

CONTRE L'INDIVIDUALISATION DES DROITS SOCIAUX

Henri Sterdyniak

Économiste à l'OFCE

Le projet de l'individualisation des droits sociaux est porté par deux courants. Pour les féministes, l'objectif est de détruire les vestiges du modèle patriarcal et de garantir l'indépendance économique des femmes. Pour les libéraux, le bas niveau du taux d'emploi en France s'explique par la faiblesse des gains du travail pour les femmes mariées. Ils se rejoignent pour réclamer que le système soit réformé pour inciter les femmes à travailler en pénalisant celles qui restent au foyer.

L'individualisation des droits ne nous semble pas une bonne piste de réforme. Le système fiscal-social doit respecter la volonté des familles de mettre en commun leurs ressources. La familialisation permet de verser des transferts sociaux équitables et correctement ciblés et de prélever des impôts qui tiennent compte des capacités contributives. L'individualisation se traduirait par une réduction du niveau de vie des familles les plus pauvres et une dégradation de la redistributivité du système. Nous avons à faire un choix politique entre le modèle où la société ne reconnaît que des individus et celui où elle reconnaît les familles et les solidarités librement décidées entre adultes égaux en droits et en devoir, assumant la charge de l'éducation de leurs enfants.

La première partie de l'article discute des principes généraux de l'individualisation et de la familialisation. La deuxième présente les propositions d'individualisation. Sous ce terme, se cachent deux projets différents; soit les droits sociaux sont offerts à tous (universalisation); soit ils sont réservés à ceux qui ont cotisé (individualisation contributive). La troisième présente les éléments de familialisation du système français. En ce qui concerne la maladie, l'universalisation rend périmé le débat sur l'individualisation; il faut cependant veiller à ce que les assurances privées n'individualisent pas les droits. L'assurance chômage et les prestations de retraites sont individualisées, à l'exception des pensions de réversion, dont le principe devrait être repensé et les modalités unifiées. Les prestations de solidarité et l'impôt sur le revenu doivent rester familialisés. Les personnes vivant seules devraient bénéficier de 1,33 part fiscale. Le poids de l'IR devrait être accru pour augmenter la progressivité et la familialisation. Les effets désincitatifs au travail jouent surtout pour les personnes seules ou les couples bi-inactifs; ils seraient atténués si la tendance des entreprises à proposer des emplois non-qualifiés à mi-temps et celle de l'assurance chômage à limiter le nombre de chômeurs indemnisés étaient enrayerées.

sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Juillet 2004

Revue de l'OFCE 90

En France comme en Europe, le projet de l'individualisation des droits sociaux est porté par deux courants. Pour les libéraux, une part importante du bas niveau du taux d'emploi en France s'explique par la faiblesse du gain que rapporte le travail aux femmes mariées : même sans activité, elles ont droit à l'assurance-maladie et à une pension de réversion ; du fait du quotient familial, leur salaire est surtaxé si leur mari perçoit un revenu élevé ; ils entraînent la suppression des prestations de solidarité si leur mari est sans emploi. L'individualisation des droits sociaux et fiscaux permettrait une forte hausse de ce gain, donc inciterait les femmes au travail. Pour les féministes, l'objectif est de garantir l'indépendance économique des femmes en détruisant les vestiges fiscaux et sociaux du modèle patriarcal, où le mari gagnait le pain de la famille tandis que l'épouse élevait les enfants. Les mêmes droits doivent être garantis à toutes les personnes indépendamment de leur statut familial. Les féministes rejoignent donc les libéraux pour réclamer que le système fiscal et social soit réformé pour inciter les femmes à travailler en pénalisant celles qui restent au foyer.

Pourquoi ne pas souscrire à un tel programme ? Sept points nous gênent dans cette alliance :

a) Pour inciter les femmes en couple à travailler davantage, la méthode préconisée consiste à réduire les niveaux de vie des familles mono-actives, soit en diminuant leurs prestations, soit en augmentant leurs impôts. Or, ces familles sont plus pauvres en moyenne que les familles bi-actives ou les personnes seules actives. Les réformes proposées aboutissent donc à augmenter les inégalités de revenus et à mettre en difficulté certains types de ménages. Les arguments pour l'individualisation ne sont pas très éloignés de ceux contre le RMI ou les allocations chômage. Là aussi, c'est pour le bien des personnes concernées, pour leur éviter de tomber dans une « trappe à inactivité » ou une « trappe à dépendance », que l'on propose de dégrader leur situation.

b) Dans le système actuel, chacun a le droit de se déclarer en tant que membre d'un couple ou en tant qu'individu. Autant le combat pour l'individualisation des droits sociaux est bienvenu quand il réclame des droits pour les personnes seules, autant il est déplaisant quand il réclame que certains droits sociaux soient ôtés aux personnes en couple. Notre société reconnaît les droits des individus à s'associer en couple, à fonder des familles, à mettre leurs ressources en commun. Elle en tire les conséquences sur le plan fiscal et social. On peut refuser de bénéficier de ces droits. Peut-on le refuser aux autres ?

c) Une grande partie des personnes, et heureusement la quasi-totalité des enfants, vivent en famille et partagent leurs ressources. Refuser de reconnaître cette réalité rend impossible une redistribution sociale et fiscale satisfaisante. Comment évaluer les besoins et les capacités contributives des familles en individualisant leurs ressources, c'est-à-dire en faisant l'hypothèse que chacun des membres de la famille n'utilise ses revenus que pour lui ?

d) La France est un des rares pays en Europe qui a sauvé un niveau satisfaisant de fécondité, tout en assurant un taux important d'activité des femmes. Faut-il bouleverser cet équilibre ? Hors de toute considération de natalité, une société se doit d'assurer le même niveau de vie aux enfants et donc aux familles avec enfants qu'aux personnes sans enfant. Malgré des prestations familiales relativement généreuses, ce n'est pas le cas en France, sauf pour les familles les plus pauvres. Faut-il faire une grande réforme au détriment des familles avec enfants ?

e) Notre système fiscal-social est conçu pour assurer une redistribution satisfaisante, un niveau de vie correct pour les plus pauvres, une certaine égalité des niveaux de vie entre les familles et les personnes sans enfant, une forte taxation des plus riches. Si on lui donne un autre objectif, comme celui d'un bas niveau de taux de prélèvement marginal, l'objectif de redistribution sera forcément moins bien assuré, avec moins de précision et d'intensité.

f) À partir du moment où on accepte la thèse que le non-emploi s'explique essentiellement par des taux marginaux de prélèvement trop élevés, la pente naturelle est d'accepter de réduire les prélèvements portant sur les riches et les prestations bénéficiant aux pauvres.

g) Sous le terme d'individualisation, se cachent deux projets différents. Dans le premier, que nous nommerons l'universalisation, les droits sociaux sont offerts à tous, indépendamment de toute cotisation. Dans le deuxième, que nous nommerons l'individualisation contributive, ils sont réservés aux personnes qui ont cotisé. Ce dernier est le seul qui inciterait les femmes mariées à travailler, mais elle dégraderait fortement la situation des plus pauvres. Le premier permettrait certes de réduire la dépendance des femmes sans emploi envers leur mari, mais elle serait coûteuse et n'inciterait pas à l'emploi. Les partisans de l'individualisation doivent choisir leur projet.

Certes, l'évolution de la société fait qu'il existe de plus en plus de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de familles recomposées, d'enfants en garde alternée. Il faut adopter notre système à cette évolution ; cela ne passe pas obligatoirement par l'individualisation. La fin de la famille patriarcale ne signifie pas la fin de la famille. Nous

avons à faire un choix politique entre deux modèles : celui où la société ne reconnaît que des individus ; celui où elle reconnaît les familles et les solidarités familiales librement décidées entre adultes égaux en droits et en devoir, assumant la charge de l'éducation de leurs enfants.

Nous voudrions montrer ici que l'individualisation du système fiscal-social affaiblirait la redistribution, serait une cause de croissance des inégalités, nuirait spécifiquement à certaines femmes, n'augmenterait guère l'emploi féminin. Notre article comporte trois parties. La première discute les principes généraux de l'individualisation et de la familialisation ; la deuxième présente et critique les propositions d'individualisation ; la troisième présente les éléments de familialisation du système français en distinguant les prestations universelles, les prestations d'assurances, les impôts et les prestations de solidarité et en discutant les réformes possibles.

1. Quelques définitions

L'article porte sur l'ensemble du système fiscal-social, c'est-à-dire sur les prestations sociales (retraite, chômage, maladie, famille), les prestations de solidarité (RMI, minima sociaux), l'imposition directe.

Un système est dit individualisé si les droits sociaux et les impôts portent sur les personnes indépendamment de leur situation familiale. Celle-ci n'a aucune conséquence en matière sociale ou fiscale. L'unité de taxation ou d'évaluation des besoins de prestation de solidarité est l'individu ; chaque enfant donne droit à une allocation forfaitaire ; l'assurance maladie, les prestations chômage ou retraite sont soit universelles (chaque individu a droit à une prestation forfaitaire sans condition de cotisation), soit strictement contributives (chacun doit cotiser personnellement pour y avoir droit).

Un système est dit familialisé si les droits sociaux et les impôts sont portés sur les familles. La famille est l'unité de taxation et d'évaluation des besoins sociaux. Les cotisations, maladie ou retraite, donnent droit à des droits directs (pour le travailleur) et à des droits dérivés (pour les membres de sa famille). La famille peut être entendue au sens étroit (le couple marié et ses enfants) ou au sens large (les concubins, les cohabitants, toute personne à charge).

I. Individualisation et familialisation, quelques considérations politiques...

Notre société garantit des droits sociaux aux individus; en échange, elle a le droit de leur réclamer des contributions. Il faut cependant distinguer trois types de droits.

L'assurance-maladie était initialement liée à une cotisation qui ouvrait des droits pour le travailleur et sa famille. Ce droit familialisé a progressivement été ouvert à tous par une interprétation extensive de la notion de famille et par l'assurance gratuite des personnes sans ressources. Il s'agit aujourd'hui, dans tous les pays européens, d'un droit universel, même si l'existence de caisses autonomes, de règles d'ouverture de droits, masque parfois cette réalité. Ces droits universels ne sont ni familiaux, ni individuels. Nous verrons toutefois que cette universalité pourrait être mieux assurée et qu'elle pose problème quand se déplace le partage entre assurance de base et assurances privées.

Certains droits consistent en l'assurance des revenus salariaux (chômage, retraite). Ce sont des salaires différés, liés au salariat et aux cotisations versées. Ils sont par nature individuels. Dans certains pays (Belgique), ils présentent un caractère familial en dépendant des charges familiales des personnes en retraite ou au chômage; ce n'est pas le cas en France. Les pensions de réversion font exception. Sont-elles encore justifiées ?

Enfin, les prestations de solidarité, comme l'imposition des revenus, doivent définir l'unité de base de la taxation ou de la solidarité, la famille ou l'individu. Dans un système basé sur l'individualisation, l'État ne connaît que des individus et ne tient pas compte des solidarités familiales. Chaque adulte est censé disposer de son revenu propre et de l'utiliser selon ses désirs. Comme la plupart des personnes vivent en famille, ceci pose des problèmes délicats. Comment traiter les personnes sans revenu qui vivent avec un partenaire qui subvient à leurs besoins ? Si on refuse de tenir compte dans le calcul de l'impôt du partenaire riche de l'existence du partenaire sans revenu, a-t-on le droit de tenir compte de l'existence du partenaire riche, pour évaluer l'aide sociale à laquelle le partenaire démuné a droit ?

Comment traiter les enfants ? Soit, l'État n'en tient pas compte, en considérant que les personnes, qui ont choisi d'avoir des enfants, doivent subvenir entièrement à leurs besoins, comme s'ils avaient choisi d'avoir un chien. C'est, selon nous, une solution inacceptable. Quel sens

y a-t-il à discuter de droits sociaux, si on en exclut d'emblée les enfants ? Qu'est une individualisation qui commence à priver de droits les individus les plus faibles ? Comment fonder la redistribution en se refusant à évaluer de façon équitable la situation des familles ? Soit, il faut accepter que les parents partagent leurs revenus avec leurs enfants, mais du coup, comment ne les partagent-ils pas entre eux ? Est-il réaliste de prétendre fiscalement que, par exemple, le parent le plus riche partage ses revenus avec les enfants et que l'autre est exclu de ce partage. Soit, il faut attribuer aux enfants un coût fictif qu'un parent a le droit de déduire de ses revenus pour évaluer ses impôts ou ses droits à aide, mais ce coût fictif, le même pour toutes les familles, est arbitraire, forcément arbitraire.

Considérons la famille Martin. Martin Martin gagne 5 000 euros par mois, Martine Martin 1 000 euros. Dans un système individualisé, l'État considère, pour le calcul des impôts, que Martin vit avec 5 000 euros, Martine avec 1 000 euros. Ils ont deux jumeaux. L'État va-t-il considérer que chaque jumeau coûte 300 euros à Martin, de sorte que son niveau de vie correspondra à 4 200 euros, celui de ses enfants à 600 euros, celui de sa conjointe à 1 000 euros¹ ? Plaisante famille... Dans la famille Dupont, Pierre et Catherine gagnent chacun 800 euros. Avec leurs jumeaux, chacun aurait un niveau de vie de 500 euros ; leurs enfants de 600 euros. Les enfants auraient un niveau de vie supérieur à celui de leurs parents. L'individualisation oblige le système fiscal à faire des hypothèses absurdes.

Dans le système familial, la société reconnaît explicitement le choix du couple à vivre ensemble, à partager ses ressources et l'impose (ou l'aide) en conséquence. Chacun des membres de la famille est supposé avoir le même niveau de vie. La société considère que le niveau de vie de chacun des membres de la famille Martin est de 2 000 euros par mois, de la famille Dupont de 533 euros. La familialisation respecte le choix des individus de partager leurs revenus ; la société le prend en compte fiscalement. Elle tient compte des enfants de façon satisfaisante. C'est la plus proche de la réalité ; elle correspond au droit du mariage et du divorce ; elle n'introduit pas des hypothèses arbitraires quant au partage des revenus dans la famille.

Jadis, le choix de fonder la société sur la famille plutôt que sur l'individu reposait sur la nécessité de protéger les enfants et les mères dans une situation où les femmes seules avec enfants vivaient généralement dans la misère. Aujourd'hui, on pourrait imaginer d'autres

1. En faisant l'hypothèse que les besoins d'un enfant sont la moitié de ceux d'un adulte.

modèles. La société ne peut cependant échapper à plusieurs contraintes : elle doit assurer sa reproduction et, heureusement, elle le souhaite. Elle a donc besoin d'enfants. Indépendamment de toute considération de natalité, elle se doit d'assurer un niveau de vie satisfaisant aux enfants et aux personnes qui les élèvent. Les enfants ont besoin d'un père et d'une mère ; ils ont besoin d'un environnement stable et de permanence affective. Or, dans une société de plus en plus individualiste, le souhait de chacun d'investissement professionnel, d'épanouissement individuel, d'expériences variées entre en contradiction avec le temps et la stabilité qu'exige l'éducation des enfants. La famille bi-nucléaire stable est à la fois nécessaire et périmée. Mais les autres modèles sont suicidaires pour la cohésion sociale et la reproduction de notre société. Une société ne peut être fondée sur la coexistence de célibataires et de couples bi-actifs sans enfant, même si ce modèle (les *dinks* anglo-saxons « *double income, no kids* ») est le meilleur pour les individus en termes de liberté et de niveau de vie. Elle ne peut être basée sur la coexistence d'hommes célibataires et de femmes seules avec enfants : si ce modèle est le meilleur pour les hommes, il reporte toute la charge des enfants sur les femmes et condamne, femmes et enfants, à vivre dans la pauvreté relative. La société doit à la fois respecter la liberté individuelle et promouvoir le modèle de famille bi-nucléaire stable.

La société pourrait choisir de favoriser, fiscalement et socialement, les familles traditionnelles de couples mariés avec enfants puisqu'elles correspondent à l'objectif de créer les meilleures conditions pour l'éducation des enfants. Une telle orientation ne serait pas conforme au respect de la liberté individuelle, qui est aussi une base de notre société. Peut-on pénaliser fiscalement un couple qui choisit de divorcer ou une famille où les parents ne sont pas mariés ? Non, sans aucun doute. Par ailleurs, même si initialement, la reconnaissance du couple et de la famille était basée sur les nécessités de l'éducation des enfants, il est conforme au respect de la liberté individuelle de reconnaître aussi les couples, basés sur l'affection et le soutien mutuel, qui n'ont pas cet objectif. C'est ce que permet le Pacs.

La société a mis en place le mariage, dans lequel les époux se promettent assistance mutuelle, ce qui, dans certains cas, décharge la société de dépenses de solidarité. La gestion sociale du divorce garantit cette promesse : si, au moment du divorce, la situation des anciens époux est trop disparate, la justice condamne le plus fortuné à remplir son engagement. De même, elle garantit, dans cette hypothèse, le traitement le plus satisfaisant possible des enfants. Certains couples ne souhaitent pas s'inscrire dans ce type de contrat : la société leur

propose le Pacs; enfin, un statut de concubinage notoire est offert aux plus réfractaires. Il y a une contradiction obligatoire entre la liberté que peuvent réclamer certains couples d'organiser leurs relations à leur guise et la nécessité sociale de prévoir des contrats-types, sources de droits sociaux. Une cote mal taillée a été mise en place. Pour l'imposition des revenus, la société reconnaît la communauté formée par le mariage ou par le Pacs durable; du point de vue des avantages sociaux², elle met en solidarité obligée les mariés, les pacsés et les concubins. C'est un choix empirique, qui vise à éviter que le mariage soit pénalisé dans certaines circonstances. Nous verrons qu'il est difficile de l'éviter.

Reste un point délicat. La société reconnaît la solidarité à l'intérieur du couple. Elle traite équitablement les couples où l'un des conjoints travaille et où l'autre ne travaille pas, en considérant qu'ils partagent le revenu du conjoint actif; en offrant au conjoint inactif une assurance-maladie et une pension de réversion. Cette organisation est conforme aux souhaits des couples mono-actifs, mais ce faisant, ne crée-t-elle pas des situations de dépendance qui peuvent se révéler dramatiques pour le conjoint dépendant en cas de rupture du lien qui l'unit à son partenaire? Ne crée-t-on pas un « piège à dépendance »? Ne faudrait-il pas empêcher que de telles situations se créent en les décourageant fiscalement et socialement? Là aussi, notre réponse ne peut être que négative. La société doit respecter les choix individuels. Pierre et Marie décident d'avoir quatre enfants; Marie s'arrêtera de travailler pour les élever. Nous pouvons trouver ce choix stupide, dangereux pour Marie; mais, avons-nous le droit d'imposer notre point de vue? La société peut-elle pour décourager ce choix augmenter les impôts portant sur ce couple, en refusant de tenir compte de l'existence de Marie pour taxer Pierre, en refusant d'ouvrir à Marie des droits à l'assurance-maladie? La famille couple mono-actif est obligatoirement relativement pauvre (tableau 1). Peut-on lui imposer une surcharge fiscale ou sociale? Une personne peut ne pas travailler pour de nombreuses raisons: choix personnel de la vie de conjoint entretenu, éducation d'enfants très jeunes ou nombreux, chômage, maladie ou handicap. Il est impossible pour la société de discriminer entre ces motifs. Peut-elle aider les uns et pénaliser les autres?

Le modèle de la famille à deux actifs à plein temps, avec un nombre restreint d'enfants, devient dominant en France. Il permet de respecter le désir d'autonomie et de carrière professionnelle des deux parents. La familialisation permet d'augmenter les ressources de la famille dans la période où elle a des enfants à charge, en augmentant les impôts

2. Ainsi que pour l'imposition du patrimoine.

dans la période où le couple n'a pas encore (ou plus) de charge d'enfant. Ce modèle pourrait être infléchi : dans un pays qui a généralisé les 35 heures, est-il scandaleux de penser que prendre soin des bébés c'est avant tout la tâche des parents et qu'on devrait la faciliter, par exemple, en offrant aux deux parents, la possibilité de travailler à temps partiel, 30 heures par exemple, les deux premières années.

1. Niveau de vie relatif en France en 2000

Hommes seuls actifs	99,5
Femmes seules actives	97,5
Femmes actives avec enfants	76,3
Couples mono-actifs sans enfants	122,5
Couples mono-actifs avec 1 enfant	96,1
Couples mono-actifs avec 2 enfants	87,6
Couples mono-actifs avec 3 enfants	75,2
Couples bi-actifs sans enfants	128,8
Couples bi-actifs avec 1 enfant	113,5
Couples bi-actifs avec 2 enfants	105,4
Couples bi-actifs avec 3 enfants	95,2

Source : Regards sur la parité, INSEE (2004).

À côté de ce modèle dominant, il demeure des cas où la mère réduit ou arrête son activité professionnelle pendant la période où la famille comporte un ou plusieurs enfants en bas âge (tableau 2). Faut-il faire une réforme fiscale et sociale, qui rendrait beaucoup plus coûteux ce choix, ce qui certes pourrait réduire quelque peu le nombre de femmes qui le font, mais qui dégraderait fortement la situation des familles mono-actives, qui ont déjà un niveau de vie relativement bas ? Considérons une femme sans qualification avec trois enfants, dont l'un de moins de 3 ans, qui est ouvrière ou caissière, qui gagne 950 euros par mois. Faut-elle vraiment l'inciter à travailler sachant que la garde par une nourrice agréée coûte 1 030 euros par mois, sachant que pour de bas niveaux de revenu la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale est particulièrement difficile ? Oui, bien sûr car un emploi marchand valorise, car un arrêt nuirait à sa carrière. Mais, tout emploi valorise-t-il ? Tout emploi marchand est-il socialement plus utile que l'éducation des enfants ? Est-ce scandaleux de permettre le congé parental, en prenant des mesures pour garantir le retour à l'emploi ?

2. Taux d'activité des femmes en couple de 30 à 39 ans en France en 2002

Sans enfant	90,0
1 enfant de plus de 3 ans	88,0
1 enfant de moins de 3 ans	84,2
2 enfants de plus de 3 ans	82,9
2 enfants dont 1 au moins de moins de 3 ans	60,2
3 enfants ou plus de plus de 3 ans	60,5
3 enfants ou plus dont 1 au moins de moins de 3 ans	35,2

Source : Enquête sur l'emploi, mars 2002, INSEE.

2. Le débat sur l'individualisation

2.1. Un débat européen

À l'échelle européenne, ce sont surtout les économistes belges qui défendent l'individualisation des droits sociaux alors que le système belge est un des plus familialisés qui soit, puisque les prestations retraite et chômage le sont.

Hedwige Peemans-Poulet (1999) est particulièrement représentative de ce courant. Elle critique l'octroi de droits dérivés qui, selon elle, nuit aux adultes isolés, sans emploi, qui deviennent des marginaux de la protection sociale. Nous ne voyons pas l'argument puisque ceux-ci sont couverts généralement par des minima sociaux et des droits universels. Les droits dérivés pèseraient sur le coût du travail. Oui, mais ne faut-il pas assurer les enfants, les sans emplois ? L'argument nous semble dangereux. Les droits dérivés inciteraient les femmes à se retirer du marché du travail et faciliteraient le travail au noir. Certes, mais peut-on imaginer de ne pas couvrir les personnes qui ne travaillent pas ? La familialisation des droits fait que les couples bi-actifs doivent payer pour des couples mono-actifs. Certes, mais ces couples mono-actifs ont généralement de plus faibles niveaux de vie ; la non-activité de l'épouse peut s'expliquer par le chômage, la maladie, un handicap ou par la présence d'enfants nombreux ou en bas âge. Les cas d'oisiveté pure sont très rares. L'auteure va jusqu'à critiquer les prestations sous conditions de ressources qui, dit-elle, sont essentiellement financées par les couples bi-actifs, mais ne leur profitent pas. Ceci revient à condamner toute redistribution sociale. L'auteure propose que soit calculé un solde

par genre des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale : cette idée est absurde. Comment évaluer sans arbitraire, qui bénéficie des prestations maternité ? Des pensions de réversion ? Des prestations familiales ? La femme, le mari ou le couple ? Selon elle, les « droits dérivés sont le principal facteur du déséquilibre budgétaire de la Sécurité sociale » : c'est vrai, si on les supprime en laissant sans protection les personnes sans emploi ; faux, si on les remplace par des droits universels. L'article nous laisse un profond malaise. Partant d'une inspiration féministe, l'auteure en arrive à des positions ultra-libérales : ceux qui cotisent n'ont pas à payer pour ceux qui ne travaillent pas.

Le rapport du DULBEA (Jepsen *et al.*, 1997) est un plaidoyer sans nuances pour l'individualisation. Le système actuel est accusé d'être « discriminatoire en défaveur des femmes en termes de prestations reçues et d'incitation à travailler. Les droits dérivés représentent un poids important en termes de finances publiques³ ». Selon les auteures, l'objectif « devrait être d'assurer une protection sociale à toute la population, tant les actifs que ceux qui ne sont pas sur le marché du travail. Ceci devrait être obtenu sans créer de désincitation à travailler et sans améliorer la situation des personnes au foyer³ ». Cette phrase contradictoire est typique de l'ensemble du rapport où le système actuel est comparé tantôt à un système universel, qui serait peut-être plus généreux, mais qui serait plus coûteux et ne serait pas plus incitatif au travail ; tantôt à un système purement contributif, qui certes serait moins coûteux et plus incitatif au travail, mais qui accroîtrait fortement les inégalités et diminuerait le niveau de vie de beaucoup de femmes. Les auteures prônent l'individualisation en prétendant, tantôt qu'elle réduirait de façon importante les dépenses de protection sociale, tantôt qu'elle permettrait de mieux couvrir l'ensemble de la population.

Le rapport ne traite pas des prestations de solidarité. Comment sont-elles compatibles avec l'individualisation ? Il se prononce pour l'imposition individuelle, sans prise en compte des enfants : une personne gagnant 3 000 euros par mois devrait payer le même impôt qu'elle soit célibataire ou qu'elle partage son revenu avec un conjoint inactif et trois enfants. Le rapport propose de supprimer tous les avantages familiaux de retraite (pensions de réversion, mais aussi, pour la France, la validation de deux ans par enfant élevé pour les femmes, les suppléments aux personnes ayant élevé trois enfants ou plus) ; cette réforme se traduirait par une forte baisse des retraites touchées par les femmes. Aussi, le rapport propose-t-il de mettre en place un minimum vieillesse (ou une retraite forfaitaire de base, mais qui ne serait

3. Traduit par nous.

pas versée aux retraités ayant une retraite suffisante par ailleurs). Beaucoup de femmes seraient au minimum vieillesse (donc sans amélioration par rapport à la situation actuelle), beaucoup verraient une nette baisse de leur pension, les seules gagnantes seraient les femmes dont le mari a une retraite importante et qui n'ont pas droit actuellement au minimum vieillesse.

En mars 1997, le rapport de la Commission intitulé : « *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne* » s'est prononcé pour une individualisation des droits sociaux qui « ne mettrait pas en péril la situation financière des femmes ». La Commission fait trois critiques aux droits dérivés. Ils créent une dépendance à l'égard du titulaire des droits. Ils dissuadent les femmes de se porter sur le marché du travail ou les inciter à travailler au noir, puisqu'elles bénéficient de la protection sociale de leur conjoint. Ils sont injustes puisque les conjointes inactives reçoivent des prestations de réversion sans cotisation. Pour éviter la dépendance des conjoints inactifs, il faudrait universaliser les droits. Pour inciter au travail, il faudrait passer à un système d'individualisation contributive où une personne sans emploi n'aurait droit à aucune couverture maladie et à aucune prestation. Le texte de la Commission emploie deux arguments peu compatibles. Par ailleurs, il existe des cas où les conjointes inactives sont privées de prestations auxquelles elles auraient droit si leur mari n'avait pas de revenu. C'est le cas de toutes les prestations de solidarité, soit en France, le RMI, l'AAH, le minimum vieillesse, l'ASS. Le bilan n'est pas si net... La non prise en compte des solidarités familiales ne peut qu'obliger à augmenter la solidarité collective. Pour la Commission, l'individualisation « est conforme à la tendance générale vers une plus grande autonomie des individus ». Certes, mais qui s'occupera des enfants ? En ce qui concerne les retraites, la Commission reconnaît que la suppression des droits dérivés ferait tomber beaucoup de femmes dans la misère. Elle préconise le modèle libéral ; une pension forfaitaire pour tous complétée par une pension professionnelle. La Commission n'évoque ni l'individualisation de l'imposition directe, ni des prestations de solidarité.

Bien que ce texte soit souvent mis en avant par les partisans de l'individualisation, il convient de rappeler que la Commission n'a guère de mandat en matière de protection sociale, domaine qui relève des choix des États membres et de leur population. Ce texte est issu des réflexions d'un groupe de hauts fonctionnaires préoccupés avant tout de réduire les coûts de la protection sociale et d'inciter à l'emploi. En particulier, il ne comporte aucune exigence d'approfondissement de la protection sociale et d'harmonisation sociale par le haut (comme un

revenu minimum garanti, des taux de remplacement minima garantis pour les chômeurs ou les retraités, des niveaux de vie minima garantis pour les familles avec enfants). À notre connaissance, le thème de l'individualisation n'a guère été repris par la suite dans les objectifs communautaires : il ne figure pas par exemple dans *l'Agenda social européen* de 2000.

2.2. Pour l'individualisation...

En France, le rapport du groupe du CGP (2000) consacré aux minima sociaux s'était prononcé pour l'individualisation du système fiscal et social. Les arguments présentés nous semblent excessifs : « *La reconnaissance de droits universels, liés à la personne humaine, prônés par l'Union européenne, comme l'égalité entre hommes et femmes tend à encourager le recours à l'individualisation des droits. (...) L'individualisation des droits semble supprimer bien des effets pervers : on évite toute stigmatisation quant à la forme de vie choisie par les personnes (seules, en couple ou selon leur arrangement) ; le choix de travailler ou non découle de décisions purement individuelles, et ne dépend pas des choix du conjoint ou de la présence d'enfant* » (page 115). Nous avons vu en quoi le fait qu'un couple décide de mettre en commun ses ressources, en particulier pour élever des enfants, et que la société reconnaisse ce choix, nuit à des droits universels liés à la personne humaine. Où est la stigmatisation, quand le système laisse les gens choisir entre le mariage, le concubinage ou la vie seule ? Comment le choix de travailler ou non peut-il ne pas dépendre de la présence d'enfant ? Nous voyons mal ce qu'est une « décision purement individuelle » une fois qu'une personne a choisi d'avoir un conjoint ou des enfants.

Plus loin, on lit (page 124) : « *Chaque personne disposerait d'un droit à la solidarité nationale en dehors de toute prise en compte des revenus des autres personnes avec qui elle vit. Une telle démarche évite de créer entre membres adultes d'un ménage des solidarités contraintes et de lier, de façon pour partie arbitraire, le sort de deux personnes dont la liberté de choix, notamment entre emploi et non emploi, se trouve ainsi affectée. Elle évite aussi de faire des enfants les otages de choix parentaux* ». Les individus sont-ils contraints de se marier ? Le mariage est, en règle générale en France, une solidarité choisie que les auteurs proposent de refuser de prendre en compte. L'instauration du Pacs rend encore plus bizarre ce point de vue. Un système fiscal-social doit partir de la société telle qu'elle est, donc de la famille (sous toutes ses formes) et des solidarités choisies par les individus. Quant aux enfants, otages de

choix parentaux ? Le système français verse un supplément de 340 euros par mois à un couple de Rmistes s'il a deux enfants ; de 300 euros à un couple de Smicards ; qui voit là une prise d'otage ? Remettre en cause la solidarité familiale permettrait certes de supprimer le quotient conjugal, mais elle ruinerait les bases de toutes les prestations de solidarité : est-on prêt à verser un RMI par mois à une personne qui ne travaille pas mais dont le conjoint gagne 3 000 euros par mois ? Comment juger du niveau de vie d'un enfant si on refuse la réalité de la famille ? Comment attribuer des bourses scolaires, des réductions de cantines ?

Les auteurs proposent, page 173, de « transformer les minima sociaux en minima par personne adulte et de développer le rôle de revenu minimum que tiennent de fait les prestations familiales ». Ceci amènerait à donner des prestations à des personnes, vivant en couple ou en famille, qui n'en ont pas besoin. Toutefois, les auteurs demandent aussi que le système prenne en charge les « surcoûts liés au fait de vivre seul », ce qui est contradictoire. Les prestations pour les enfants sont actuellement nettement plus fortes au niveau du RMI qu'au-dessus : faut-il les égaliser, ce qui augmenterait les disparités de niveau de vie entre enfants ?

Le rapport propose une vaste réforme fiscale : suppression du quotient familial ; allocations familiales versées dès le premier enfant et intégrées au revenu imposable. « En première approximation, la suppression du quotient familial rapporterait 64 milliards, qui pourraient être redistribués sous forme d'allocation pour enfant dès le premier enfant ⁴ » Les auteurs ajoutent, page 173 : « La question qui se pose aujourd'hui est celle des perdants et des gagnants, et donc de l'acceptabilité par le corps électoral français d'une telle mesure. Cette mesure bénéficiant aux célibataires et couples avec un enfant, et défavorisant par rapport au système actuel les familles nombreuses atteint le cœur des « classes moyennes ». L'évolution de la sociologie des familles tend cependant à la rendre plus acceptable qu'autrefois ».

Les auteurs ne croient pas utile de faire référence aux nombreux travaux et débats sur le quotient familial. Cette proposition, dans ce contexte, sans aucune allusion aux justifications du quotient familial, n'est pas sérieuse intellectuellement. Dans tout système de prélèvement progressif, il faut comparer le niveau de vie de familles de compositions différentes : il faut donc une prise en compte de la présence d'enfants, sous une forme ou sur une autre. Un système qui prélèverait le même impôt sur M. Dupont et Mlle Dumont, concubins, qui gagnent 3 000 euros par mois et la famille Durant, qui vit à 2 adultes et 3 enfants sur les mêmes 3 000 euros par mois serait forcément injuste. Nous ne

4. Le coût de l'allocation au premier enfant serait de 14 milliards.

savons pas ce qu'est la *sociologie des familles* et nous préférons ne pas le savoir. Nous craignons que la phrase veuille dire : « Puisqu'il y a de plus en plus de célibataires et de couples sans enfants et de moins en moins de familles nombreuses, surtaxons les familles nombreuses pour réduire l'impôt sur les célibataires ». Le quotient familial, ne se justifie pas par des considérations électorales, mais par la simple équité.

Le système proposé est absurde : si les prestations familiales sont un revenu minimal pour l'enfant, elles ne doivent pas être imposables. La famille Dupont, avec deux enfants, gagne au total 3 000 euros par mois; elle reçoit 109 euros de prestations : le système fiscal actuel considère que chacun des membres de la famille a un niveau de vie correspondant à celui d'un célibataire gagnant 1 000 euros par mois et doit être taxé en conséquence. Serait-il plus réaliste de penser que les enfants ont un niveau de vie de 109 euros par mois et les parents de 1 500 euros ? Il serait inique de baser le système fiscal sur un schéma où tous les enfants seraient au revenu minimum. Compte tenu du fait que les familles avec enfants ont un niveau de vie plus faible que les célibataires ou les couples sans enfants (tableau 1), peut-on proposer une réforme qui augmenterait la fiscalité sur les familles, même pour favoriser l'activité ?

Nicole Kerschen (2003) critique le modèle bismarkien où les droits sociaux sont issus de cotisations professionnelles pour préférer le modèle beveridgien où toutes les personnes sont couvertes et qui lui semble plus favorable aux femmes. Il nous semble toutefois qu'elle confond individualisation et universalisation. En matière de santé, par exemple, l'universalisation signifie que toutes les personnes sont couvertes indépendamment de leur cotisation; l'individualisation que chaque personne doit payer une cotisation personnelle pour être couverte. De même, elle semble oublier que ce n'est qu'un système bismarkien qui permet aux travailleurs d'être couverts contre le risque de chômage et d'avoir une retraite satisfaisante. Dans les systèmes beverigiens, comme au Royaume-Uni, les chômeurs n'ont que des prestations de solidarité et les retraites doivent être complétées par des régimes professionnels, peu favorables aux femmes. Son premier paragraphe s'intitule « La promotion de l'individualisation des droits par la Commission des communautés européennes » ; il s'agit de s'appuyer sur les instances communautaires pour faire progresser l'individualisation des droits dans les systèmes nationaux; mais, faut-il s'allier avec le diable ? Faut-il au nom de l'individualisation des droits préconiser le modèle « pension forfaitaire + pension professionnelle », qui ouvre la voie aux fonds de pension, plutôt que le modèle continental d'assurance vieillesse, qui garantit le caractère social de la retraite ? Rappelons

que la Commission n'a jamais interdit aux fonds de capitalisation de verser une pension plus faible aux femmes, en raison de leur plus longue espérance de vie. L'auteure fait l'éloge du système danois, qui ne reconnaît pas, socialement ou fiscalement, le mariage, mais offrirait des prestations forfaitaires généreuses. Elle reconnaît toutefois que ce système suppose une société de plein emploi où chacun peut avoir un emploi. Le système danois verse pour chaque enfant une prestation uniforme, sans réduction d'impôt pour les parents. En fait, la prestation *généreuse* est d'un faible montant : 2,8 % du salaire moyen, soit l'équivalent de 51 euros par mois. En France, un enfant rapporte 170 euros par mois au niveau du RMI et 150 euros au niveau du SMIC ; de plus, il est pris en compte fiscalement.

Selon Marie-Thérèse Lanquetin et Marie-Thérèse Letablier (2003), l'individualisation des droits sociaux fait partie des droits fondamentaux de la personne et de la mise en œuvre du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les auteures nous pressent de choisir entre le système familial patriarcal et l'individualisation : le système familial égalitaire est nié, sans même être évoqué. Là aussi, il s'agit de s'appuyer sur les instances communautaires (Commission européenne, Cour de Justice de la Communauté européenne) pour imposer de l'extérieur aux différents pays de changer leur système social, bien que, selon le Traité actuel, en raison du principe de subsidiarité, l'organisation de la protection sociale est du niveau national. C'est une pratique dangereuse et peu démocratique : que diront les auteures si demain ces instances autorisent par exemple, au nom de la liberté d'entreprendre, les assurances privées à concurrencer les systèmes nationaux de Sécurité sociale ? Jusqu'à présent, le résultat principal de l'action de ces instances en France a été de réduire de 1 an à 6 mois la bonification par enfant accordée aux femmes de la fonction publique. Enfin, nous voyons mal quels droits sociaux les auteures veulent individualiser en France : l'assurance maladie est garantie à tous dans un système familialisé rendu universel. Elles passent sous silence les points délicats : le traitement fiscal des familles, les prestations de solidarité. Leur individualisation fait-elle partie des droits fondamentaux ?

2.3. Une proposition du Parti socialiste

En 2002, le Parti socialiste avait proposé de réformer la fiscalité des couples « *pour adapter la fiscalité à l'évolution des familles* »⁵. Il proposait

5. Ce projet a été discuté par R. Hucounenq, H. Périvier et alii (2002).

d'ouvrir le choix entre imposition commune et imposition séparée. Trois arguments étaient donnés : l'imposition commune nuirait au travail des femmes : « trop souvent les familles renoncent au *deuxième salaire* peu intéressant étant donné les frais de garde et les impositions supplémentaires qui en découlent » ; elle aboutirait à une surimposition relative des célibataires ; elle concentrerait les avantages fiscaux sur les couples mono-actifs. Le programme proposait le passage à la retenue à la source et « pour minimiser les transferts de charge, une baisse sensible des taux de l'impôt, par ailleurs inévitable dans le contexte européen, de même que des barèmes qui permettent de ne pas remettre en cause les avantages liés aux enfants. L'administration fiscale devrait proposer aux contribuables le choix le plus favorable à leur situation ».

Cette proposition était confuse. En premier lieu, dans un système progressif, l'imposition commune est, pour la quasi-totalité des couples, plus favorable que l'imposition séparée. Certes, il y a quelques exceptions en France, qui proviennent de l'existence de la décote. Dans un couple, où la femme gagne le SMIC ou un peu plus et où le mari n'a pas un salaire trop élevé, l'imposition séparée peut être plus favorable que l'imposition conjointe (encadré 1). Mais, il s'agit que de cas exceptionnels. La mesure proposée n'a guère d'intérêt, puisqu'elle repose entièrement sur la décote, qui est une pièce rapportée du dispositif actuel, faite pour réduire l'imposition des célibataires à bas revenus. En deuxième lieu, si cette mesure réduit l'impôt de quelques couples bi-actifs, elle ne résout ni la question de la *surimposition* des célibataires, ni celles *des avantages excessifs* des couples mono-actifs. Elle ne simplifie pas le système puisque l'administration devrait proposer à chaque couple contribuable l'imposition la plus favorable pour lui. De ce fait, elle ne favoriserait pas le passage à la retenue à la source. Enfin, le choix du type d'imposition ne peut que réduire le montant de l'impôt payé par les contribuables. On comprend mal comment la réforme s'accompagnerait d'une « baisse sensible des taux ». Ceci amène à penser que le véritable objectif n'était pas celui du choix, mais de l'obligation de l'imposition séparée.

2.4. Des points de vue mesurés

Catherine Zaidman (1998) traite essentiellement de l'assurance-retraite et des minima sociaux. En ce qui concerne la retraite, elle compare le système français aux modèles Beveridgiens que préconisent souvent les partisans de l'individualisation, qui combinent pension forfaitaire et fonds de pensions professionnels. Le système français comporte

une pension minimum et de nombreux mécanismes redistributifs, en particulier, la non prise en compte des différences d'espérance de vie, les avantages familiaux, la validation des années de chômage, l'AVPF, la majoration des durées d'assurances pour les femmes ayant élevé des enfants, le minimum contributif. Si la pension forfaitaire était plus égalitaire que le système actuel, les retraites professionnelles le seraient beaucoup moins, et surtout au détriment des femmes. Le minimum vieillesse, touché par peu de personnes, est relativement élevé en France; une pension forfaitaire touchée par tous risque d'être plus basse. Certes, rendre les pensions plus contributives inciterait peut-être les personnes (et en particulier les femmes) à travailler plus, mais faut-il réduire la protection sociale pour inciter les femmes à travailler plus? L'auteure compte sur la croissance des taux d'activité des femmes pour améliorer le niveau relatif de leurs retraites, mais estime que des mécanismes correcteurs (y compris les pensions de réversion) resteront longtemps encore nécessaires. En ce qui concerne les minima sociaux, elle estime normal qu'ils soient basés sur l'ensemble des revenus du ménage; pour éviter leur effet désincitatif sur la reprise d'un travail à mi-temps, elle préconise non une réforme de ceux-ci, mais un meilleur fonctionnement du marché du travail: meilleure indemnisation du chômage pour éviter l'extension des minima sociaux, régression des emplois à temps partiel subi.

Anne-Marie Brocas (1998) propose d'éviter les dispositifs incitant les femmes à rester durablement au foyer pour favoriser les congés parentaux courts et égaux entre père et mère; elle remarque que l'universalité du droit à l'assurance-maladie rend secondaire en France la question de l'individualisation; elle pense que le système français est plus favorable aux femmes que les régimes beveridgiens; les pensions de réversion ne lui semblent qu'un palliatif à l'absence actuelle d'égalité professionnelle, mais elle souhaite cette dernière soit améliorée avant que les pensions de réversion ne soient supprimées.

3. Individualisation et familialisation en France

Comment les principes de familialisation et d'individualisation sont-ils mis en œuvre en France ? Des réformes sont-elles nécessaires ?

3.1. L'assurance maladie

Jadis, l'assurance maladie était un droit résultant du paiement des cotisations. Étaient ainsi couverts le salarié et sa famille. Très vite, la société s'est préoccupée d'étendre ce droit au maximum pour que tous soient effectivement assurés. Ont été ainsi progressivement couverts les retraités, les chômeurs, les détenus, les travailleurs à temps très partiels, les bénéficiaires de minima sociaux, les concubins des assurés, puis toutes les personnes à charge et les cohabitants. Le maintien des droits a été allongé jusqu'à quatre ans. Depuis 1978, les personnes non couvertes pouvaient souscrire volontairement à l'assurance maladie, avec des cotisations relativement faibles, payées par l'aide sociale si nécessaire. L'évolution a été achevée en 1999 par la création de la Couverture Médicale Universelle, ouverte à tous les résidents, gratuite pour les plus pauvres (moins de 8270 euros de ressources annuelles) ; à un taux très faible pour les autres (8 % du revenu au-delà de 6720 euros). Le droit à l'assurance maladie n'a pas été individualisé ; il a été rendu universel.

Les notions d'assurés directs et d'ayants droit demeurent, mais ne servent plus qu'à rattacher les individus aux diverses caisses, sans guère de conséquences. Le système serait cependant simplifié et rendu plus cohérent si l'universalité des prestations était affirmé et si le financement reposait uniquement sur un ou des impôts affectés (CSG et, par exemple, une taxe sur la valeur ajoutée, comme en Italie).

Certains s'indignent du fait qu'un conjoint qui ne travaille pas est ainsi assuré gratuitement. C'est pourtant la logique même du système d'assurances sociales maladie : « Chacun paye selon ses ressources et reçoit selon ses besoins ». Par exemple, une famille avec deux enfants a droit aux mêmes remboursements de frais médicaux que leurs cotisations (CSG et cotisations employeurs maladie) portent sur 0, 1 000 ou 10 000 euros de salaire mensuel ; sur un ou sur deux salaires.

Celle logique serait remise en cause si les assurances privées se développaient. Dans ce cas, celles-ci pourraient effectivement permettre une parfaite individualisation des droits. Chaque famille devrait payer son assurance en fonction du nombre de ses membres, de leur âge et, pourquoi pas, de leur état de santé. Est-ce l'objectif ?

3.2. L'assurance chômage

En France, les prestations chômage versées par l'UNEDIC sont considérées comme un salaire différé, comme une prestation d'assurance, contrepartie des cotisations versées. Elles ne dépendent donc pas de la situation familiale du chômeur.

La situation est différente dans certains pays européens. En Belgique, les prestations sont plus fortes pour les chargés de famille, puis pour les isolés, enfin pour les cohabitants; par contre, les cotisations sont les mêmes pour tous (2,33 % du salaire non plafonné, en 2004). Est-ce une injustice, comme l'écrivent nos amis belges? Dans ce pays, les prestations chômage sont plus redistributives qu'en France (comme en témoignent le plafond des prestations et le non-plafonnement des cotisations). Par rapport à un système uniforme, la disparité des taux de remplacement profite aux personnes seules avec enfants et aux couples mono-actifs (tableau 3). Elle réduit le taux de remplacement des couples bi-actifs, qui ont moins besoin d'être couverts.

3. Prestations chômage en Belgique

En % du dernier salaire mensuel ¹

	Chargés de famille	Isolés	Cohabitants
1 ^{re} année	60	60	55
2 ^e période ²	60	50	40
3 ^e période	60	50	Allocation forfaitaire ³
Perte de niveau de vie	Famille mono-active		Familles bi-actives ⁴
— Système uniforme 50	50	50	30/20/50
— Système actuel	60	50	36/24/48

1. Remonté à 1 186 euros par mois ou plafonné à 1 676 euros.

2. Elle dure 3 mois fois le nombre d'années travaillées plus une.

3. 382 euros par mois.

4. Le mari gagne 50 % de plus que la femme ; chômage du mari/de la femme : des deux.

Source : Calcul de l'auteur.

À l'encontre de l'individualisation, on pourrait penser s'inspirer de ce système. Il est globalement plus protecteur, puisqu'il offre des taux de remplacement plus élevés pour les personnes seules que pour les couples bi-actifs : ces derniers ont en moyenne plus de revenus et sont déjà couverts par la solidarité conjugale si un seul des membres perd son emploi. Nous ne pensons pas qu'il faille aller dans cette voie, contraire à la logique d'assurance, où les couples bi-actifs cotiseraient relativement plus en faveur des personnes seules et des couples mono-actifs, mais elle n'est pas nécessairement scandaleuse.

Par contre, l'Allocation Spécifique de Solidarité est familialisée en France. Pour une personne seule sans ressource, l'allocation est de 413 euros par mois. Une personne vivant en couple reçoit l'allocation tant que le salaire de son conjoint est inférieur à 1 100 euros par mois ; si le salaire de son conjoint va de 1 100 à 1 514 euros, l'allocation est réduite de façon à ce que le revenu total du couple soit de 1 514 euros. Au-delà, l'ASS n'est pas versée. Le caractère bâtard de cette allocation aboutit à plusieurs absurdités : le plafond de ressource ne dépend pas du nombre d'enfants (contrairement à l'AAH) ; l'allocation crée une « trappe » pour le conjoint, qui ne gagne rien de plus quand son salaire augmente de 1 100 à 1 514 euros.

L'Allocation Adulte Handicapé est elle aussi familialisée. Son montant maximum est de 588 euros. Pour un couple, la prestation n'est versée que si le revenu ne dépasse pas 1 188 euros par mois (plus 292 euros par enfants à charge). Le revenu du couple sans enfant est ainsi de 1 188 euros tant que le salaire du conjoint est compris entre 66 et 132 % du SMIC (de 600 à 1 188 euros par mois). Là aussi apparaît une « trappe » pour le conjoint. Au-delà d'un certain niveau de revenu de la famille, l'adulte handicapé est supposé être à la charge de son conjoint. On voit mal quelle logique justifie que cette prestation, relativement faible, ne soit pas individualisée, comme prestation de compensation à l'existence d'un handicap.

3.3. Les prestations familiales

Un système individualisé refuse de prendre en compte la solidarité entre conjoint ; il a donc du mal à intégrer la solidarité familiale. En toute logique, les enfants donnent droit à une prestation sociale uniforme, ne dépendant pas du revenu des parents. Selon les partisans du système, celle-ci couvrirait les frais causés par les enfants, de sorte que la présence d'enfants n'est logiquement pas prise en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu. En réalité, cette prestation est toujours beaucoup trop faible pour couvrir le coût d'un enfant : la prestation versée pour deux enfants représente ainsi 6,4 % du salaire moyen au Danemark, 8,6 % en Finlande, 8,1 % en Irlande, 6,9 % au Royaume-Uni, 9,4 % en Suède, l'Autriche étant la plus généreuse (18 % du salaire moyen). Prenons le Danemark, souvent cité en exemple : un couple sans enfant où les conjoints gagnent respectivement le salaire moyen et les 2/3 de celui-ci ont un revenu disponible de 296 000 couronnes par an (chiffre de 2002). Pour assurer le même niveau de vie à une famille de mêmes salaires avec deux enfants, les prestations familiales

devraient être de 118 400 couronnes (en prenant l'échelle d'équivalence de l'OCDE, qui compte 1 pour le premier adulte, 0,5 pour le deuxième, 0,3 par enfant de moins de 15 ans) : elles ne sont que de 19 600 couronnes. Le niveau de vie de la famille avec enfants n'est que de 76 % du couple sans enfant; ils payent le même montant d'impôt, ce qui est injuste.

Un système familialisé reconnaît que les membres d'une famille mettent en commun leurs ressources. L'aide aux familles avec enfants peut prendre deux formes : une prestation universelle pour garantir que le niveau de vie des familles n'est pas trop faible par rapport à celui des couples ou célibataires sans enfant; un supplément pour les familles les plus pauvres pour garantir un niveau de vie minimale aux familles avec enfants. S'y ajoutent la prise en compte par la fiscalité de la présence des enfants qui modifie la capacité contributive de la famille. *A priori*, un système familialisé est plus généreux et mieux ciblé qu'un système individualisé.

Deux enfants *rapportent* en prestations supplémentaires 340 euros au niveau du RMI; 300 euros au niveau d'une famille avec 1 SMIC; 113 euros au niveau d'une famille au salaire moyen (tableau 4). Uniformiser les prestations serait soit coûteux, soit nuisible au plus pauvres. Au niveau du RMI, une famille avec enfants a un niveau de vie par UC équivalent à celui d'une famille sans enfant; plus le revenu augmente, plus le niveau de vie relatif des familles avec enfants se dégrade. Pour la plupart des couples, avoir deux enfants entraîne une perte de niveau de vie de l'ordre de 22 à 24 %. Ceci est dû au trop faible niveau des allocations familiales : celles-ci, indexées sur les prix et non sur les salaires, ont vu leur pouvoir d'achat relatif se dégrader continuellement.

Contrairement à un système individualisé, le système français donne des prestations qui dépendent de la place de l'enfant dans la famille : rien pour le premier; des plus forts montants à partir du troisième. Limitons-nous au cas des familles gagnant 2 SMIC. Le revenu par UC est de 1 312 euros sans enfant; de 1 116 euros avec 1 enfant; de 1 019 avec 2 enfants; enfin de 1 077 avec 3 enfants; de 1 041 avec 4 enfants. Le barème permet de mieux cibler les prestations vers les familles nombreuses, celles qui ont le niveau de vie le plus faible.

4. Comparaison des revenus d'un couple sans enfant et d'une famille avec deux enfants (en 2004)

En euros par mois

Revenu de la famille	RMI	1 SMIC	2 SMIC	2 Salaires moyens	6 Salaires moyens
Sans enfants	527	958	1916	3 600	10 800
Prestations	315	145			
Impôt ¹		- 47	39 - 91	301	2 227
Total	842	1 150	1 968	3 299	8 573
Avec 2 enfants	753	958	1916	3 600	10 800
Prestations ²	0 + 21 + 410	113 + 21 + 310	113 + 21	113	113
Impôt		- 50	3 - 94	174	1 830
Total	1 184	1 452	2 141	3 539	9 083
Ratio des niveaux de vie par UC ³	100 %	90 %	78 %	77 %	76 %

Hypothèse : les enfants ont 5 et 8 ans.

1. IR-PPE.

2. Allocation familiale/ARS/allocation logement

3. Selon l'échelle de l'INSEE/OCDE, le couple représente 1,5 UC et la famille avec deux enfants, 2,1 UC.

Source : Calcul de l'auteur.

3.4. Les prestations de retraite

En France, les prestations retraites du Régime général ou des régimes complémentaires sont individualisés en tant que salaires différés, dus en raison des cotisations versées⁶. Par contre, le minimum vieillesse, allocation de solidarité est lui, familialisé : l'allocation des couples est 1,8 fois celle des personnes seules. Ceci permet d'égaliser quelque peu le niveau de vie des couples et des personnes seules.

Dans les pays à système de retraite Beverigien, la prestation forfaitaire de base est souvent familialisée. Aux Pays-Bas, par exemple, elle vaut 70 % du salaire minimum pour une personne seule, 100 % pour un couple. En Belgique, bien que le système soit bismarkien, un supplément de retraite est fourni aux retraités qui ont une personne à charge : le taux de remplacement théorique pour une carrière complète est ainsi de 60 % pour une personne seule ou pour une personne dont le conjoint dispose d'une retraite propre, de 75 % si le conjoint n'a pas de ressources. Après le décès du conjoint, la veuve continue à toucher une pension au taux de 60 %.

6. Il reste cependant une majoration pour conjoint à charge de 50 euros par mois (gelée depuis 1977) versée aux retraités dont le conjoint n'a pas de ressources.

Les pensions de réversion représentent un élément familialisé dans le système français. La réglementation des pensions de réversion diffère selon le régime (tableau 5). Pour le Régime général, la réglementation a été modifiée par la réforme de 2003, dont les décrets d'application ne sont pas encore parus. La réforme maintient une forte disparité entre le secteur public, où la pension de réversion n'est pas soumise à condition de ressource, et le secteur privé, où la réversion de la pension du Régime général est soumise à une condition de ressources globale, qui fait que beaucoup de femmes n'auront que la pension de réversion des régimes complémentaires. De ce point de vue, la réforme de 2003 est très avantageuse pour le Régime général au détriment des régimes complémentaires. Si le mari a une pension de 800 euros du Régime général et de 300 euros de l'ARCCO, tandis que sa femme a une pension de 600 euros du Régime général et de 200 euros de l'ARCCO, la pension de réversion de l'épouse sera de 180 de l'ARCCO et de 270 du Régime général (au lieu de 432 euros en l'absence de la condition de ressources), soit de 450 euros (contre 550 dans le secteur public).

5. Les pensions de réversion en France

	Régime général et assimilé	AGIRC	ARCCO	Fonction publique et régimes spéciaux
Conditions d'âge	Non	55 ans	55 ans	Non
Taux	54 %*	60 % à 60 ans/ 52 % à 55ans	60 %	50 %
Condition de ressources personnelles	Allocation différentielle Plafond de 1 270 € *	Non	Non	Non
Conditions	Mariage	Mariage Pas de remariage	Mariage Pas de remariage	Mariage Pas de remariage

* Valeurs avant la réforme de 2003, qui seront peut-être modifiées par les décrets d'application de celle-ci.
Source : Calcul de l'auteur.

Les pensions de réversion font l'objet de fortes critiques de la part des partisans de l'individualisation des droits qui dénoncent le cadeau ainsi donné à des femmes qui n'ont jamais travaillé, financé par des personnes qui travaillent. L'aubaine étant d'autant plus forte que le salaire du mari était élevé, ces pensions seraient anti-redistributives. Elles seraient de plus très coûteuses : 15 % des dépenses de retraites en France en 2002 ; soit, 1,9 % du PIB. Il faut cependant discuter ces critiques :

— Ces pensions bénéficient fortement aux femmes et compensent quelque peu les différences de retraites entre genre. Selon la DREES,

les pensions de retraites des femmes sont 57 % de celles des hommes. La suppression des pensions de réversions les amputerait de 17,5 % et les ferait passer à 47 % de celles des hommes.

— La suppression de pension de réversion plongerait des veuves ayant peu travaillé dans la misère. Ce serait donc un moyen d'action important pour inciter les femmes mariées à travailler davantage; mais le mouvement féministe doit-il se donner comme objectif de réduire le niveau de vie de beaucoup de femmes pour augmenter l'incitation au travail des femmes ?

— Les pensions de réversion introduisent une inégalité entre les cotisants. Un homme seul ou une femme seule ne cotise que pour eux. Au contraire, un couple marié bénéficie gratuitement de la réversion. Il faut cependant remarquer que le système social des retraites a choisi de ne pas tenir compte de l'inégalité fondamentale, lié à la différence des durées moyennes de vie entre hommes et femme. Considérons trois personnes qui arrivent à 60 ans à la retraite avec un droit à une pension de 2000 euros par mois. Le célibataire homme peut espérer jouir de ce droit pendant 20 ans; la femme pendant 25 ans; l'homme marié (avec une femme plus jeune que lui de 2 ans) pendant l'équivalent de 24 ans (20 ans à taux plein et 4 ans de pension de réversion à 50 % pour son épouse). Le système n'est globalement défavorable pour les seuls hommes célibataires. Il n'est pas anti-redistributif *a priori* : ceux qui touchent de plus fortes retraites sont ceux qui ont le plus cotisé : les victimes sont les hommes célibataires à hauts salaires, les gagnantes les femmes et les couples à haut salaires.

— Lorsque sa conjointe n'a pas travaillé et n'a pas de droits propres à une retraite, le mari, en la prenant à sa charge pendant sa période propre de retraite, évite à la société de payer une pension de minimum retraite. De même, la pension de réversion évite de payer le minimum vieillesse. Si l'homme est plus âgé de deux ans de plus que son épouse, la société économise, en moyenne, 28 années de minimum vieillesse et paye 8 années de pensions de réversion. Un calcul simple montre que la société est gagnante tant que la retraite du mari n'est pas supérieure à 3750 euros par mois. Les pensions de réversion ne sont coûteuses que quand elles vont à des femmes qui ont des droits propres, qui n'auraient pas eu sinon le minimum vieillesse.

— La pension de réversion est conforme au principe de l'assurance sociale de garantir aux retraités un niveau de vie proche de celui des actifs équivalents. L'épouse ne subit pas une perte importante de niveau de vie au moment du décès de son mari. Le couple n'a pas à prévoir les conséquences financières de la disparition du mari.

— On pourrait certes imaginer de faire payer cet avantage aux couples mariés. Par exemple, chaque personne pourrait avoir le choix au moment de sa retraite entre une pension personnelle et une pension réversible sur son conjoint, plus faible. Mais, qui ferait ce choix ? La personne concernée ou le couple ? Surtout, le calcul du niveau relatif des deux pensions devrait tenir compte des espérances de vie relatives des hommes et des femmes, ce qui créerait un précédent dangereux dans un système qui a choisi de n'en pas tenir compte.

— Un système de retraite privée par capitalisation respectant la neutralité actuarielle ferait disparaître le problème de la réversion, mais au détriment des femmes qui auraient des pensions plus faibles ou des taux de cotisations plus élevés. Là aussi, se poserait le problème pour les couples : « Qui décide entre une pension personnelle et une pension de réversion ? »

Contrairement à ce qui disent les partisans de l'individualisation, les pensions de réversion ne constituent pas un privilège exorbitant. Regrettons toutefois que la réforme de 2003 n'ait pas été l'occasion d'uniformiser les régimes de réversion entre public et privé (par exemple, à 50 % de la pension du défunt, avec un plafond au 2/3 de la somme des pensions du couple).

3.5. L'impôt sur le revenu

Le système français — déclaration conjointe, barème progressif, quotient conjugal, quotient familial plafonné — est cohérent avec une vision de la famille où chacun apporte ses ressources et celles-ci sont partagées équitablement entre les membres. Il respecte à la fois l'équité horizontale⁷ et verticale⁸. L'individualisation de l'impôt suppose lui que chacun des parents dispose de ses ressources propres ; elle oblige à des hypothèses absurdes sur la prise en charge des enfants.

3.5.1. Le traitement des enfants

Dans un système familialisé, il est fait masse du total des ressources de la famille. Selon sa composition, il lui est attribué un certain nombre de part fiscale (P), soit, en France, 1 part par adulte ; 0,5 part pour les enfants de rang 1 et 2, et 1 part par enfant supplémentaire. Chaque

7. L'impôt ne dépend que des capacités contributives. Des contribuables ayant les mêmes capacités contributives payent le même montant d'impôt.

8. L'impôt croît plus que proportionnellement avec le revenu des ménages afin que ceux qui profitent le plus de l'organisation de la société contribuent plus à son financement. Ceci permet de rendre la distribution des revenus plus égalitaire.

membre de la famille est supposé avoir un revenu de R/P et l'impôt global payé par la famille est P fois l'impôt payé par un célibataire de revenu R/P . Le système est neutre fiscalement si les parts fiscales correspondent bien aux besoins des familles selon leur composition, ce que les statisticiens nomment les unités de consommation, N : une famille est dite comporter N unités de consommations, si elle a besoin de NR euros de revenus pour avoir le même niveau de vie qu'une personne seule de revenu R . Le principe du quotient familial n'est pas discutable en soi, c'est le seul système compatible avec l'équité horizontale; par contre, la fixation des parts fiscales est ouverte à la discussion. L'évaluation des unités de consommation, nommée aussi échelle d'équivalence, est une tâche délicate (tableau 6). Par rapport à l'échelle utilisée par l'INSEE et l'OCDE, le système fiscal français désavantage les personnes seules (nous verrons que cela est difficile à éviter) et favorise les familles de trois enfants et plus (ce qui est une sorte de dépense fiscale, qui compense le bas niveau de leurs prestations sociales) : un système neutre donnerait 1,33 part aux personnes seules et 0,5 à chaque enfant.

Dans un système individualisé, chaque adulte paye des impôts sur son propre revenu, comme s'il ne partageait pas ses ressources. Deux couples de même revenu global, mais de répartition différente des revenus entre les deux membres, ne paient pas le même impôt. L'impôt des couples gagnant 6 000 euros par mois est actuellement de 9 684 euros. Dans un système d'imposition séparée, il serait de 15 425 euros si seul un conjoint travaille; de 10 267 euros si un conjoint gagne les 2 tiers du revenu total; enfin de 9 684 si les gains sont égaux : les couples de revenus inégaux sont ainsi sanctionnés. Ceci est particulièrement regrettable si la disparité des revenus provient du fait qu'un des conjoints travaille à mi-temps pour avoir plus de temps à consacrer à de jeunes enfants.

Le traitement fiscal des enfants ne peut être satisfaisant dans un système individualisé. Soit, leur présence n'a pas d'impact sur l'impôt payé par la famille, ce qui est contraire au principe de l'équité horizontale : à revenu global donné, un couple paie le même impôt qu'il soit sans enfant ou avec trois enfants. La thèse officielle est que le coût des enfants est couvert par les allocations familiales, mais celles-ci sont généralement d'un très faible montant. Soit, ils sont pris en compte par un abattement censé représenter le coût de l'enfant, mais cet abattement uniforme est toujours très faible : aux États-Unis, par exemple, il est de 9,4 % du salaire moyen par enfant; dans une famille avec deux enfants gagnant au total deux fois le salaire moyen, le niveau de vie des enfants est ainsi supposé être de 20 % de celui des adultes.

6. Diverses échelles d'équivalence en France

	RMI		MV		API	PPE**		QF		UC Oxford/INSEE-OCDE*	
	Seul	Couple	Seul	Couple	Seul	Seul	Couple	Seul	Couple	Seul	Couple
0 enfant	1	1,5	1	1,8	1	1	2	1	2	1/1	1,7/1,5
1 enfant	1,5	1,8	-	-	1,39	1,55	2,28	2	2,5	1,5/1,5	2,2/1,8
2 enfants	1,8	2,1	-	-	1,73	1,83	2,55	2,5	3	2,0/1,8	2,7/2,1
3 enfants	2,1	2,5	-	-	2,04	2,10	2,83	3,5	4	2,5/2,1	3,2/2,4
4 enfants	2,5	2,9	-	-	2,35	2,38	3,10	4,5	5	3,0/2,4	3,7/2,7

* Pour enfant de moins de 15 ans.

** Plafond de la condition de ressources.

Source : Calcul de l'auteur.

3.5.2. Le traitement des personnes seules

Certains reprochent au quotient conjugal de défavoriser les personnes seules par rapport aux couples. Ceux-ci n'ont qu'une part fiscale alors qu'un couple en a deux. Or, la vie commune permet de réaliser des économies d'échelle en matière de logement et de biens durables, que la fiscalité actuelle ne prend pas en compte. Individualiser la déclaration n'améliorerait pas la situation des célibataires : on ferait toujours payer le même impôt par tête à un couple de deux personnes et à un individu gagnant le même salaire, même si le couple à un niveau de vie supérieur de 33 %. Ce n'est pas le choix de l'unité fiscale qui joue ici mais la mesure de la capacité contributive. Selon les unités de consommation retenues par l'INSEE ou par l'OCDE, il faudrait donner 1,33 part aux individus, si les couples en ont deux (encadré 2). Dans ce cas, le mariage serait pénalisé par rapport à la cohabitation. Il faudrait réserver le bénéfice de 1,33 part aux *vraies personnes seules*. Les cohabitants, même ceux qui refusent le mariage et le Pacs, devraient se déclarer comme tels et se verraient interdire le bénéfice de 1,33 part des personnes seules. Ceci n'est envisageable que si les pouvoirs publics se donnent des moyens de contrôle et que si la distinction entre vraies et fausses personnes seules est socialement acceptée. Pourquoi pas ?

2. Le système français d'imposition

Le système français d'imposition est fondé sur le quotient conjugal. Soit un couple, dont les membres gagnent des revenus R_1 et R_2 , la fiscalité fait l'hypothèse qu'ils mettent leurs revenus en commun (chacun en ayant donc $0,5(R_1+R_2)$) de sorte que leur impôt est deux fois celui d'un individu qui aurait ce revenu moyen. Comme le système est progressif, le gain en impôt (par rapport à l'imposition séparé) est d'autant plus fort que les revenus sont différents.

L'administration fiscale accorde deux parts aux couples déclarés (mariés ou pacsés) et une part aux célibataires. Or, la vie en couple permet des économies d'échelle. Selon l'INSEE, l'unité de consommation serait de 1 pour une personne seule, de 1,5 pour un couple. Si on maintient 2 comme parts fiscales pour un couple, il faudrait donc donner 1,33 part aux personnes seules. Mais il existe deux types de personnes seules : les *vrais* célibataires et les *faux*, qui vivent en couple et refusent de se marier et même de se pacser. En outre, il existe des cas intermédiaires de cohabitants faisant bourse séparée. Donner 1,33 part ne peut se justifier que pour les *vraies personnes seules* : il faudrait donc que le fisc puisse décider si une personne est une *vraie* ou une *fausse personne seule*, indépendamment de son statut légal. C'est ce que font déjà les caisses d'allocation familiale pour le RMI, l'allocation-logement et les caisses de retraites pour le minimum vieillesse.

1. Comparaison de l'impôt payé par deux célibataires et par un couple en 2004

Revenu imposable par tête	8 355 euros	9 500 euros	11 000 euros
2 Célibataires	2 fois 0	2 fois 350	2 fois 780
1 Couple	446	520	1565

Source : Calcul de l'auteur

Pour compenser le désavantage des vraies personnes seules, le système donne 1,5 part aux personnes seules, veuves ou divorcées généralement, ayant élevé auparavant un enfant, en plafonnant l'avantage fiscal à 800 euros. L'avantage est perdu en cas de remariage ou, depuis cette année, de concubinage. Par ailleurs, la décote réduit spécifiquement l'imposition des célibataires à faibles revenus. En effet, la réduction d'impôt dépend du montant de l'impôt et non du nombre de parts. Deux célibataires au SMIC ne payent pas d'impôt sur le revenu alors que, mariés, ils paieraient 446 euros. L'avantage s'arrête à un revenu imposable par tête de 11 020 euros (soit 1 243 euros de salaire net par mois). Du fait de la décote et du minimum de perception, un célibataire ne paie des impôts qu'à partir de 956 euros de salaire par mois; un couple à partir de 1 460 euros de salaires cumulés : à ce niveau de revenu, tout se passe comme si un célibataire comptait pour 1,33.

Un couple marié a avantage à l'imposition conjointe, sauf dans le cas très particulier où la femme a un faible salaire (qui lui permet de bénéficier de la décote) tandis que l'homme n'a pas un salaire trop élevé (tableau 2). Dans le cas de la femme au SMIC, l'imposition conjointe devient rentable dès que le salaire net mensuel du mari dépasse 2 006 euros.

2. Imposition conjointe versus imposition séparée quand l'épouse gagne le SMIC

Rev. imposable du mari	8 355 euros	11 000 euros	15 000 euros	18 000 euros
Imposition séparée	0 + 0	780 + 0	1 571 + 0	2 418 + 0
Imposition conjointe	446	1 059	1 821	2 400

Source : Calcul de l'auteur.

3.5.3. Le traitement des concubins

Le système actuel ne permet pas aux couples simplement concubins ou cohabitants de bénéficier des deux parts accordées à un couple déclaré. La notion de foyer fiscal suppose une solidarité financière durable et l'engagement que si l'un des membres du couple a des difficultés financières, l'autre le prendra en charge sans recourir à la solidarité sociale. Bien sûr, rien n'empêche cette solidarité de s'exercer au sein d'un couple sans contractualisation officielle. Mais celle-ci est nécessaire pour que les pouvoirs publics disposent de la preuve de l'engagement des membres du couple. Pour tenir compte de l'évolution des modes de vie, la société a élargi les moyens mis à la disposition

des contribuables de déclarer leur union en créant le Pacs qui permet d'obtenir la prise en compte fiscale de la vie à deux sans passer par le mariage (trop connoté religieusement ou trop contraignant pour certains, non accessible aux couples homosexuels). La France pourrait peut être aller encore un peu plus loin en autorisant la déclaration commune pour tout couple cohabitant ayant des enfants communs.

3.5.4. La désincitation au travail des femmes

La principale critique faite à la familialisation de l'impôt est de nuire au travail des femmes. L'imposition jointe égalise le taux d'imposition des deux membres du couple. Dans un couple où les salaires sont fortement différenciés, le taux marginal de la femme (supposée la moins bien rémunérée) est supérieur à celui auquel elle aurait à faire face si elle était célibataire. Ceci la découragerait de travailler et la plongerait dans la dépendance. Cette désincitation est d'autant plus forte que l'écart de salaire entre les conjoints est important (encadré 3). Passer à une imposition séparée permettrait de diminuer le taux d'imposition marginale des femmes et donc augmenterait leur taux d'activité.

Cet argument, souvent repris dans les textes féministes, repose sur la thèse libérale selon laquelle les taux marginaux d'imposition ont un rôle déterminant pour les comportements d'offre de travail. Cette désincitation ne semble guère jouer en France. Le taux d'activité des femmes n'a cessé de croître depuis les années 1960 pour être aujourd'hui, l'un des plus élevés d'Europe. En 2002, le taux d'activité des femmes de 25-55 ans est en France de 79 % contre 75,9 % aux États-Unis, 67,4 % au Japon, 78,2 % en Allemagne, 74,8 % aux Pays-Bas, 72 % en Belgique et 76,7 % au Royaume-Uni (tableau 7). Seuls les pays scandinaves font mieux. L'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes était de 30 points en 1982; de 20 points en 1992; il n'est plus que de 15 points en 2002. Que le système fiscal français décourage le travail des femmes n'est guère apparent. Les facilités de garde (aides financières pour la garde des très jeunes enfants, école maternelle) permettent de concilier un fort taux d'activité et un niveau satisfaisant de fécondité.

3. Déclaration jointe versus séparée, les effets sur les gains à la reprise d'un emploi par le second membre du couple

Le tableau compare le gain à la reprise d'un emploi au SMIC pour une femme, selon sa configuration familiale. Le gain est faible pour les femmes seules ou pour les femmes dont le mari ne travaille pas car la reprise d'activité leur fait perdre le RMI et réduit fortement les allocations logement. En comparaison, le gain est relativement fort pour les femmes dont le conjoint travaille déjà. Dans le cas d'une femme mariée ayant deux enfants, le gain mensuel est de 259 euros si le couple est sans ressource; de 633 euros si le mari est au SMIC; de 836 euros s'il est au salaire moyen; il diminue jusqu'à 651 euros si le mari gagne 5 fois le salaire moyen.

Le passage à l'imposition séparée ferait passer le gain à la reprise de l'emploi à 937 euros si le mari gagne le salaire moyen ou plus. Cependant, il n'aurait aucun effet pour le gain à la reprise d'un emploi dans les cas où celui-ci est le plus faible, c'est-à-dire pour les couples de bas niveaux de revenus, non imposables, où la reprise d'un emploi fait perdre les avantages sociaux.

Comparaison des effets du système actuel versus imposition séparée sur les gains à la reprise d'un emploi au SMIC

	Système actuel	Imposition séparée **
Femme seule		
Sans enfant	413 euros*	413 euros*
2 enfants	541 euros*	541 euros*
En couple sans enfants		
Mari au RMI	294 euros*	294 euros*
Mari au SMIC	753 euros	822 euros
Mari au sal. moyen	778 euros	937 euros
Mari à 2 fois le sal. moyen	712 euros	937 euros
Mari à 5 fois le sal. moyen	616 euros	937 euros
En couple avec 2 enfants		
Mari au RMI	259 euros*	259 euros *
Mari au SMIC	633 euros*	666 euros *
Mari au sal. moyen	836 euros	937 euros
Mari à 2 fois le sal. moyen	774 euros	937 euros
Mari à 5 fois le sal. moyen	651 euros	937 euros

* Foyer non imposable.

** Foyers de concubins.

Source : Calcul de l'auteur.

7. Taux d'activité des personnes de 25-55 ans

En %

	Hommes	Femmes
Etats-Unis	91,0	75,9
Japon	96,5	67,4
Allemagne	93,0	78,2
Autriche	93,1	77,0
Belgique	91,2	72,0
Danemark	91,7	84,4
Espagne	92,1	63,9
Finlande	90,6	85,4
France	93,9	79,0
Irlande	91,3	67,8
Italie	91,6	61,8
Pays-Bas	93,3	74,8
Suède	90,0	85,6
Royaume-Uni	91,2	76,7

Source : Calcul de l'auteur.

L'augmentation de revenu disponible à la suite d'un retour au travail est beaucoup plus forte pour les femmes mariées que pour les femmes seules (encadré 3), beaucoup plus forte pour les couples imposables (qui ne souffrent que d'un supplément d'impôt) que pour les couples non imposables (qui perdent les allocations logement et parfois le RMI). L'imposition séparée n'aurait donc aucun impact dans les situations où les effets désincitatifs sont les plus forts. Dans le cas le moins favorable, une femme mariée à un homme à salaire élevé, qui reprend un emploi au SMIC est soumise à un taux d'imposition effectif de 35 % (72 % de 48,09 %) ; son travail lui rapporte donc 609 euros par mois, nettement plus que les 403 euros, qui restent à une femme seule ou aux 259 euros, qui restent à une femme d'un couple de Rmistes.

Dans un système individualisé, une femme gagnerait plus en reprenant un emploi. Mais, cet effet serait obtenu en augmentant fortement la taxation des familles mono-actives. Considérons un couple dans lequel l'homme gagne deux fois le salaire moyen. Si son épouse ne travaille pas, l'impôt mensuel payé par le couple est de 329 euros par mois. Il passe à 486 euros si celle-ci travaille au SMIC. Avec une imposition séparée, l'impôt mensuel payé par le couple serait de 586 euros dans les deux cas. L'imposition séparée augmente certes le gain au travail, mais en augmentant légèrement l'impôt du couple bi-actif (de 100 euros par mois) et fortement celui du couple mono-actif (de 257 euros par mois). Or ce dernier a obligatoirement un niveau de vie plus faible. L'individualisation dégrade la redistributivité du système fiscal.

Passer à un système d'imposition séparée rendrait nécessaire la suppression du système du quotient familial. Celui-ci repose sur l'idée que les membres de la famille partagent équitablement leurs ressources et n'a plus de sens dès que le mari et la femme sont supposés faire bourses séparées, puisqu'il amène à supposer arbitrairement que le partenaire le plus riche prend à sa charge les enfants. On devrait passer à un système d'abattement de revenu : chaque enfant serait supposé avoir un coût fixe qu'un des parents pourraient soustraire à son revenu. À coût total inchangé par rapport au système actuel du quotient familial, ce système augmenterait la taxation des familles les plus riches et diminuerait celle des familles moyennes. Il aurait donc comme effet d'augmenter le taux marginal d'imposition des familles et donc, si on en croit les libéraux, de diminuer l'activité de ceux-ci. De façon générale, le quotient familial diminue le taux marginal d'imposition des parents, ce qui compense en partie l'effet du quotient conjugal. Au total, les effets de l'individualisation seraient néfastes en termes de redistribution et contrastés en termes incitatifs : les taux marginaux d'imposition baisseraient pour les femmes sans enfant, mariées à des hommes qui gagnent beaucoup plus qu'elles ; ils augmenteraient pour les couples de revenus similaires avec enfants.

Faut-il souhaiter que le taux d'imposition marginal de chacun ne dépende que de son revenu et pas de sa situation familiale, de façon à ce que deux personnes de même salaire soient soumises à la même incitation à travailler ? Ceci supposerait une taxation individuelle, avec une allocation forfaitaire pour enfants à charge. Ce système ne vérifierait pas l'équité horizontale et ne permettrait pas une aide spécifique aux familles pauvres avec enfants. La société doit faire un choix politique entre la redistributivité de la taxation et une certaine forme de neutralité de son caractère incitatif. Nous préférons privilégier la redistributivité.

3.5.5. Une aide excessive aux couples mono-actifs ?

Il est souvent reproché à l'imposition conjointe de donner aux couples mono-actifs des avantages excessifs. Les pouvoirs publics subventionneraient et donc encourageraient l'oisiveté de l'épouse. Dans la grande majorité des cas, le conjoint sans ressource propre est une femme qui a arrêté de travailler pour élever ses enfants. Peut-on sanctionner fiscalement ce choix ? Dans d'autres cas, le membre sans revenu du couple est chômeur de longue durée, ou un malade, ou un infirme et ne bénéficie pas d'allocation du fait du niveau des ressources globales du ménage. Son conjoint le prend en charge, faisant ainsi faire des économies au système de protection sociale. Considérons, par

exemple, un couple marié où un des conjoints gagne 1,25 fois le salaire moyen tandis que l'autre est sans emploi (handicapé ou chômeur de longue durée) : l'imposition commune leur rapporte 162 euros par mois (contre 588 euros pour l'AAH ou 413 euros pour l'ASS). Là aussi, une surimposition semble difficile. Dans tous ces cas, la famille mono-active a déjà un niveau de vie relativement bas puisque elle doit vivre à plusieurs sur un seul salaire. Subsistent quelques cas de couples mono-actifs aisés où l'épouse est volontairement oisive. Il n'y a certes aucune raison de leur accorder des avantages. Mais ces cas sont quantitativement peu importants (la sur-inactivité des femmes mariées de 25-40 ans sans enfant par rapport aux hommes n'est que de 7,5 points), ne sont guère distinguables des cas d'inactivité contrainte ou liée à l'éducation des enfants. Aucun système fiscal ne peut traiter parfaitement tous les cas.

Certaines femmes, de moins en moins nombreuses d'ailleurs, font le choix d'arrêter temporairement de travailler ou de travailler à mi-temps pour avoir un grand nombre d'enfants ou pour mieux se consacrer à eux. Certaines personnes, au nom de l'autonomie des femmes, trouvent ce choix dangereux. Doivent-elles pour autant demander à l'État de déroger aux principes de l'équité horizontale, de prendre des mesures fiscales et sociales qui dégraderaient la situation de ces femmes ? Les deux systèmes sont dissymétriques, au sens que dans un système d'imposition jointe, un couple peut choisir, de ne pas se marier, ni de se pacser, donc rester dans l'imposition séparée. Au contraire, dans un système d'imposition séparée, un couple ne peut pas choisir l'imposition conjointe. L'individualisation de l'impôt refuse le droit aux couples et aux familles d'avoir une solidarité spécifique et une fiscalité correspondant à leur choix de vie.

Comment doit-on traiter les personnes pour lesquelles l'inactivité est un choix contraint (exclusion du marché du travail) ou relève d'un choix relatif à l'éducation des enfants ? Le système de la déclaration séparée refuse de reconnaître leur prise en charge par leur conjoint. De nombreux pays, qui pratiquent l'imposition séparée, accordent cependant au membre actif du foyer un abattement pour son conjoint sans revenu propre (encadré 4). Se pose alors la question du montant de cet abattement, forcément arbitraire.

L'individualisation en refusant la reconnaissance de la solidarité familiale, viole le principe d'équité horizontale et augmente l'imposition des couples, légèrement pour les couples bi-actifs mais très fortement pour les couples mono-actifs. La situation des célibataires ne serait pas modifiée ; ni celle des couples cohabitants qui peuvent toujours réduire leur imposition dans le système actuel en se déclarant officiellement

comme couple. Une réduction des taux du barème pourrait accompagner l'individualisation puisque l'adoption de l'imposition séparée à barème inchangé aurait pour conséquence de majorer fortement les recettes fiscales prélevées sur les couples avec ou sans enfants. La réforme se traduirait donc par un transfert important des familles, en particulier des familles mono-actives, vers les couples bi-actifs sans enfant et les célibataires, alors que ceux-ci ont en moyenne des niveaux de vie plus importants.

4. Les systèmes étrangers

Sur les quinze pays de l'Union européenne, cinq pays pratiquent le quotient conjugal; trois pratiquent l'imposition séparée pure. Sept qui pratiquent l'imposition séparée, mais le conjoint d'une personne sans revenu bénéficie d'un abattement ou d'un crédit d'impôt. L'importance de la réduction dépend du montant du crédit tandis que dans le quotient conjugal, elle dépend de la progressivité de l'impôt. Le taux marginal de gain disponible est légèrement réduit pour une femme mariée, en particulier en Belgique, en Allemagne et en Italie. Les effets sont faibles en France, en raison de peu de poids de l'IR sur les familles de revenus moyens.

Les différents systèmes de déclaration de revenu du couple et leurs effets sur le gain à la prise d'un emploi du second membre du couple

	Système	Réduction d'impôt en cas de conjoint sans revenu*	Taux de gain pour une femme gagnant les 2/3 du salaire moyen**		
Allemagne	Quotient conjugal	19,5	54,1	41,2	12,0
Autriche	IS avec crédit d'impôt	2,1	58,4	58,3	0,1
Belgique	IS ou partage du revenu (70/30)	13,3	51,1	38,6	12,5
Danemark	IS avec crédit d'impôt	11,0	59,6	50,3	9,3
Espagne	IS avec abattement	6,1	66,2	58,9	7,3
Finlande	IS pur	0	59,6	57,4	0
France	Quotient conjugal	5,7	62,2	58,9	3,3
Grèce	IS pur	0	65,7	65,7	0
Irlande	Quotient conjugal	10,8	83,4	70,9	12,5
Italie	IS avec crédit d'impôt	3,2	57,4	46,4	11,0
Luxembourg	Quotient conjugal	8,4	72,7	74,8	-2,1
Pays-Bas	IS avec crédit d'impôt	7,5	62,9	56,8	6,1
Portugal	Quotient conjugal	2,3	70,5	67,5	3,0
Royaume-Uni	IS pur	0	75,2	71,1	4,1
Suède	IS pur	0	54,1	54,1	0
Japon	IS avec abattement	1,4	76,8	74	2,8
Etats-Unis	IS avec abattement	7,9	72,7	63,9	8,8

* Réduction d'impôt d'un couple où le mari gagne le salaire moyen et la femme est sans revenu par rapport à l'impôt d'une personne qui gagne le salaire moyen, en pourcentage du revenu disponible de cette personne.

** La première colonne donne le revenu après impôt rapporté au coût salarial global pour une personne gagnant 67 % du salaire moyen. La deuxième colonne donne la hausse de revenu après impôts d'une famille avec deux enfants où le mari gagne le salaire moyen, quand la femme prend un emploi lui rapportant 67 %, rapporté au coût salarial global de la femme. La troisième colonne donne la différence entre les 2 premières, c'est donc l'effet de la législation de l'impôt sur le gain marginal.

Source : Calcul de l'auteur.

3.6. Les prestations de solidarité

Le choix entre individualisation et familialisation se pose aussi, et surtout, au niveau des prestations de solidarité.

3.6.1. Des prestations de solidarité familialisées

En France, les prestations de solidarité (RMI, minima sociaux, allocation logement) reposent sur la logique familiale. Le système social tient mieux compte que le système fiscal des économies d'échelle permises par la vie à plusieurs (même si les évaluations diffèrent selon la prestation, tableau 5). La définition du ménage retenue par les organismes sociaux ne correspond pas à celle utilisée par l'administration fiscale. Du côté de la fiscalité, les couples ont intérêt à l'imposition commune, mais pour cela ils doivent se déclarer officiellement *via* le mariage ou le Pacs. Du côté des prestations, les couples auraient intérêt à toucher des prestations séparées. Aussi, les organismes sociaux considèrent-ils que la cohabitation implique obligatoirement la mise en commun des ressources. Ainsi le concubinage ne donne-t-il pas droit aux deux parts fiscales accordées aux couples déclarés, mais il induit la réduction des avantages sociaux. Un Rmiste isolé perçoit 633 euros par mois alors qu'un couple reçoit 842 euros par mois (allocation logement et RMI), soit 34 % de moins que deux isolés. Une femme seule au RMI avec 2 enfants a droit à 963 euros; un Smicard isolé a un revenu disponible de 1 044 euros; s'ils se mettent en ménage, leurs ressources passent à 1 419 euros, soit une baisse de 29 %. Les personnes du bas de l'échelle des revenus sont donc incitées soit à frauder (en se déclarant célibataires alors qu'ils vivent en couple) soit à vivre seuls. Ceci oblige les agents des caisses d'allocations familiales à faire des contrôles difficiles (que l'administration fiscale se refuse à faire). Pourtant, ce système est totalement logique du point de vue de la solidarité et du niveau de vie assuré à chaque catégorie de personnes. Si le RMI considérait deux concubins comme deux foyers distincts, le niveau de vie assuré à un couple concubin serait plus important (de 33 %) que celui d'une *vraie personne seule* ou d'un couple déclaré. Notons que dans ce cas la familialisation de la prestation n'entraîne aucune dépendance d'un membre du couple par rapport à l'autre; leur séparation ne réduit pas leur niveau de vie.

3.6.2. Individualisation des droits sociaux et incitation au travail

Dans le système actuel, les transferts sociaux dépendent du revenu global du couple, ce qui réduit fortement le gain à la reprise d'activité pour les personnes touchant le RMI⁹. Soit un couple percevant le RMI : un emploi à un demi-SMIC ne permet pas de sortir du RMI et n'augmente les ressources du ménage que du montant de la PPE (soit 40 euros) ; un emploi au SMIC augmente ses ressources de 294 euros si le couple n'a pas d'enfant et de 259 euros s'il en a deux. Un salaire au SMIC ne fournit qu'un niveau de vie très faible à une famille, en particulier avec deux enfants ; il est difficile qu'une famille privée de toutes ressources soit encore bien en dessous du niveau très bas. Fournir un niveau de vie pas trop dégradé aux familles sans ressources aboutit mécaniquement à réduire le gain de niveau de vie lors de la reprise d'un emploi. Au total, travailler paie quand le conjoint travaille déjà et paie beaucoup moins, quand le conjoint ne travaille pas. Ceci pourrait créer une « trappe à inactivité » pour les couples bi-inactifs. Cette trappe ne touche pas spécifiquement les femmes ; elle ne crée pas de dépendance d'un conjoint par rapport à l'autre. Cette « trappe » n'a pris d'importance que parce que beaucoup de chômeurs ne sont plus indemnisés : quand un chômeur est indemnisé, son conjoint a toujours intérêt à trouver un emploi. Elle a aussi d'autant plus d'importance que les travailleurs non-qualifiés ont du mal à trouver des emplois à temps plein, les entreprises préférant proposer des emplois à mi-temps qui leur donnent plus de flexibilité pour ajuster les horaires. Or un emploi à mi-temps est obligatoirement peu rentable s'il fait perdre le RMI.

En quoi consisterait l'individualisation des droits sociaux ? Les droits de chacun dépendraient de sa propre situation et non de celle du ménage auquel il appartient. Dans un couple à un actif, le partenaire sans revenu serait éligible à un transfert social de type RMI, lui assurant son autonomie. Ce système éviterait certes la *pénalisation* de la vie en couple et garantirait que le gain à la reprise du travail serait le même quelque soit la situation familiale. Mais il favoriserait largement les couples mono-actifs relativement aux couples bi-actifs. La femme oisive d'un riche financier serait éligible au RMI, alors que deux Smicards ne le seraient pas du fait de ressources individuelles jugées suffisantes.

Dans le système familialisé actuel, un Rmiste isolé a droit à 634 euros ; un Rmiste membre d'un couple à 421 euros ; deux enfants rapportent 404 euros à une femme seule ; 113 euros à un couple de

9. Après la période de 1 an où joue l'intéressement.

deux actifs à bas salaires (tableau 8). Il existe plusieurs manières d'individualiser les droits. Si on ne veut pas pénaliser les Rmistes actuels, la prestation devrait être de l'ordre de 630 euros pour une personne seule; deux enfants rapporteraient toujours 400 euros. Ce serait très coûteux et le gain à la reprise d'un emploi de toutes les personnes au SMIC ne serait que de 330 euros. Passer à un système d'individualisation des droits sociaux, sans diminuer le niveau de vie des Rmistes actuels, serait très coûteux, n'augmenterait pas dans de nombreux cas l'incitation marginale des femmes à travailler et serait injuste, puisque le niveau de vie des couples serait bien supérieur à celui des personnes seules. Dans la réforme économe, chaque Rmiste aurait droit à 420 euros; deux enfants à 113 euros; la réforme ferait baisser le niveau de vie des isolés et des familles du bas de l'échelle.

En tout état de cause, la contrainte d'individualisation dégraderait le rapport efficacité/coût de la redistribution. L'incitation à l'emploi des femmes mariées ne serait pas augmentée si la suppression de l'imposition commune était accompagnée de l'instauration d'un revenu minimum pour tous. Elle ne le serait que, dans un système bâtard, où la société ne reconnaîtrait pas que le mari prend en charge sa femme sans revenu pour le calcul de son IR et l'opposerait à l'épouse quand celle-ci demanderait un revenu minimum.

8. Système familialisé et système individualisé

En euros par mois

	Système français actuel	Individualisation généreuse	Individualisation économe
Personne seule	634	634	421
Personne avec 2 enfants	1 038	1 038	534
Couple	842	1 268	842
Couple avec deux enfants	1 163	1 672	955
Allocations familiales pour 2 enfants	113	404	113

Source : Calcul de l'auteur.

4. Une fausse piste...

Au total, le système français apparaît comme un équilibre entre des prestations universelles (maladie), des prestations d'assurances sociales individuelles (chômage, retraite), un impôt progressif et des transferts de solidarité familialisés (tableau 9). L'individualisation des droits ne nous semble pas une bonne piste de réforme. Le traitement fiscal et social des familles doit respecter leur volonté de mettre en commun leurs ressources. La familialisation permet de verser des transferts sociaux équitables et correctement ciblés et de prélever des impôts qui tiennent compte des capacités contributives. Une réforme qui se donnerait comme objectif d'augmenter le gain au travail des femmes mariées se traduirait obligatoirement par une réduction du niveau de vie des familles les plus pauvres, une dégradation du caractère redistributif du système et une augmentation des disparités de revenus. Des réformes sont cependant nécessaires. En ce qui concerne la maladie, l'universalisation des droits rend périmé le débat sur l'individualisation; il faut cependant veiller à ce que les assurances privées n'individualisent pas les droits. L'AAH devrait être individualisé. Les effets désincitatifs au travail ne sont pas sexués. Ils jouent surtout pour les personnes seules ou les couples à deux inactifs, bénéficiant de dispositifs de solidarité (RMI, ASS), qui ne peuvent trouver que des emplois à mi-temps; ils seraient atténués si la tendance des entreprises à proposer des emplois non-qualifiés à mi-temps et celle de l'assurance chômage à limiter le nombre de chômeurs indemnisés étaient enrayés. Les allocations familiales devraient être revalorisées et indexées sur les salaires. Les personnes vivant effectivement seules devraient bénéficier de 1,33 part de quotient familial. Le poids de l'impôt sur le revenu devrait être accru pour augmenter la progressivité et la familialisation du système. Globalement, ces trois réformes devraient bénéficier aux familles avec enfants et aux personnes effectivement seules, au détriment des couples bi-actifs.

9. Individualisation et familialisation dans le système français

	Système familiarisé	Système individualisé	Comparaison	Situation française
Assurance-maladie Sécurité sociale	Droits propres, droits dérivés, droits gratuits	Droits individuels	Peu de différence en pratique	Droit universalisé
Assurance-maladie privée		Droits et primes individuels	Risque de sélection ; anti-redistributif	
Handicapé	Condition de ressource familiale	Condition de ressource individuelle		Système familial
Chômage	Dépend de la situation familiale	Salaire différé	Le SF cible mieux la prestation, mais n'est pas conforme au principe d'assurance	Système individuel
Retraite, premier pilier, solidarité ou forfaitaire	Dépend de la situation familiale	Individuel	Le SF cible mieux la prestation	Système familiarisé
Retraite, deuxième pilier, assurance sociale	Dépend de la situation familiale	Individuel	Le SF cible mieux la prestation, mais n'est pas conforme au principe d'assurance	Système individuel
Pensions de réversion	OUI	NON	Elles compensent le bas salaire des femmes, mais ne sont pas conformes au principe d'assurance et pourraient nuire à l'activité féminine.	OUI
Enfants	Prestation universelle, prestations ciblées, Prise en compte fiscale	Prestation forfaitaire	Le SF aide mieux les pauvres et traite plus justement les riches	Système familial avec quotient familial
Impôt sur le revenu	Imposition conjointe	Imposition séparée	Le SI réduit le taux marginal d'imposition des femmes en augmentant l'imposition des couples à revenus différents, en particulier des mono-actifs.	Imposition conjointe
Assistance	Selon la situation de la famille	Selon la situation individuel Problème : faut-il aider les conjoints sans revenus ?	Le SF cible mieux les prestations. Le SF peut désinciter au travail. Le SI peut être universel et désincitatif ou restreint et incitatif	Système familial

Source : Calcul de l'auteur.

Références bibliographiques

- BROCAS Anne-Marie, 1998 : « L'individualisation des droits sociaux » in : Irène THÉRY : *Couple, Filiation et parenté aujourd'hui*, Odile Jacob.
- KERSCHEN Nicole, 2003 : « Vers une individualisation des droits sociaux : approche européenne et modèles nationaux », *Droit social*, n° 6.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 2000 : *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, La Documentation française.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1997 : *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, mars.
- HUGOUNENQ Réjane, Hélène PÉRIVIER et Henri STERDYNIAK, 2002 : « Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu », *Lettre de l'OFCE*, n° 216, février.
- JEPSSEN Maria, MEULDERS Danièle, Olivier PLASMAN et Phillipe VANHUYNEM, 1997 : *Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men*, Rapport du DULBEA, janvier.
- LANQUETIN Marie-Thérèse et Marie-Thérèse LETABLIER, 2003 : « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux, une mise en perspective européenne », *Recherches et Prévision*, n° 73, septembre.
- PEEMANS-POULET Hedwige, 1999 : « L'individualisation des droits », in AISS : *Redistribuer les responsabilités pour moderniser et améliorer la protection sociale*, Documentation de Sécurité sociale, n° 27.
- STERDYNIAK Henri, 1992 : « Pour défendre le quotient familial », *Économie et Statistique*, juillet.
- ZAIDMAN Catherine, 1998 : « L'individualisation des droits réduiraient-elle les inégalités entre les hommes et les femmes ? », *Droit social*, n° 6.