volonté affichée, les incohérences que nous avons rappelées ici montrent l'urgence de ce travail. Il s'agit d'abord de clarifier les objectifs politiques, puis de définir un schéma simple et transparent, qui isole résolument les transferts horizontaux réalisés vers les familles avec enfant de toute composante verticale (des riches vers les pauvres, ou l'inverse).

Il y a là un enjeu de démocratie, de justice, de transparence et d'efficacité de l'action publique.