

LE QUOTIENT FAMILIAL A-T-IL STIMULE LA NATALITE FRANÇAISE ?

*Estimation de l'efficacité des politiques d'incitations
financières à la fécondité
(1915-1998)*

Camille LANDAIS

DEA Analyse et Politiques Economiques

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

2002/2003

Sous la direction de Thomas PIKETTY

Résumé :

Dans cette étude, nous exploitons les variations des mesures familiales de la législation de l'impôt sur le revenu afin d'estimer l'impact des incitations financières sur la fécondité à partir de la méthode dite « des expériences naturelles ». Nous utilisons des données annuelles issues du dépouillement exhaustif de l'ensemble des déclarations de revenus par l'administration fiscale depuis 1915, sources qui n'ont jamais été utilisées dans ce but jusqu'à aujourd'hui. Nous avons donc exploité trois expériences naturelles. Tout d'abord, la chute des incitations fiscales relatives des très très hauts revenus à partir des années 1950. Puis le plafonnement des effets du QF en 1981, qui ne semble pas avoir véritablement affaibli la fécondité relative des hauts revenus. Enfin, l'introduction de la demi-part supplémentaire au troisième enfant en 1980 qui a brusquement modifié la structure d'incitation fiscale en fonction du rang de naissance.

Les résultats des estimations mises en œuvre à partir de ces trois expériences naturelles nous apprennent que l'impact des politiques d'incitations fiscales sur la fécondité est positif, mais toujours extrêmement faible. Ainsi la politique fiscale familiale n'a que des effets secondaires sur les comportements de fertilité des contribuables, comportements qui semble-t-il obéissent à des déterminants différents du revenu. Néanmoins, même s'ils demeurent très faibles, ces effets existent, et possèdent un certain nombre de caractéristiques intéressantes : ils sont tout d'abord très lents à se diffuser (5 à 10 ans). Ils sont surtout assez clairement et triplement dissymétriques : premièrement une baisse des incitations a plus d'effets qu'une hausse. Deuxièmement les incitations n'ont pas toutes le même effet en fonction du rang de naissance : la politique de troisième enfant a une efficacité certaine quoique très restreinte. Enfin les très hauts revenus sont légèrement plus sensibles aux incitations fiscales que les hauts revenus.

SOMMAIRE

1	INCITATIONS FINANCIERES ET FECONDITE : UNE QUESTION EN SUSPENS..	4
1.1	Pertinence de la question appliquée au système français	4
1.2	Les contributions théoriques.	5
1.3	Faiblesse des validations empiriques.	6
1.4	Originalité et nouveauté des données utilisées.....	8
2	L'IMPÔT SUR LE REVENU : UN INSTRUMENT ORIGINAL DE POLITIQUE FAMILIALE.	11
2.1	Brève histoire des mesures familiales de l'IR.	11
2.1.1	1915-1945 : une politique volontaire, mais très ciblée.	11
2.1.2	1945-1980 : création du QF et apaisement de la fiscalité familiale.	15
2.1.3	1980-1998 : une politique familiale schizophrène.	17
2.2	La politique familiale de l'IR face aux allocations familiales.....	20
3	FECONDITE ET STRUCTURES FAMILIALES DES HAUTS REVENUS.	23
3.1	L'évolution singulière et relativement indépendante du nombre d'enfants par foyer des hauts revenus.....	23
3.1.1	Baby boom des hauts revenus et stabilité de la fécondité depuis 30 ans : deux découvertes.....	23
3.1.2	Au sein du premier décile des destins contradictoires.	27
3.2	La composition familiale des hauts revenus.....	28
4	ESTIMATIONS DE L'IMPACT DES INCITATIONS FINANCIERES SUR LA FECONDITE.....	32
4.1	Le déclin de la fécondité des très très hauts revenus (P99,99-100).	32
4.2	Utiliser le plafonnement des effets du QF.....	34
4.3	Exploiter l'introduction de la demi-part supplémentaire au 3 ^{ème} enfant.	37
5	CONCLUSIONS.....	43
	Bibliographie	44
	ANNEXE A	46
	ANNEXE B	52
	ANNEXE C	54
	ANNEXE D.....	56

1 INCITATIONS FINANCIERES ET FECONDITE : UNE QUESTION EN SUSPENS.

1.1 Pertinence de la question appliquée au système français

Pourquoi s'intéresser au problème de l'impact des incitations financières sur la natalité ? Tout simplement parce que la France accorde une importance toute particulière à sa politique familiale, devenue au fil du temps un édifice d'une extrême complexité, complexité qui nuit à sa lisibilité, et provoque un sérieux débat sur son mode de fonctionnement. On en tient pour preuve les conclusions perplexes du rapport Thélot et Villac (1998), qui insistent notamment sur la question de l'acceptation d'une politique aussi peu transparente, car avant d'être un problème financier, le système « pose une question de légitimité, laquelle est liée à sa clarté. »

Le système de prestations familiales est en effet composé en premier lieu d'allocations qui constituent le cœur du dispositif : ce sont les prestations « maternité » du compte de la protection sociale, les prestations du risque « famille » (à l'exception des allocations logements), les prestations liées à la présence d'enfant classées dans le risque « invalidité ». On peut également ajouter à ces allocations les montants différentiels de prestations liés aux enfants pour le RMI et des majorations de pension pour enfants (du risque « vieillesse-survie). D'après les estimations de Thélot et Villac, ces prestations représentaient en 1996 290 milliards de francs courants (soit 5,3% du revenu disponible brut des ménages) dont près des deux tiers sont versés par la Caisse Nationale des Allocations Familiales. A côté de ce système de prestations, la fiscalité joue également un rôle de premier ordre dans la politique familiale par le biais notamment de l'impôt sur le revenu. Le fonctionnement du quotient familial (QF) « enfant » représentait en effet plus de 60 milliards de francs en 1996. Malheureusement ce volet de la politique familiale est très souvent écarté des analyses, qui se concentrent sur les allocations familiales. Or la particularité des allocations familiales est de représenter un montant invariant versé à tous les foyers (*i.e.* quel que soit le niveau de revenu à situation familiale donnée). Le QF lui offre une structure différentielle, et sa législation a fortement changé au cours du temps, ce qui, pour estimer l'impact des incitations financières, nous procure des expériences naturelles et des groupes de contrôle fiables (ce qu'à l'inverse une simple analyse à partir des allocations familiales ne peut en aucun cas nous offrir). Utiliser des données fiscales représente donc clairement et avant tout un enjeu méthodologique. Ajoutons à cela que le QF est une spécificité française : aucun autre pays n'a jamais mis en place un système d'imposition des revenus aussi avantageux pour les familles avec enfants. C'est pourquoi l'examen des effets du QF mérite de ne pas être passé sous silence.

Autre particularité française, l'importance des prestations en espèces par rapport aux prestations en nature : la France consacre 86% des dépenses de politiques familiales aux prestations en espèce, tandis que les pays d'Europe du Nord, mais aussi l'Allemagne ou l'Italie mobilisent près d'un tiers des dépenses pour des prestations en nature. Face à un système aussi orienté vers les prestations en espèces, la question de l'efficacité des incitations financières gagne donc encore en pertinence. La centration du système de prestations familiales sur les aspects financiers est-elle véritablement optimale ?

Pour juger de l'efficacité du système, il faut le rapporter à ses objectifs. Or les objectifs de la politique familiale sont doubles¹. D'un côté, il y a un volet « solidarité ». Un ménage avec enfant et ménage sans enfant, à revenu égal, ont des niveaux de vie forcément différents, en raison du coût spécifique des enfants. C'est ce différentiel de niveau de vie que la politique familiale entend corriger. Toutefois à côté de cet objectif égalitaire, la politique familiale conserve un objectif nataliste : il s'agit d'encourager la fécondité en réduisant le coût de l'enfant. Malheureusement cet objectif double (solidarité/ natalité) peut générer des contradictions, en raison notamment de la pluralité des outils politiques mis en œuvre pour le servir. Ainsi, si l'on prend en compte les seules prestations familiales, le système est plutôt redistributif, mais dès lors qu'on rajoute les déductions fiscales, cet effet redistributif tend à s'annuler.

Notre étude ne prétend pas, bien sûr, juger de l'efficacité générale de la politique familiale française. Néanmoins elle aimerait apporter sa contribution à l'estimation des effets d'un des deux versants de cette politique, à savoir son versant nataliste. Et pour ce faire, nous avons cherché à prolonger les discussions ouvertes par les études sur les allocations familiales, en innovant radicalement sur les sources employées. Par l'utilisation d'un nouveau corpus de données fiscales, nous voudrions ainsi répondre à plusieurs questions déterminantes pour l'avenir de la politique familiale française : la politique d'incitations financières a-t-elle un impact positif sur la fécondité française ? Le choix de prestations en espèces est-il de ce point de vue une solution appropriée ? Et comment, dès lors, rendre l'objectif nataliste moins contradictoire avec les exigences redistributives ?

1.2 Les contributions théoriques.

L'intérêt de l'économie politique pour les questions de natalité n'est pas nouveau. Malthus, dans son *Essai sur le principe de population*, montre déjà une volonté d'intégrer les problèmes de fécondité dans le cadre de la réflexion économique. Sa théorie articule en effet l'évolution des prix et des salaires à l'évolution de la population, dans un schéma de retournements cycliques. Surtout, par son idée de « frein préventif », Malthus aborde déjà, mais sans la développer pleinement, l'idée que les choix de fécondité des individus sont des choix raisonnés dépendant étroitement du coût des enfants (en particulier via l'évolution du minimum de subsistance), lui-même dépendant de la forme du système de protection sociale². C'est ce qui le pousse à adopter une position si intransigeante en faveur de l'abolition des *Poor Laws*.

C'est sur la base de ces mêmes intuitions que Gary Becker a construit sa formulation théorique des phénomènes de fécondité. Le modèle microéconomique classique qu'il expose relie en effet le choix de fécondité à un arbitrage entre le coût d'un enfant, coût qui dépend profondément de la politique familiale, et ce que cet investissement rapporte en terme de capital humain. Précisons toutefois que la forme de cet arbitrage est étroitement conditionnée par le niveau d'altruisme des individus. Si bien qu'on ne saurait rien conclure sans une estimation empirique précise susceptible de calibrer les paramètres de la fonction d'utilité. Car une incitation financière à la natalité, tout en abaissant le coût d'un enfant, peut n'avoir

¹ Thélot et Villac soulignent avec justesse que ces objectifs demeurent des héritages de 1945, à une époque où la réalité démographique française était bien différente : il existait alors beaucoup plus de familles nombreuses qu'aujourd'hui, et le salariat féminin était beaucoup moins répandu...

² Malthus énonce même l'idée que la fécondité est une fonction croissante du revenu, mais sans la passer au peigne fin de l'analyse.

qu'un très faible impact effectif sur la natalité si l'ensemble des autres paramètres du modèle (altruisme intergénérationnel des parents, taux d'intérêt, etc.) vont dans le sens contraire.

En outre, Becker introduit une différence heuristique entre la demande d'enfant en qualité et la demande d'enfant en quantité. En incorporant des dotations de capital humain héritées, le modèle de Becker et Tomes (1976) génère ainsi une relation en U entre le nombre d'enfant désiré et le revenu. C'est-à-dire qu'à un faible niveau de revenu, l'individu va utiliser une hausse de revenu pour améliorer la *qualité* de l'enfant, tandis qu'à un haut niveau de revenu une hausse de revenu va provoquer un accroissement de la *quantité* d'enfant. Ceci semble assez proche des intuitions d'un certain nombre d'études sociologiques qui insistent sur l'investissement massif des classes moyennes dans un unique enfant³. Cette formulation du modèle a surtout l'avantage de prendre en compte la possibilité de réponses hétérogènes des différents groupes de revenu à une politique d'incitation fiscale à la fécondité : l'élasticité revenu de la fécondité serait négative à un faible niveau de revenu et positive à un fort niveau de revenu.

Une autre question a profondément marqué la réflexion théorique : c'est le rôle de la participation féminine au marché du travail. La généralisation du salariat féminin au cours du dernier demi-siècle a transformé considérablement la planification et le timing des naissances au sein des ménages, ce que la théorie ne pouvait manquer de prendre en compte. Les modèles, récents (comme dans les travaux de Laroque et Salanié (2003), Lefebvre, Brouillette et Felteau (1994) ou encore Apps et Rees (2001)) ou moins récents (Becker (1991)) soulignent tous l'effet négatif de l'emploi féminin sur la fécondité.

Toutefois les progrès futurs dans la formulation théorique du problème restent amplement conditionnels de la précision des tests empiriques capables de les valider, les amender, les enrichir...

1.3 Faiblesse des validations empiriques.

Le modèle canonique de Becker a fait l'objet de nombreuses études empiriques qui ont cherché à en vérifier la validité. Citons par exemple celles de Butz et Ward (1979), Rosenzweig et Schultz (1985), Hotz et Miller (1988), Heckman et Walker (1990). Ces travaux tendent généralement à étayer le fait que la fécondité dépend positivement des revenus du ménage, mais négativement du salaire potentiel de la femme. Les suggestions du modèle semblent donc plutôt confirmées, même si les effets estimés sont le plus souvent d'une faible intensité⁴. Néanmoins ces travaux proposent (quand ils le font) une vision extrêmement frustrante des systèmes de prestations familiales, qui ne permet pas de connaître avec précision l'impact des incitations financières.

En ce qui concerne l'évaluation des effets des prestations familialisées sur la fécondité, on ne dispose pas, à dire vrai, de résultats beaucoup plus robustes. Tout d'abord parce qu'il n'existe qu'un nombre très limité d'études sur données individuelles. Ainsi les travaux de Gauthier et Hatzius (1997) ou Blanchet et Eckert-Jaffé (1994), qui n'utilisent que les systèmes d'allocations familiales (donc des prestations identiques à tous niveaux de revenus), sont réduits à opérer des comparaisons diachroniques ou *cross country* et ne peuvent donc pas contrôler tous les effets fixes (trends temporels ou effets fixes « pays »). Etant donnée la

³ Comportement dont on peut trouver un exemple patenté et fréquemment cité par les sociologues dans l'histoire personnelle d'Annie Ernaux, telle qu'elle la raconte dans *Les armoires vides*.

⁴ Pour une revue complète de cette littérature, voir Hotz, Klerman et Willis (1997).

multiplicité des facteurs déterminants la fécondité, une approche aussi générale ne peut pas, en effet, prétendre effectuer tous les contrôles nécessaires afin d'isoler l'impact spécifique des politiques d'incitations financières. Il est donc bien difficile de prendre leur conclusion (*i.e.* l'absence de toute politique familiale en France conduirait à une baisse de la descendance finale de 0.2 enfant par femme) pour définitive.

A l'opposé de ces travaux sur données agrégées, quelques études ont tenté de contourner les écueils méthodologiques rencontrés par les études précédentes, en utilisant la méthode dite des « expériences naturelles ». Malheureusement le champ de ces travaux est circonscrit exclusivement au Canada. En effet, Milligan (2002), et Duclos, Lefebvre et Merrigan (2002), utilisent tous deux l'introduction en 1988 d'un dispositif spécial d'allocation pour nouveau-né au Québec (dispositif différent de la législation standard pour le reste du Canada), et sa suppression en 1997. Ceci leur fournit une bonne (double) expérience naturelle. Leurs conclusions sont assez voisines : cette mesure a permis un relatif rattrapage de la fécondité québécoise. Selon Duclos, Lefebvre et Merrigan, cette réponse positive de la fécondité à la politique d'allocation familiale a été encore plus forte au seuil du troisième enfant. Milligan, quant à lui, souligne l'hétérogénéité des effets des incitations financières selon les ménages, en fonction du revenu et de l'activité féminine⁵.

Au regard de ce rapide panorama de la littérature, il semble qu'on puisse déjà tirer deux conclusions. Premièrement, le besoin d'une estimation de la sensibilité de la fécondité française aux incitations financières se fait cruellement sentir. Car comme le soulignent Gauthier et Hatzius, on n'a aucune raison de penser que cet effet est identique dans tous les pays⁶. Les estimations disponibles pour le Canada, aussi bonnes soient-elles, ne nous permettent donc pas de juger notre propre système de politique familiale. En outre, les seules estimations disponibles pour la France, lorsqu'elles portent sur données individuelles, se focalisent exclusivement sur les allocations familiales, éludant totalement l'importance du volet fiscal de la politique familiale. Or exploiter des données fiscales ce n'est pas seulement combler une lacune, c'est surtout une nécessité méthodologique essentielle. Car avec sa structure différentielle, avec sa législation mouvementée, l'impôt sur le revenu (IR) nous offre des expériences naturelles d'une grande pureté : nous disposons de groupes test et de groupes de contrôle à la fois très proches et homogènes mais connaissant une évolution fortement contrastée et divergente de leur incitation financière à la fécondité. Nous pouvons donc d'autant mieux contrôler les effets fixes et les biais d'endogénéité sur lesquels ont buté la plupart des études !

Le premier de ces écueils concerne la corrélation entre le revenu et tout un tas d'autres caractéristiques qui ont une influence directe sur la fécondité, comme le diplôme, le niveau d'éducation, l'appartenance sociale, les pratiques culturelles etc. De plus, il existe un autre biais d'endogénéité certain qui pollue souvent les estimations proposées : l'endogénéité des variations de revenu. Ainsi le revenu du ménage peut augmenter car les parents travaillent plus pour préparer financièrement la naissance d'un nouvel enfant, créant une corrélation trompeuse entre revenu et fécondité. Un second problème surgit lorsque l'on s'intéresse à la mise en place des politiques familiales : car les politiques publiques ne sont pas neutres, et leur instauration répond la plupart du temps à une demande. Dès lors la politique familiale doit elle-même être analysée comme endogène : la mise en oeuvre d'un système d'aide financière à la natalité peut créer un mouvement de reprise de la natalité ou tout aussi bien

⁵ Résultats qui semblent corroborer les intuitions théoriques de Becker et Tomes (1976).

⁶ Selon ces auteurs, repris par Thélot et Villac (1998), cet effet serait plus notable dans les pays européens que dans les pays anglo-saxons.

n'en être qu'un marqueur, une réponse, une conséquence. Aristide Briand ne disait-il pas « je fais la politique de notre natalité » ? Durant ce siècle où la France obsédée par sa démographie n'a eu de cesse de scruter anxieusement les chiffres de sa natalité, la question de l'endogénéité des choix de politique familiale doit recueillir une attention toute particulière. La concordance des temps entre les grandes mesures familiales de 1945 et la forte reprise de la natalité française doit nous retenir spécifiquement : car les études démographiques semblent préciser que l'origine du *baby-boom* est quelque peu antérieure à 1945. A ce grand enjeu de la rupture de 1945, l'utilisation de données fiscales originales va nous permettre d'apporter des réponses plus précises qu'une simple analyse en termes d'allocations familiales.

1.4 Originalité et nouveauté des données utilisées.

L'objectif premier de cette étude est de proposer un corpus de données encore jamais exploité, et susceptible d'éclairer d'un jour nouveau la question de l'impact des incitations financières sur la fécondité française. Nous avons en effet choisi d'exhumer les statistiques de l'impôt sur le revenu depuis sa création en 1914. Or ce choix de travailler sur les données fiscales est doublement fructueux : par l'originalité et la richesse des données d'une part, par la possibilité offerte d'établir un lien entre natalité et niveau de revenu dans le long terme (grâce à la longévité historique des observations), d'autre part.

Originalité en effet, car la littérature sur données françaises, comme nous l'avons déjà dit, s'est essentiellement attelée aux dispositifs d'allocations familiales, sans jamais s'arrêter aux mécanismes d'incitations fiscales via le quotient familial. Or le poids de ces avantages fiscaux est loin d'être négligeable et c'est pourquoi la définition des règles d'application du QF n'a eu de cesse de susciter des débats politiques extrêmement virulents depuis 1945, opposant schématiquement deux grandes visions de ce que doit être la politique familiale : une vision « de droite », insistant sur la nécessité d'une prime à la famille nombreuse, et sur le primat donné aux couples mariés par rapport aux concubins, contre une vision « de gauche » fondée sur l'idéal égalitaire d'une réduction forfaitaire de l'impôt par enfant, chaque enfant donnant droit au même crédit d'impôt, et ce quel que soit le niveau de revenu des parents⁷. L'opposition de ces deux visions a conduit la gauche comme la droite, au cours du XX siècle, à prendre alternativement toute une série de mesures par lesquelles elles ont exprimé et donné corps à leur idée des situations familiales « légitimes », c'est-à-dire les situations familiales qui méritaient le soutien et la légitimation de l'Etat. Et c'est justement par cette importance donnée à la dimension familiale dans le mode de fonctionnement de l'impôt sur le revenu que nous disposons aujourd'hui d'un corpus de données exceptionnellement riche.

Cette richesse tient à l'enregistrement de tout un ensemble de caractéristiques familiales propres aux différentes tranches de revenu, enregistrement nécessaire à la mise en pratique des différentes mesures de majorations ou d'allègements fiscaux. Ces caractéristiques familiales sont bien sûr des produits *ad hoc*, conformes aux exigences des dispositions fiscales et non aux besoins de la recherche, ce qui en rend parfois le suivi difficile, au gré des cahots de la législation (très mouvementée, en particulier entre 1920 et 1945). Néanmoins, les tableaux produits par l'administration fiscale depuis plus de 80 ans nous permettent de suivre fidèlement l'évolution de la situation familiale des 10% des foyers les plus riches depuis 1945 et des 1% depuis 1919, foyers qui sont toujours les principaux bénéficiaires des mesures familiales de l'impôt sur le revenu.

⁷ Cf. Piketty, *Les hauts revenus en France*, p 288-289.

A partir de ces données nous avons donc reconstruit⁸ l'histoire de la natalité de l'ensemble des fractiles qui composent le premier décile de revenu : P90-95 ; P95-99 ; P99-99,5 ; P99,5-99,9 ; P99,9-99,99 et enfin P99,99-100⁹. Pour ce faire nous avons utilisé préférentiellement la technique d'interpolation à partir d'une loi de Pareto, qui offre une grande fiabilité lorsqu'il s'agit de reconstituer la queue supérieure d'une distribution de revenus¹⁰. De la sorte nous disposons donc de groupes de revenu bien homogènes, suffisamment petits et cohérents pour que la dimension agrégée ne constitue pas un obstacle. Et d'après les règles de la législation fiscale, nous avons pu reconstruire pour chacun de ces fractiles, et pour chaque situation familiale, le montant de l'impôt dû chaque année depuis 1915 au titre de l'imposition sur le revenu. Or les multiples bouleversements de la législation fiscale ont produit une évolution fortement contrastée des montants de l'impôt de ces différents groupes familiaux de revenu, et donc par suite de leur incitation fiscale à avoir des enfants. Ceci nous procure ainsi plusieurs expériences naturelles d'une relative pureté, tout particulièrement grâce à l'introduction du QF en 1945, grâce au plafonnement de ses effets en 1981, et grâce à l'instauration de la part entière accordée au 3eme enfant (réforme de 1980 élargie en 1986 à l'ensemble des enfants au-delà du 3eme).

Pourquoi ces données nous-permettent-elles de mieux répondre aux problèmes méthodologiques inhérents à l'estimation des impacts des incitations financières sur la fécondité ? En premier lieu, elles nous permettent de ne pas nous contenter de la seule analyse des allocations familiales, qui donnent droit, à situation familiale donnée, à un montant unique quel que soit le niveau de revenu. L'avantage fiscal, lui, dépend du revenu, ce qui nous offre donc de bons groupes de contrôle lorsque la législation affecte de manière différentielle les niveaux de revenu (ce qui est le cas pour les trois expériences naturelles que nous avons utilisées). En effet, des mesures comme le plafonnement des effets du QF affectent brusquement et fortement des fractiles du premier décile de revenu, sans modifier l'incitation des autres fractiles des P90-100 dont nous avons pu reconstituer l'histoire fiscale. Ces mesures, provoquant des variations exogènes des revenus relatifs entre les fractiles du premier décile, sont donc des expériences naturelles qui nous permettent de mettre en œuvre des estimations en double différence d'une grande fiabilité. Car nous possédons des groupes tests et des groupes de contrôles très proches en termes de revenu, de caractéristiques socioculturelles (susceptibles d'avoir un fort impact sur la natalité, comme le niveau de diplôme et d'éducation, etc.). Et grâce à la technique de différence double, nous pouvons contrôler efficacement les effets fixes, à la fois liés aux groupes, mais également liés aux « trends » temporels. Rappelons également qu'à la différence des allocations familiales, qui ne sont versées qu'à partir du second enfant, les avantages fiscaux de l'impôt sur le revenu sont valables pour tous les enfants quel que soit leur rang (même avant l'introduction du QF) : ce qui offre un dispositif d'incitation à la fécondité beaucoup plus complet. Un bémol cependant : le système des avantages fiscaux fonctionne comme un crédit d'impôt. L'incitation fiscale est donc quelque peu indirecte, puisque c'est une économie financière, alors que l'allocation familiale est un montant versé directement. Même si du point de vue de la théorie micro économique, ceci est une simple clause de style qui ne change absolument

⁸ Pour la méthode de reconstitution, nous avons utilisé différentes techniques pour coller le mieux possibles aux données disponibles. Le détail en est donné dans l'annexe A.

⁹ L'expression P90-95 désigne l'ensemble des foyers dont le revenu est compris entre le seuil P90 qui marque l'appartenance aux 10% des foyers les plus riches, et le seuil P95 qui marque l'appartenance aux 5% des foyers les plus riches. Les expressions P95-99, P99-99,5, P99,5-99,9, P99,9-99,99 et P99,99-100 doivent être comprises de la même façon.

¹⁰ Cf. Annexe A.

rien au calcul des agents, on peut supposer néanmoins qu'allocations et avantages fiscaux ont un impact psychologique différent.

Pouvoir exploiter finement des variations relativement exogènes de revenu liées à la législation de l'IR, en suivant des groupes de revenus relativement proches et homogènes, mais subissant des destins fortement contrastés, voilà donc la fécondité de nos sources. Encore faut-il s'assurer que l'information des individus est suffisamment bonne pour que les évolutions constatées soient bien susceptibles d'être des réactions aux changements de l'incitation fiscale. Car ce problème d'information, souligné par Milligan, est trop souvent oublié. Savoir si les ménages disposent d'une information suffisante pour s'adapter effectivement aux modifications de la législation n'est en effet pas toujours chose facile. Mais sur ce point, et malgré le caractère parfois labyrinthique de certaines dispositions, la réduction sensible des catégories de contribuables concernés par la fameuse « part entière » après l'adoption de l'amendement Courson nous amènent à penser que les foyers sont relativement au courant des avantages et désavantages fiscaux liés aux différentes situations de famille¹¹.

Nous nous sommes donc intéressés à trois expériences naturelles en particulier : la chute de l'incitation fiscale moyenne des *très très* hauts revenus à partir de 1950, le plafonnement des effets du QF en 1981, et l'introduction de la demi-part supplémentaire au troisième enfant en 1980. L'impact des incitations financières estimé à partir de ces trois expériences est significativement positif mais très faible. Il apparaît que la chute des incitations fiscales du fractile P99,99-100 à partir des années 1950 s'est accompagnée d'une chute conséquente de leur nombre moyen d'enfants par foyers. Pour le plafonnement des effets du QF, il semble qu'il n'ait eu aucun impact véritable sur la fécondité des hauts revenus, si bien que l'élasticité de la fécondité à cette baisse de l'incitation relative des hauts revenus a été quasi-nulle. Enfin, pour ce qui concerne la politique du troisième enfant avec l'instauration de la part entière au troisième enfant en 1980, il semble en définitive que l'impact sur la fécondité a été positif, mais très faible, et surtout très long à se diffuser.

¹¹ Avant l'amendement Courson en 1995, les contribuables célibataires avaient droit à une part entière de QF (au lieu d'1/2) pour leur premier enfant. Si bien que pour les contribuables concubins, il pouvait être avantageux de faire deux déclarations distinctes de revenus, afin de bénéficier de cette part complète. Après l'amendement Courson, il faut, pour obtenir une part entière, démontrer qu'on élève effectivement seul l'enfant en question. Les concubins ne peuvent donc plus bénéficier de cette mesure. Le fait de voir le nombre de contribuables inscrits dans la tranche « 2 parts célibataires » chuté fortement après 1995 montre bien que beaucoup de concubins y étaient inscrits, et donc que la connaissance des individus sur le fonctionnement le plus avantageux pour eux des mesures familiales de l'IR est relativement bonne.

2 L'IMPÔT SUR LE REVENU : UN INSTRUMENT ORIGINAL DE POLITIQUE FAMILIALE.

L'IR constitue depuis sa création un puissant outil de politique familiale, particulièrement à l'endroit des hauts revenus. Malheureusement, son histoire tourmentée a souvent été oubliée. Si bien que ses effets n'ont jamais été véritablement analysés, alors qu'ils offrent le terrain d'estimation le plus propre possible, grâce notamment à trois expériences naturelles permettant de juger avec finesse de l'impact des incitations financières sur la fécondité : la chute de l'incitation financière des très très hauts revenus après la mise en œuvre du QF ; la chute des gains moyens par enfants du premier centile de revenu avec le plafonnement des effets du QF en 1981 ; enfin la modification drastique de la structure des gains par rang de naissance des enfants avec l'instauration de la part entière au 3^{ème} enfant en 1980.

2.1 Brève histoire des mesures familiales de l'IR.

2.1.1 1915-1945 : une politique volontaire, mais très ciblée.

Jusqu'en 1945, le mode de prise en compte de la situation familiale dans le fonctionnement de l'IR a fait l'objet de débats particulièrement vigoureux, créant puis supprimant de nombreuses mesures, ce qui a rendu l'évolution de l'avantage fiscal par enfant relativement chaotique. Néanmoins, la plupart de ces mesures sont restées très ciblées : vers le très hauts revenus d'une part, et contre les foyers sans enfants d'autre part.

Dès sa création en 1914, l'IR incorpore des mesures d'allègement fiscal pour les foyers mariés et avec enfants¹². Par un système de déductions forfaitaires pour charges de famille tout d'abord, puis par un mécanisme de réductions d'impôt proportionnelles pour charge de famille d'autre part¹³. Néanmoins, les taux marginaux d'imposition sont si faibles que l'avantage fiscal procuré par un enfant reste infime en proportion du revenu des quelques dizaines de milliers de foyers imposables (moins de 0,5% du revenu imposable) comme le montre le **graphique 1**. Les gains moyens par enfants mentionnés dans ce graphique ont été calculés de la manière suivante : on a calculé l'impôt dû par un contribuable possédant le revenu moyen du fractile P90-100 (respectivement P99-100 et P99,99-100) selon différentes situations familiales. Nous avons pu ainsi déduire l'économie d'impôt réalisée par la présence d'un enfant, de deux enfants, et ce jusqu'au 5^{ème} enfant. Après cela, nous avons calculé un gain moyen, quel que soit le rang de naissance de l'enfant, en additionnant ces gains par enfant pondérés par le pourcentage de foyers avec 1 enfant, deux enfants, etc. Pour finir nous avons rapporté ce gain moyen par enfants en francs courants au revenu imposable, afin d'avoir une bonne mesure de l'impact fiscal par enfant relativement au niveau de revenu¹⁴.

¹² Ce n'est pas que Caillaux, contribuable aisé et sans enfant, ait poussé à de tels allègements. Il s'en désintéressait complètement. Mais la pression des associations natalistes a conduit le Sénat à adoucir le projet initial de Caillaux en réduisant doublement l'impôt des familles.

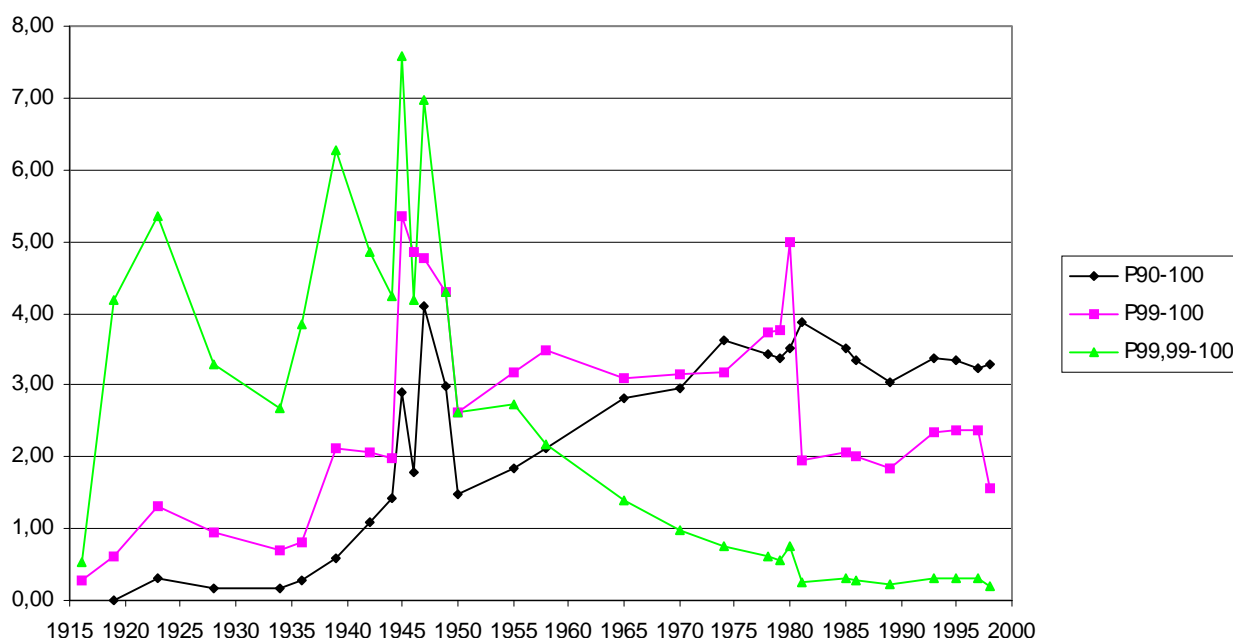
¹³ Le système des déductions et des réductions est détaillé dans l'annexe B. Les tableaux B-1 et B-2 en retracent précisément l'évolution.

¹⁴ Pour le détail précis de la méthode employée, tout est mentionné dans l'annexe C.

Il faut en fait attendre la fin de la guerre, et le basculement des taux marginaux supérieurs de l'IR vers des taux « modernes »¹⁵ pour que le système d'allègement fiscal pour charge de famille commence à représenter une incitation financière véritable pour les foyers imposables. Les taux moyens d'imposition des 0,01% des foyers les plus riches explose ainsi de moins de 10% à plus de 40% (**graphique 2**), provoquant une augmentation brutale de leur avantage fiscal moyen par enfant qui passe de moins de 0,5% à plus de 4% de leur revenu (**graphique 1**). Mais l'assiette fiscale reste encore extrêmement étroite, si bien que jusqu'à la fin des années 1920, seuls les foyers représentant les 0,01% des revenus les plus élevés se trouvent incités à la fécondité par le système fiscal. L'avantage fiscal moyen par enfant des foyers appartenant au premier centile de revenu par exemple ne dépasse jamais 1% de leur revenu imposable. Quant aux foyers du premier décile de revenu, ils se trouvent le plus souvent à proximité immédiate du seuil d'imposition, si bien que leur incitation est quasi-nulle. Les foyers de P0-90 sont eux non imposables : leur incitation est donc parfaitement nulle.

GRAPHIQUE 1

gain moyen procuré par un enfant en % du revenu imposable



La fin de la guerre de 1914 a donc fait sortir l'IR de l'enfance en tirant résolument les taux marginaux d'imposition vers le haut. Mais au versant familial de l'IR, d'importantes nouveautés furent également introduites. En effet la loi du 25 juin 1920 votée par la « Chambre bleu horizon » instaure un système inédit de majorations d'impôt pour les contribuables sans enfants. Les contribuables célibataires sans enfant voient par ce système leur impôt majoré de 25%, tandis que l'impôt des contribuables mariés sans enfant au bout de deux ans de mariage subit une majoration de 10%. L'incitation à la fécondité provoquée par le système de déductions forfaitaires et de réductions d'impôt se trouve donc renforcé par ces majorations qui représentent une prime (à l'envers) au premier enfant. Par la loi de 1934 (applicable à partir des revenus de 1933), l'assemblée décide de revaloriser encore cette

¹⁵ C'est-à-dire tels que nous les connaissons aujourd'hui : la loi du 25 juin 1920 porte le taux marginal supérieur de l'IR à 50%.

« prime négative » : les taux de majorations sont portés à 40% pour un célibataire sans enfant, et 20% pour un couple marié sans enfant au bout de deux ans de mariage. Dans le même temps les réductions d'impôt proportionnelles sont supprimées. Si bien que seules demeurent les réductions forfaitaires pour charges de famille¹⁶.

Le bref passage aux affaires du Front Populaire marque une volonté de repenser l'organisation des mesures familiales de l'IR. Tout d'abord en atténuant le système de majorations pour les contribuables sans enfants, ressenti par la SFIO comme des mesures « d'ordre moral ». De surcroît, les déductions forfaitaires pour charges de famille sont revalorisées et orientées en faveur des familles de 3 enfants et plus. Surtout, guidé par une vision égalitaire de la prise en compte des situations familiales, le gouvernement de Front Populaire institue une progressivité dans ces déductions forfaitaires pour charges de famille¹⁷. Néanmoins ces mesures n'eurent qu'un impact symbolique sur les taux effectifs d'imposition des très hauts revenus.

Dans la valse des gouvernements précédant le drame de la seconde guerre mondiale, les questions familiales demeurent un véritable enjeu politique. Si bien que moins de trois après les mesures prises par le Front Populaire, une refonte profonde du système familial de l'IR est instaurée par une majorité de centre droit issue de l'assemblée de 1936. En effet, pour remplacer les majorations pour contribuables sans enfants, le Code de la Famille voté par le gouvernement Daladier met en place la Taxe de Compensation Familiale (TCF), qui fonctionne en parallèle avec l'IR. La TCF remplit la même fonction que les anciennes majorations, mais elle fonctionne comme un impôt à part, ce qui renforce la stigmatisation opérée contre les foyers sans enfants. De plus les taux marginaux de la TCF instaurés par Daladier conduisent à un relèvement sensible de l'impôt supplémentaire exigé de ces contribuables. Comme l'indique le **graphique 2** la différence entre les taux moyens d'imposition de deux couples mariés de P99,99-100, l'un sans enfant, l'autre avec un enfant, passe de 6 points à plus de 11 points en 1939 (50% pour un couple avec enfant contre 61,5% pour un couple sans enfant). Ceci produit donc une forte augmentation de l'incitation à faire un premier enfant : le gain fiscal relatif procuré par le premier enfant d'un foyer de P99-100 est multiplié par trois. Il était de 1% du revenu imposable en 1936. Il est en 1939 égal à 3% du revenu imposable. Pour les P99,99-100, ce gain passe de 6,5 à 10,7%. (**graphique 3**).

Il est intéressant de voir que le gouvernement de Vichy n'a pas introduit de rupture majeure dans l'organisation familiale du fonctionnement de l'IR. Il s'est contenté de revaloriser les déductions forfaitaires pour charges de famille, sans toucher aux taux marginaux de la TCF. Il a donc utilisé un système hérité des dernières années de la IIIe République, système dont les orientations de politique familiale n'étaient pas si éloignées des siennes. Néanmoins il serait abusif d'exagérer la continuité idéologique entre Vichy et la IIIe République de ce point de vue. L'engagement de Vichy contre les célibataires, les sans-enfants, les femmes actives, était un engagement militant, déterminé, prioritaire, qui s'est exprimé par tout un ensemble de mesures coercitives, indépendamment de l'IR. La création de l'allocation de salaire unique en

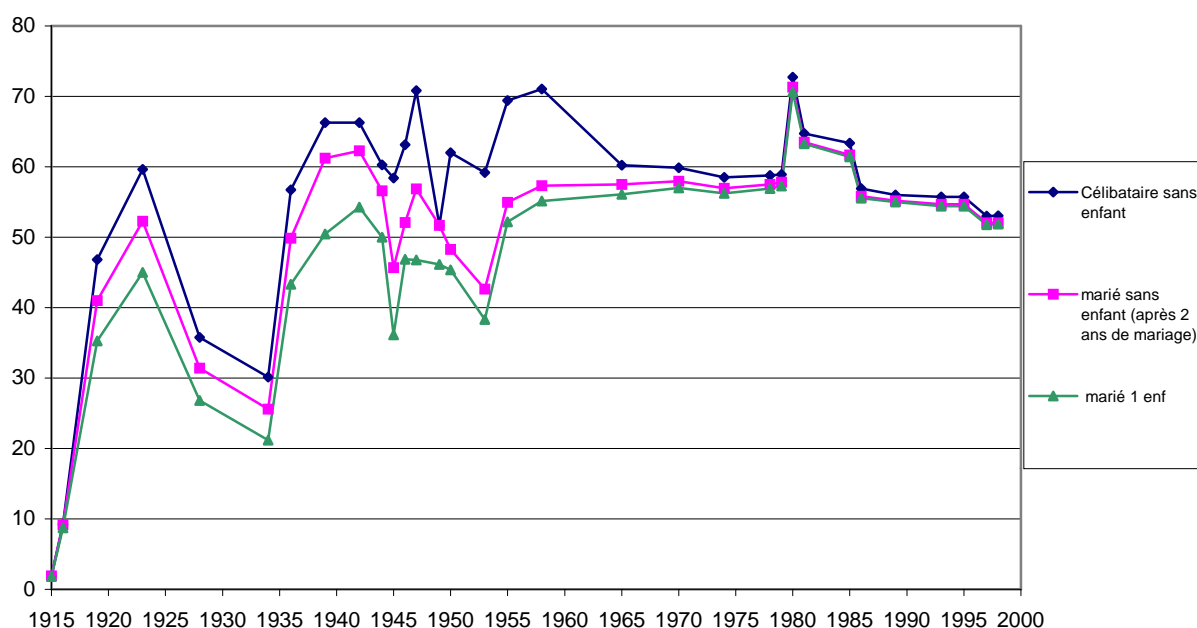
¹⁶ Il faut comprendre cette loi de 1934 avant tout comme une volonté de générer des recettes fiscales sans froisser les familles et les associations familiales. La suppression des réductions proportionnelles pour charges de famille fut donc compensée par une hausse de la contribution exigée des contribuables sans enfant, afin de maintenir une sorte d'équilibre.

¹⁷ Elles s'appliquent à taux plein pour un revenu imposable inférieur à 75 000 francs, puis à 80% pour un revenu compris entre 75 000 et 150 000 francs, à 60% pour un revenu entre 150 000 et 300 000 francs, à 40% entre 300 000 et 600 000 francs, et enfin à 20% au-delà de 600 000 francs.

faveur des mères au foyer en est l'un des exemples les plus fameux¹⁸. Si cette détermination ne s'est pas inscrite de manière marquante dans la législation de l'IR, c'est essentiellement dû au fait que les marges de manœuvre financières de Vichy étaient relativement étroites, et que les taux marginaux imposés par le gouvernement Daladier (tant pour l'IR que pour la TCF) avaient atteint de sommets difficilement surmontables.

GRAPHIQUE 2

tx moyen d'imposition P99,99-100
(en % du revenu imposable)



L'histoire familiale des premières années de l'IR se caractérise donc par deux éléments : premièrement une concentration des mesures sur une assiette très restreinte de contribuables, et deuxièmement, un ciblage précis des mesures à l'encontre de certaines catégories familiales, en particulier les foyers sans enfants. Un tel ciblage peut s'expliquer de deux façons. Tout d'abord, l'IR avait pour mission, plus que d'assurer les rentrées de recettes fiscales¹⁹, d'opérer une forme symbolique de redistribution, de justice sociale. Taxer les célibataires et les sans enfants les plus riches était donc pour l'Etat une manière de marquer de quels foyers il était le plus socialement et politiquement légitime d'exiger solidarité et redistribution. Mais ce système, comme nous l'avons remarqué, crée une forte incitation à l'envers en faveur du premier enfant, incitation qui n'est pas anodine. En effet la situation démographique française dans l'entre-deux-guerres a ceci de particulier qu'elle est fragmentée entre un grand nombre de familles nombreuses et un nombre extrêmement important de célibataires et de femmes sans enfants²⁰. La structure d'incitation de l'IR,

¹⁸ Sur ce point, Robert Paxton, dans *La France de Vichy*, donne un aperçu assez complet de l'ampleur des engagements de politique familiale de Vichy. Sur l'importance de l'allocation de salaire unique, voir Martin (1998).

¹⁹ Ce qui était la fonction essentielle des impôts cédulaires.

²⁰ Cf Daguet (1998). Thélot et Villac signalent également ce fait remarquable : les femmes nées en 1900 et les femmes nées en 1950 ont eu la même fécondité moyenne, alors que parmi les femmes de 1900 un quart n'ont pas eu d'enfants, contre moins d'un dixième pour les femmes de la génération 1950 !

fortement orientée vers le premier enfant, est donc aussi une réponse aux spécificités de la démographie française.

Avec la croissance progressive du rôle dévolu à l'IR dans la fiscalité française, les mesures familiales essentiellement symboliques ont donc pris au cours des années 1920-1940 une dimension de premier ordre. La stigmatisation des sans enfants s'est transformée peu à peu en véritable incitation à la fécondité. Ces 30 premières années de fonctionnement de l'IR, malgré leur législation tourmentée, sont donc bien une période de prise de conscience de la force de l'IR comme outil d'incitation et de contrôle des situations familiales.

2.1.2 1945-1980 : création du QF et apaisement de la fiscalité familiale.

A la fin de la seconde guerre mondiale, les questions de politique familiale restent d'une brûlante actualité, tandis que s'opère un véritable bouleversement démographique par le truchement du *baby boom*, dont la littérature démographique date traditionnellement le début aux alentours de 1942, voire avant. La question des règles de prise en compte des situations familiales dans l'impôt sur le revenu fait alors l'objet de débats virulents, la défaite de 1940 ayant ravivé les angoisses nationales, les peurs catastrophistes d'un déclin démographique et de ces conséquences²¹. Ces grandes querelles débouchent finalement sur la loi du 31 décembre 1945 qui décide de la création du système du quotient familial.

Originalité toute française, le QF, déjà proposé par le Sénat en 1914, se distingue avant tout par son coût élevé. Son adoption marque donc bien la priorité que les hommes politiques entendaient donner à la famille et à la natalité, après la défaite de 1940 qui avait ravivé tragiquement le spectre du déclin démographique. Le fonctionnement du système est simple : on attribue à chaque foyer fiscal un certain nombre de parts en fonction de sa situation familiale. Un célibataire a droit à une part, un couple marié à 2 parts, et chaque enfant donne droit à une demi-part, quel que soit son rang de naissance. Ensuite on divise le revenu imposable du foyer par son nombre de parts et on applique le barème d'imposition à ce revenu par parts. Enfin on multiplie par le nombre de part le montant de l'impôt ainsi obtenu, ce qui donne l'impôt final exigible. En raison de la progressivité du barème, ce système conduit donc à un impôt d'autant plus faible que le nombre de parts est élevé. Mais plus encore, ce système conduit à une réduction d'impôt par part d'autant plus importante que le revenu est élevé. Par rapport à la législation antérieure, le QF est donc en principe globalement plus avantageux pour les familles, et encore plus pour les familles aisées. Cet avantage donné aux familles nombreuses et à haut niveau de revenu est évidemment directement fonction du choix fait dans l'attribution du nombre de part. Par rapport à d'autres échelles de calcul comme celles de l'INSEE ou l'échelle d'Oxford, le QF attribue aux enfants et au conjoint un poids beaucoup plus fort. C'est pourquoi la gauche a toujours eu du mal à accepter le QF : le QF est beaucoup plus qu'un simple dédommagement face à la perte de niveau de vie occasionnée par la présence d'un conjoint et d'enfants. Et si le fonctionnement du QF dépasse le seul dessein redistributif, c'est parce qu'aux yeux des législateurs de 45 il possède un objectif nataliste avoué.

L'instauration du QF coïncide donc avec une forte augmentation de l'avantage fiscal par enfant des hauts revenus. Et ce d'autant plus que la loi de 1945 prolonge les mesures discriminantes à l'égard des contribuables sans enfants. Même si la TCF est abolie, les contribuables mariés sans enfants au bout de trois ans de mariage n'ont droit qu'à 1,5 part de

²¹ On peut trouver une description précise de ces débats dans Piketty (2001), p.284-294.

QF et non pas 2. Cette mesure est maintenue jusqu'à l'imposition des revenus de 1949, contribuant à maintenir une forte incitation au premier enfant, plus forte même parfois que sous le règne de la TCF (**graphique 3**). Alliée à l'introduction du QF, cette mesure provoque donc une augmentation brutale du gain fiscal moyen par enfant des hauts revenus entre 1945 et 1949, très visible sur le **graphique 1**. Puis à partir de 1950, le QF rentre progressivement dans les mœurs, et n'est plus remis en cause, la vitalité démographique française poussant peu à peu à un certain désintéressement à l'égard des questions de politique familiale

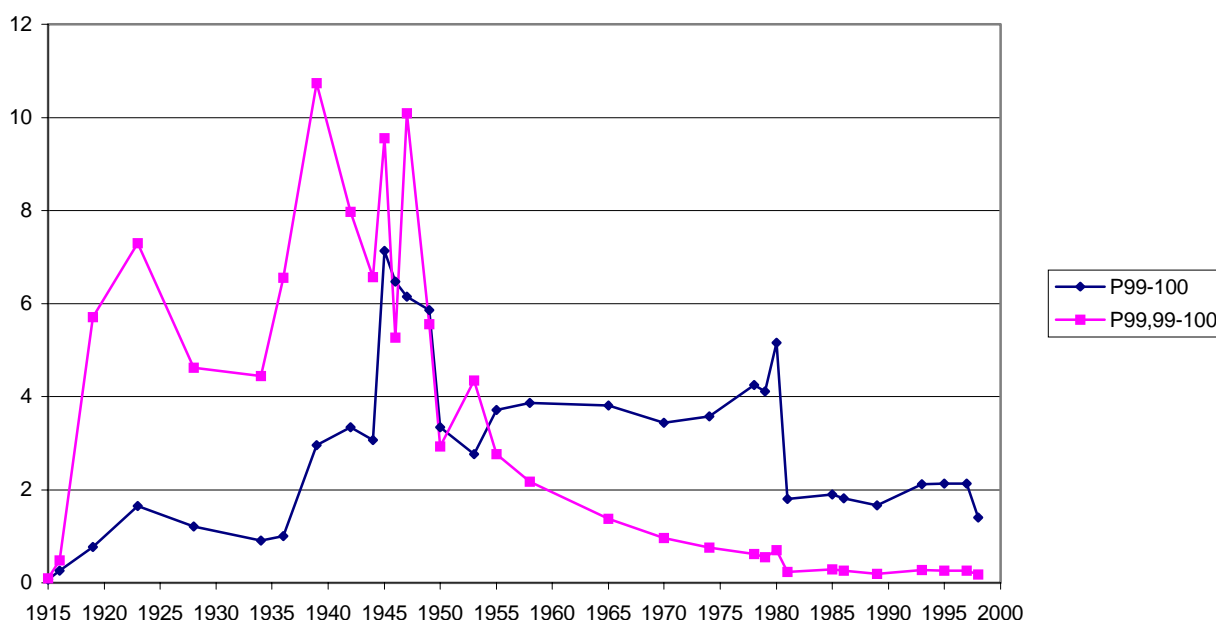
Pourtant, le système de QF possède une autre particularité trop souvent passée sous silence. C'est en effet un système d'incitation radicalement non linéaire en fonction du revenu. Expliquons tout cela plus en détail. A partir d'un certain niveau très élevé de revenu, disons de X francs, le revenu par parts d'un contribuable, même avec une famille très nombreuse, reste supérieur au seuil de la tranche d'imposition maximale (appelons-le Y). C'est-à-dire que même si le contribuable possède 4 enfants, et donc 4 parts de QF, X divisé par 4 reste supérieur à Y. Dès lors, la réduction d'impôt procurée par un enfant est identique quel que soit le niveau de revenu supérieur à X. Asymptotiquement donc, le gain moyen par enfant en % du revenu est nul. Cette propriété structurelle du QF est trop souvent oubliée. On préfère retenir l'idée que nous sommes passé d'un système de déductions forfaitaires à un système de réductions proportionnelles qui avantage beaucoup plus à mesure que le revenu croît. Rien de plus faux : les gains du système de QF sont beaucoup moins linéaires que les gains liés aux déductions forfaitaires de l'entre-deux-guerres. D'abord nuls (pour les contribuables non imposables), ils sont effectivement croissants du niveau de revenu, mais jusqu'à un certain seuil seulement, à partir duquel ils régressent très fortement. Ce seuil est certes particulièrement élevé, mais cela ne retire rien au fait que la structure de l'incitation en fonction du revenu change radicalement de forme. Orientée précédemment en faveur des très très hauts revenus, c'est désormais une courbe en cloche !

Le **graphique 1** indique bien cette forte baisse de l'incitation à la natalité des très très hauts revenus (P99,99-100). Elle résulte bien des propriétés structurelles du QF et a, de plus, été renforcée par des mesures annexes. Tout d'abord la fin des mesures de stigmatisation contre les contribuables sans enfants a brusquement réduit, et par deux fois, l'incitation des très très hauts revenus à faire un premier enfant, le gain fiscal procuré par le 1^{er} enfant chutant pour les P99,9-100 de 9,5% à 1,4% de leur revenu imposable entre 1945 et 1965. Une première fois en 1950 avec la suppression de la catégorie « 1,5 part mariés ». Puis en 1959, avec la fin des majorations de taux marginal supérieur pour les contribuables célibataires. De 1945 à 1958, les contribuables n'ayant qu'une seule part de QF étaient en effet astreints à des taux marginaux supérieurs de 55% et 70% au lieu respectivement de 50% et 60% pour les autres contribuables. En outre, la non (ou la faible) revalorisation du barème au cours des années 1950 et 1960 est venue encore accroître la propriété structurelle du QF qui veut que les très très hauts revenus possèdent une incitation tendant vers 0% de leur revenu. Avec la forte croissance économique des années 45-70, les revenus des P99,99-100 ont très fortement cru, et le seuil de la tranche supérieure d'imposition est resté pratiquement inchangé. Si bien que le montant absolu de l'économie d'impôt réalisée grâce à un enfant est restée inchangée, et en pourcentage du revenu, ce montant a fortement diminué. Cet épisode de forte baisse du gain moyen par enfant des très très hauts revenus est donc une preuve flagrante de la multiplicité des outils qui commandent la politique familiale de l'IR : les mesures à vocation directement familiales doivent être analysées de concert avec les majorations exceptionnelles et la forme du barème pour avoir une vision d'ensemble du fonctionnement du système.

Les années 1945-1980 sont donc marquées par la mise en place d'un système original héritier des interrogations des années précédentes, et qui finit par faire taire les vifs contentieux politiques sur les orientations familiales de l'IR. Dans les faits, ceci conduit à augmenter sensiblement l'incitation fiscale à la fécondité pour les hauts revenus, même si dans le même temps, le fractile le plus élevé des revenus voit son avantage familial diminuer fortement et régulièrement, aussi bien en termes absolus ²²(**graphique 5**) que relatifs (**graphique 1**). Cette profonde baisse du gain moyen par enfant des P99,99-100 est une découverte relativement importante. Elle offre surtout une expérience naturelle très propre, car seule l'incitation des très très hauts revenus a considérablement diminué ; le gain moyen des autres fractiles du premier décile a, lui, continué à augmenter. Nous possédons donc une expérience naturelle avec un bon groupe test et un bon groupe de contrôle.

GRAPHIQUE 3

gain fiscal au premier enfant en % du revenu imposable



2.1.3 1980-1998 : une politique familiale schizophrène.

A partir de la fin des années 70, les querelles un temps mises en sourdine se ravivent, alors que les effets du *baby boom* s'estompent fortement, réveillant la peur d'un déclin démographique. Cette nouvelle vigueur des questions familiales contribue à remodeler radicalement les dispositions fiscales de la politique familiale en modifiant profondément ses orientations : plafonnement des effets du QF d'un côté et politique du troisième enfant de l'autre redessinent les contours de l'incitation fiscale à la natalité.

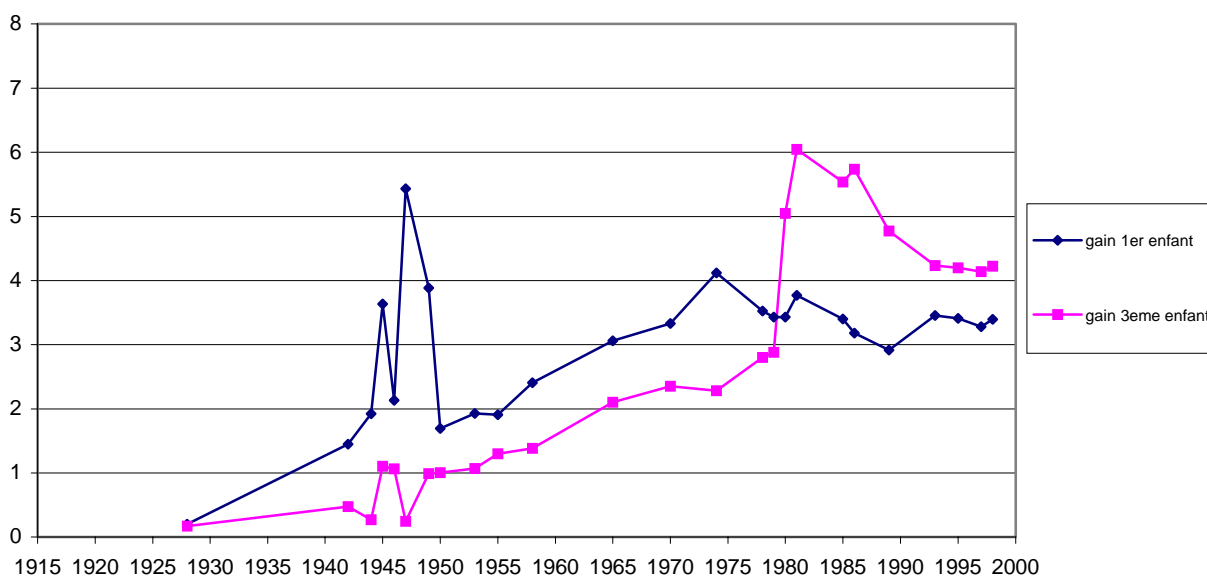
Après plusieurs décennies d'apaisement, c'est le gouvernement Barre qui rouvre le débat, en accordant une part entière au 5^{ème} enfant à charge par la loi de janvier 1980, applicable aux revenus de 1979. En décembre 1980, cette part entière est finalement accordée au 3^{ème} enfant en lieu et place du 5^{ème} (disposition applicable à partir des revenus de 1980). Ce brusque changement de législation, qui vise à créer une prime à la famille nombreuse, n'est en fait que

²² La manière dont nous avons calculé ces gains absolus et relatifs est détaillée dans l'annexe C.

l'aboutissement d'un vieux projet. Dès 1945, une partie des députés de droite cherchait en effet déjà à incorporer une telle prime, mais le coût élevé de ce type de mesure en avait dissuadé l'adoption. En 1986, le gouvernement Chirac va même élargir l'application de la part entière à tous les enfants au-delà du troisième. Cette offensive politique en faveur du troisième enfant contribue à modifier radicalement la structure d'incitation fiscale. Alors que jusque là c'est le premier enfant qui faisait l'objet de l'incitation la plus forte, c'est désormais le troisième enfant qui bénéficie du gain fiscal le plus élevé, et ce à tous niveaux de revenu au sein du premier décile (**graphiques 4-a et 4-b**). Derrière la modification des objectifs, il faut bien sûr voir les bouleversements de la structure démographique. Si la politique du troisième enfant domine désormais celle du 1^{er} enfant, c'est que depuis 1945 les familles sans enfants sont devenues beaucoup moins nombreuses, alors que dans le même temps les familles de trois enfants et plus ont vu leur proportion s'effondrer : le modèle de la famille avec deux enfants s'est diffusé tant et si bien qu'il est devenu la norme ! En tout état de cause, les graphiques 4 montrent bien en quoi la force de ce brusque changement d'orientation politique constitue une expérience naturelle importante, que nous avons choisi d'exploiter par la suite : la modification de la structure d'incitation fiscale est brusque, pérenne et exogène.

GRAPHIQUE 4a

gain en fonction du rg de naissance
(en % du revenu imposable) P90-100

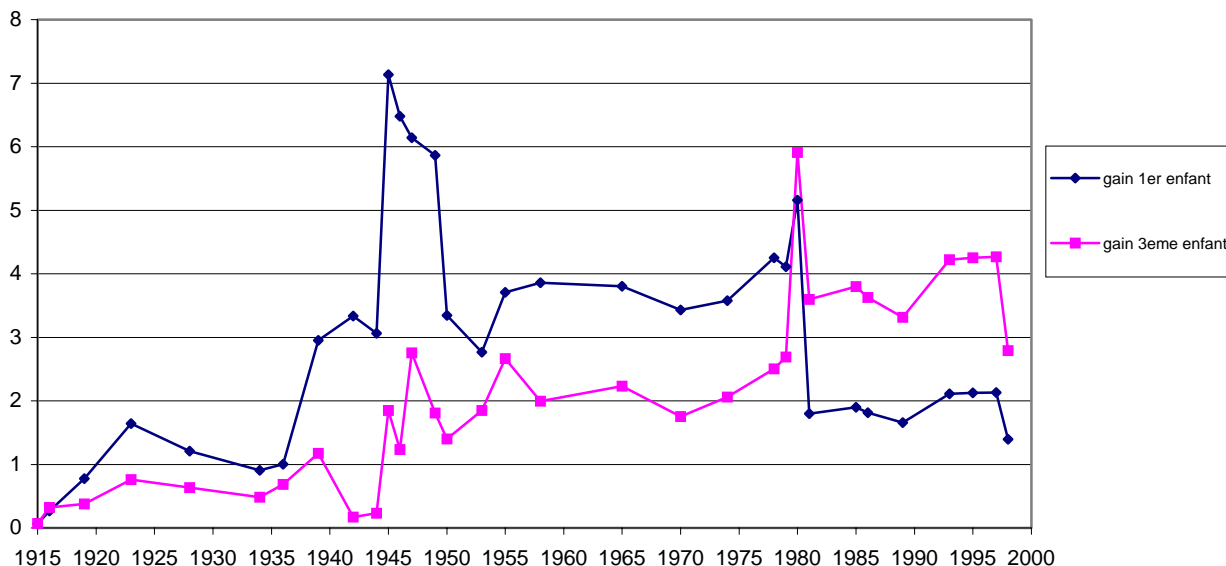


Mais les opposants aux QF n'ont pas non plus déposé les armes ! On se souvient que la gauche avait eu bien du mal à accepter l'adoption du QF, système perçu comme inégalitaire au motif qu'un enfant de riche donne droit à une économie d'impôt plus importante qu'un enfant de pauvre. Dès 1981, le gouvernement Mauroy met donc en chantier un plafonnement des effets du QF : l'avantage offert pour chaque part supplémentaire de QF ne doit pas dépasser un certain plafond. Néanmoins le plafond est fixé à un niveau particulièrement élevé, si bien que dans les faits seule une très petite partie des contribuables est affectée par ce plafonnement. Le **graphique 1** nous permet de voir que seul le premier centile de revenu voit véritablement son gain moyen par enfant baisser significativement (de 5% à 2% du revenu imposable). Au sein du premier décile dans son ensemble (ce qui inclut donc le premier centile) le plafonnement des effets du QF ne se fait pas sentir, l'avantage moyen par enfant

restant stable à niveau proche de 3,5% du revenu imposable. Si donc le plafonnement n'a eu que des effets mineurs pour ce qui concerne l'assiette fiscale dans son ensemble, il a produit un brusque et manifeste changement des incitations au sein du décile supérieure.

GRAPHIQUE 4b

gain en fonction du rg de naissance P99-100
(en % du revenu imposable)

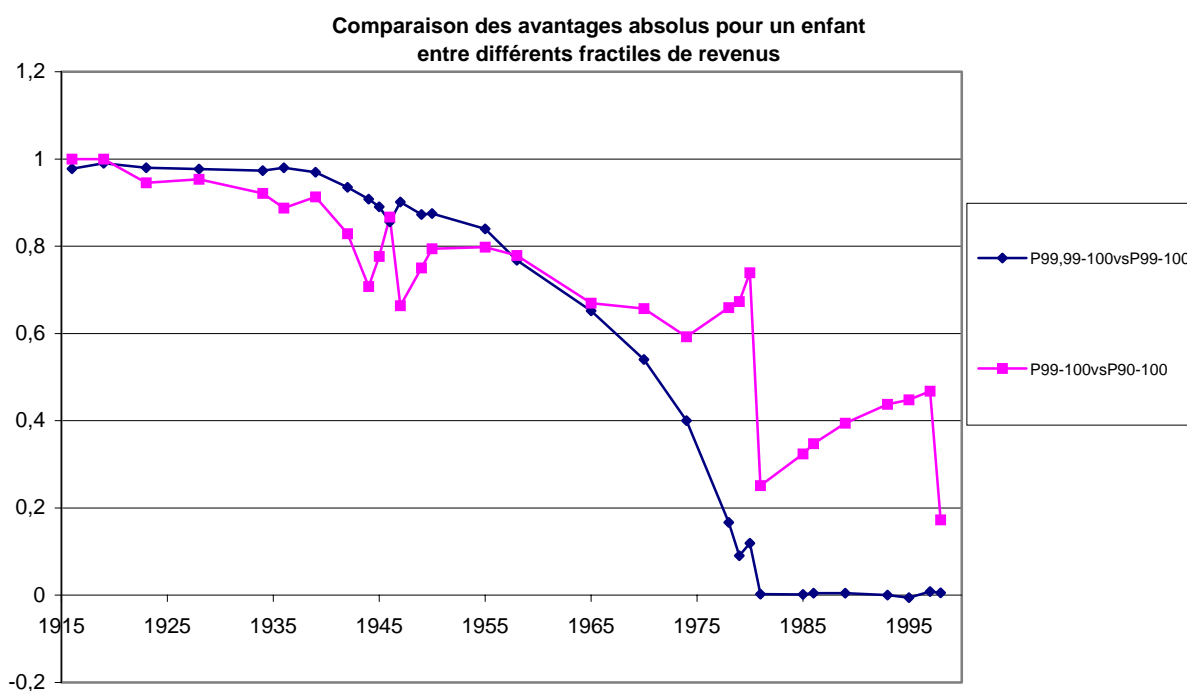


En 1998, le gouvernement Jospin a abaissé le seuils de plafonnement, réduisant encore un peu plus l'incitation nataliste en direction du premier décile. Si l'on observe le **graphique 5**, on constate que ces mesures ont rapproché le fonctionnement de l'IR de l'idéal égalitaire qui voudrait qu'un enfant donne droit au même avantage quel que soit le niveau de revenu de ses parents. L'avantage absolu du premier centile sur le premier décile a en effet fondu. Alors qu'avant 1981 le gain moyen procuré par un enfant du premier centile était supérieur de 74% au gain moyen pour un enfant du premier décile, il ne lui est supérieur que de 17% en 1998. Au niveau des très hauts revenus, le plafonnement agit de telle manière que le gain moyen absolu par enfant est le même pour tous les fractiles du premier centile de revenu. C'est ce qui explique que sur le **graphique 5**, l'avantage absolu des P99,99-100 sur les P99-100 soit égal à 0 depuis 1981. Le plafonnement des effets du QF représente donc une expérience naturelle décisive, par son ampleur, son importance tant du point de vue politique que fiscal. Elle a l'avantage d'offrir des perspectives d'estimation très propres : un impact fortement différentiel (premier centile contre premier décile) donc la possibilité d'obtenir des groupes de contrôles stables, une mesure en outre durable et aux effets clairs et prononcés.

Nous n'avons considéré ici, dans ce rapide aperçu de l'histoire des mesures familiales de l'IR, que les mesures susceptibles d'avoir un impact direct sur l'incitation à la fécondité. Dans l'optique de simplifier le labyrinthe souvent hermétique de la législation fiscale, nous avons donc éludé un certain nombre de caractéristiques du fonctionnement de l'IR qui ont une incidence directe sur les structures familiales dans un sens plus général : notamment l'incitation au mariage, le traitement du concubinage avec le PACS ou l'amendement Courson, la question de la prise en compte des enfants majeurs avec le problème de la demi-part, etc... Ces aspects sont d'ailleurs beaucoup plus difficiles à traiter précisément étant

donnée la forte endogénéité des choix de déclarations fiscales : se déclarer concubins ou célibataires, déclarer ou pas ses enfants majeurs, ces choix-là dépendent directement de l'incitation fiscale. Ce qui crée un certain artifice d'enregistrement statistique. Artifice auquel le versant natalité, lui, n'est pas confronté : on ne peut pas déclarer des enfants que l'on n'a pas fait. Quand bien même, donc, on ne s'est préoccupé que des mesures touchant directement à l'incitation à la fécondité, on n'en constate pas moins l'extrême âpreté des débats qui continuent à faire rage et la complexité des outils mis en œuvre : détermination des nombres de parts, systèmes de majorations ou de minorations ciblées, plafonnement, forme du barème.... C'est pourquoi une estimation rigoureuse des effets de ce système est tout sauf inutile. Or plusieurs éléments déterminants ont pu être dégagés pour offrir des pistes judicieuses d'estimation. Tout d'abord, rappelons que jusqu'à 1945, ce sont uniquement les très très hauts revenus qui sont touchés par les mesures fiscales, amenant leur incitation fiscale à des niveaux très élevés, mais qui déclinent fortement après 1945. On a donc de ce point de vue une première expérience naturelle exploitable. En second lieu, le fonctionnement du QF, après avoir longtemps favorisé les hauts revenus, voit ses effets plafonnés, ce qui réduit brusquement les incitations du premier centile sans modifier la situation des fractiles inférieurs du premier décile. On dispose donc d'une seconde expérience naturelle d'une grande pureté. Enfin, la transformation des incitations en direction des enfants selon leur rang de naissance offre une troisième expérience naturelle des plus intéressantes.

GRAPHIQUE 5



Note : le graphique ci-dessus est construit de la façon suivante. Si le gain procuré par un enfant pour le fractile 1 est de A francs courants, et pour le fractile 2 de B francs courants, alors l'avantage absolu de 1 sur 2 est le rapport $(A-B)/A$. Donc plus l'avantage absolu est proche de 0, plus le montant versé pour chaque enfant est égalitaire (chaque enfant donne droit au même montant quel que soit le niveau de revenu). Plus on est proche de 1, plus le système procure une forte incitation à mesure que le revenu croît.

2.2 La politique familiale de l'IR face aux allocations familiales

Comme nous l'avons déjà précisé, le principal problème des allocations familiales tient au fait qu'elles donnent droit à des montants équivalents quel que soit le niveau de revenu. On ne dispose donc pas de variations différentielles susceptibles d'offrir de bons groupes de contrôle. Le second problème que l'on rencontre lorsque l'on cherche à évaluer l'évolution de

l'incitation à la fécondité via les allocations familiales, c'est la difficulté à retracer précisément l'encouragement financier effectif dans une perspective historique longue.

En effet, alors que les données de l'IR nous permettent de saisir finement l'incitation fiscale à la fécondité avant 1945, il est bien difficile de savoir quels montants ont représenté réellement les allocations avant 1945, et quels en étaient précisément les bénéficiaires. Car, avant même le Code de la Famille qui, en 1939, institue au niveau étatique le fonctionnement des allocations familiales, il existait un système d'allocations pour situations de familles en direction des salariés, géré de manière décentralisée par des caisses fédérées en 1921 dans un « comité central des allocations familiales ». En 1932, l'affiliation de toutes les entreprises à ce système de caisses avait été faite obligation légale, ce qui nous laisse à penser que les allocations familiales touchaient déjà une grande partie de la population salariée. Mais nous n'avons malheureusement aucune statistique nous permettant de savoir précisément à qui ses allocations s'adressaient et combien elles représentaient, car les règles d'attribution étaient déterminées au niveau de chaque entreprise. Cette lacune des données est particulièrement dommageable à l'analyse et la compréhension de la reprise progressive de la fécondité française peu avant la guerre.

A partir du moment où les allocations familiales sont devenues une affaire d'Etat, les choses nous sont relativement plus accessibles : création de l'allocation de salaire unique sous Vichy, grande loi-cadre de 1946, création de l'allocation logement, création de l'allocation mère au foyer, réformes de 1972 avec mise sous condition de ressources, création du complément familial en 1978 qui annonce le renforcement de la politique du 3^{ème} enfant, retour des préoccupations démographiques avec la création de l'allocation au jeune enfant en 1985, puis « plan Famille » de 1986 qui réforme l'APE et crée l'allocation de garde d'enfant à domicile²³... Les grandes étapes de l'histoire des allocations familiales nous sont connues. Mais si nous savons comment a pu varier l'incitation financière, nous n'avons pratiquement aucune statistique fine et historiquement longue sur la façon dont les structures familiales concernées par ces allocations ont réagi à leurs modifications.

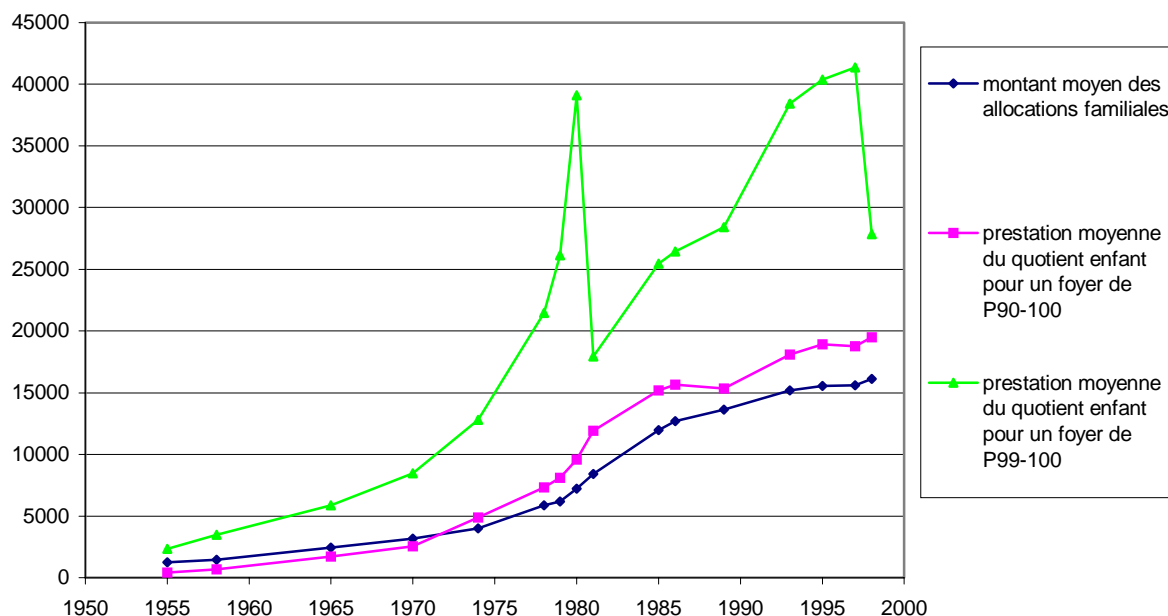
Néanmoins, grâce aux données la CNAF, nous savons, au niveau agrégé et depuis 1950, quels ont été les montants des allocations versées et le nombre de bénéficiaires. Nous avons donc pu retranscrire l'allocation familiale moyenne touchée par un foyer que nous comparons au montant moyen rapporté par un enfant grâce au système fiscal, pour un foyer du premier décile, et pour un foyer du premier centile. Le **graphique 6** nous expose cette comparaison. Le premier trait remarquable est l'importance des avantages fiscaux relativement aux allocations familiales. Car, n'oublions pas qu'un foyer non imposable va n'avoir droit qu'aux allocations. Un foyer du premier décile, lui, va cumuler les allocations avec l'avantage fiscal. Si bien que le système complet, allocations plus avantage fiscal, a un impact fortement régressif. L'avantage fiscal double le montant des allocations pour les ménages du premier décile, et le fait presque tripler pour les ménages du premier centile. Ensuite pour ce qui concerne l'évolution : il est notable en premier lieu que le montant absolu de l'avantage fiscal a cru plus vite que celui des allocations. Pour le premier centile, il a même complètement explosé avant d'être ramené brusquement vers le bas par le plafonnement des effets du QF, en 1981 et 1998. Pour ce qui concerne le premier décile, il y a eu inversion du système d'incitation. Avant les années 1970, les allocations familiales représentaient un montant absolu plus fort que les avantages fiscaux retirés de la présence d'enfants. Désormais, c'est le

²³ Pour un résumé de l'histoire des allocations familiales, Cf. Gérard Lattès « Les prestations familiales », *Données sociales*, 1987.

contraire : le système fiscal rapporte plus aux foyers du premier décile que les allocations familiales²⁴.

GRAPHIQUE 6

prestations familiales par foyer
(en francs courants)



Note : le montant des allocations familiales mentionné ici ne contient que les allocations familiales, c'est-à-dire qu'il exclut les autres prestations des risques famille et maternité. Il n'est donc pas tenu compte de l'ensemble des prestations à caractère familial au sens de Thélot et Villac, mais des prestations susceptibles d'avoir un impact direct sur la fécondité des foyers.

Force est tout de même de constater que les allocations familiales représentent pour les hauts revenus des montants relativement négligeables au regard de l'incitation fiscale. Surtout, les évolutions du montant des allocations familiales sont infimes au regard des variations des gains fiscaux rencontrés par les hauts revenus au cours du siècle. Dans la suite de nos estimations, nous avons donc décidé de négliger les allocations dans l'incitation financière à la fécondité des hauts revenus. Mais même si elles ne concernent que l'incitation fiscale, nos estimations diffèrent en différence n'en sont pas moins robustes eu égard à la faiblesse des variations et des montants des allocations, qui ne risquent pas de créer des perturbations notables dans la structure incitative des hauts revenus.

²⁴ En annexe, nous donnons une estimation des coûts respectifs de fonctionnement du système de QF et des allocations familiales. Cf. Annexe D.

3 FECONDITE ET STRUCTURES FAMILIALES DES HAUTS REVENUS.

Grâce aux données fiscales, nous avons pu reconstituer l'histoire familiale des hauts revenus, c'est-à-dire aussi bien l'évolution du nombre moyen d'enfants par foyers que la composition des fractiles de revenu en fonction des différentes configurations familiales (part de célibataires, de mariés sans enfants, avec un enfant, etc). Les données fiscales étant directement tributaires de la législation, les séries présentées ci-dessous sont parfois légèrement contraintes par les exigences mêmes du fonctionnement de l'IR. Ainsi, avant 1945, l'assiette fiscale est trop étroite de telle sorte que nous ne pouvons suivre sans encombre que le premier centile de revenu. A partir de 1945, la mise en place du QF nous permet de connaître précisément la structure familiale des différents fractiles, renseignement dont nous ne disposons pas avant le QF. Malgré cela, les données révèlent des informations originales. Au moment du *baby boom*, la reprise de la fécondité a été beaucoup plus précoce parmi les hauts revenus que dans le reste de la population. Et la fécondité des hauts revenus n'a pas connu de chute aussi brutale que la fécondité moyenne depuis 30 ans : au contraire, elle reste encore fortement dynamique, et ce en dépit de la baisse du nombre de familles nombreuses et de la convergence des structures familiales des hauts revenus vers le modèle à deux enfants.

3.1 L'évolution singulière et relativement indépendante du nombre d'enfants par foyer des hauts revenus.

3.1.1 Baby boom des hauts revenus et stabilité de la fécondité depuis 30 ans : deux découvertes.

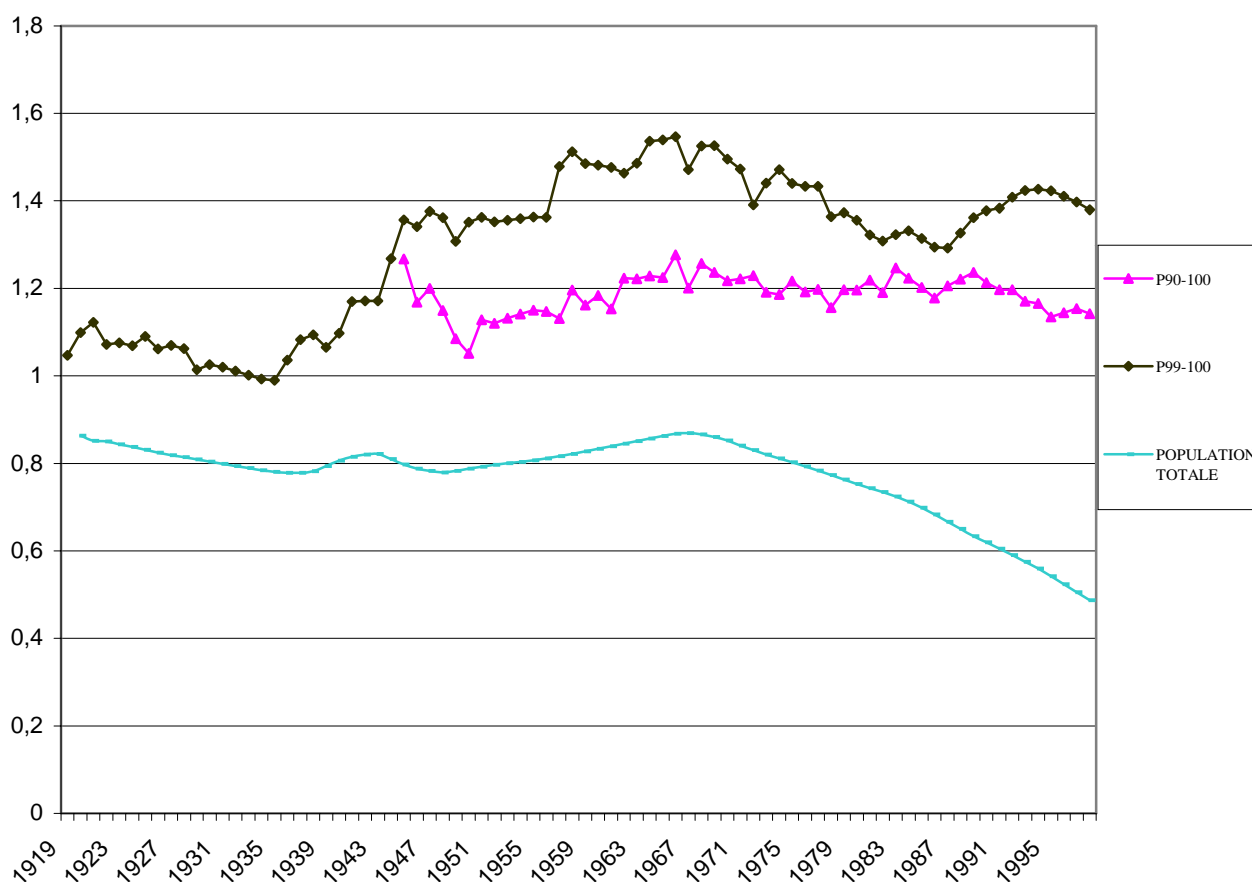
L'idée que la fécondité des hauts revenus est significativement plus forte que la fécondité moyenne n'est pas nouvelle. Encore faut-il s'assurer que ces différences de comportement de fertilité sont valables dans le long terme. Le **graphique 7** montre l'évolution du nombre moyen d'enfants par foyer pour l'ensemble de la population, pour le premier décile de revenu, et pour le premier centile de revenu²⁵. Il est frappant de constater, non seulement que la fécondité des hauts revenus est effectivement toujours plus forte que la fécondité moyenne, mais surtout qu'elle a connu un mouvement fortement indépendant. En effet, en baisse lente depuis 1919, le nombre moyen d'enfants du centile supérieur connaît un rebond spectaculaire à partir de 1936, à peine entamé par la guerre, qui s'amplifie à la Libération, pour atteindre des niveaux records au début des années 1960. Subissant un ralentissement marqué dans les années 1970, le fait indéniablement le plus marquant est que la fécondité des hauts revenus repart toutefois à la hausse dans les années 1980 alors que le nombre moyen d'enfants par foyer dans la population totale décline lui fortement. Cette reprise de la fécondité est d'autant plus frappante que, comme nous l'avons vu précédemment, l'incitation financière à la fécondité de ces foyers a fortement décliné à partir des années 1980 avec l'instauration du plafonnement des effets du QF.

La fécondité du premier décile est elle aussi assez originale : en baisse dans les années 45-50, elle connaît depuis une grande stabilité, avec de lents mouvements très graduels, à la hausse

²⁵ Pour ce qui concerne le calcul du nombre moyen d'enfant pour l'ensemble de la population nous avons rapporté le nombre total d'enfants mineurs célibataires (calculé par F. Daguet) au nombre total de foyers fiscaux. Pour ce qui concerne les P90-100 et P99-100 (ainsi que l'ensemble des fractiles du premier décile de revenu), nous avons utilisé une méthode d'interpolation par une loi de Pareto à partir de nos données fiscales agrégées et exhaustives. L'ensemble des procédures d'estimation est rapporté dans l'annexe A.

d'abord (1950-fin des années 1960), à la baisse ensuite (1970-1980). Cette baisse se stabilise aux débuts des années 80, mais depuis 1987-1988, il semble que la fécondité du premier décile décline fortement. La fécondité des hauts revenus a donc une (des) histoire(s) propre(s), dont il convient de respecter et d'expliquer les rythmes et les cadences. Deux éléments originaux méritent en tout premier lieu qu'on s'y attarde : la violente remontée de la fécondité des hauts revenus à partir de 1936, et la grande stabilité du nombre moyen d'enfants par foyers à partir de la fin des années 70 alors qu'il s'effondre à l'échelle de l'ensemble des foyers.

GRAPHIQUE 7
Nombre moyen d'enfants par foyer



- Le singulier baby boom des hauts revenus :

Deux traits caractérisent cette reprise de la fécondité des hauts revenus : d'abord sa brutalité, sa force, ensuite sa relative avance par rapport au reste de la population. Malheureusement les pistes d'explication sont relativement faibles. Si l'on se tourne du côté des incitations fiscales, on a bien du mal à rendre compte de la puissance de ce démarrage. On se souvient que la politique fiscale a été très volontaire, mais excessivement ciblée. Si la force des incitations peut expliquer le décollage de la fécondité des P99,99-100, on a peine à croire qu'elle puisse aussi valoir pour l'ensemble du premier centile (P99-100), dont le gain moyen par enfant n'a jamais dépassé 1% du revenu imposable avant 1936. De surcroît le timing de ces incitations ne colle pas : après avoir augmenté fortement de 1920 à 1925, elles déclinent de manière importante jusqu'en 1936. Doit-on alors imaginer que la croissance des incitations fiscales a

eu un impact très différé, avec retard ? C'est envisageable, car la nouveauté du système de l'IR, et de son versant incitation familiale était telle que les contribuables ont mis un certain temps avant d'en assimiler toutes les subtilités. Néanmoins il paraît grandement improbable qu'un tel impact différé ait provoqué une reprise de la natalité d'une telle force.

Pourquoi les hauts revenus ont-ils pris de l'avance sur le baby boom ? Fabienne Daguet (2002) mentionne bien, à l'instar de la plupart des études démographiques une reprise de la fécondité française dans la seconde moitié des années 30 et préfigurant le grand élan de 1942. Mais, il ne faut pas oublier que les données dont nous disposons pour cette étude sont des données en stock : cette reprise de la fécondité dont fait état Daguet met quelques années avant de se matérialiser par une hausse du stock d'enfant total. La hausse de la courbe du nombre moyen d'enfants pour l'ensemble de la population à partir de 1939 correspond donc à cette reprise de la fécondité initiée en 1936 ! S'il existe un tel décalage dans la transmission des flux au stock, on doit conclure que la hausse du nombre moyen d'enfants des hauts revenus dès 1936 découle d'une augmentation de la fécondité de ces mêmes hauts revenus datant du début des années 30. En tout état de cause, les hauts revenus étaient donc en avance sur leur temps !

Il reste néanmoins troublant de constater que, si les incitations fiscales n'expliquent vraisemblablement pas le redémarrage de la fécondité des hauts revenus, elles ont tout de même épousé le dessin de l'augmentation du nombre moyen d'enfants. Les incitations fiscales ont en effet beaucoup augmenté à partir de 1936, parallèlement à la natalité des hauts revenus, et se sont progressivement déployées vers l'ensemble du premier décile. On a ainsi la nette impression que la politique fiscale n'a fait que suivre et soutenir une tendance qu'elle n'a pas vraiment initiée. Ceci nous ramène à la question de l'endogénéité des politiques publiques !

La reprise de la natalité des hauts revenus est donc un événement singulier : en avance sur le timing du *baby boom*, elle ne s'explique pas parfaitement par la structure des incitations financières. C'est au contraire une tendance unique, convergence d'un faisceau de causalité dont nous aurons toujours du mal à démêler les fils et qui nous rappelle qu'en matière de démographie, la pluralité des déterminants nous oblige à beaucoup d'humilité. Cette tendance s'est ensuite propagée à l'ensemble de la population (doit-on penser à un phénomène de diffusion des comportements de natalité du haut vers le bas de l'échelle des revenus, un peu à la manière de la diffusion des prénoms dont parlent les sociologues ?), et a été entretenue par une politique de soutien efficace.

- L'étonnante stabilité de la fécondité des hauts revenus depuis 20 ans.

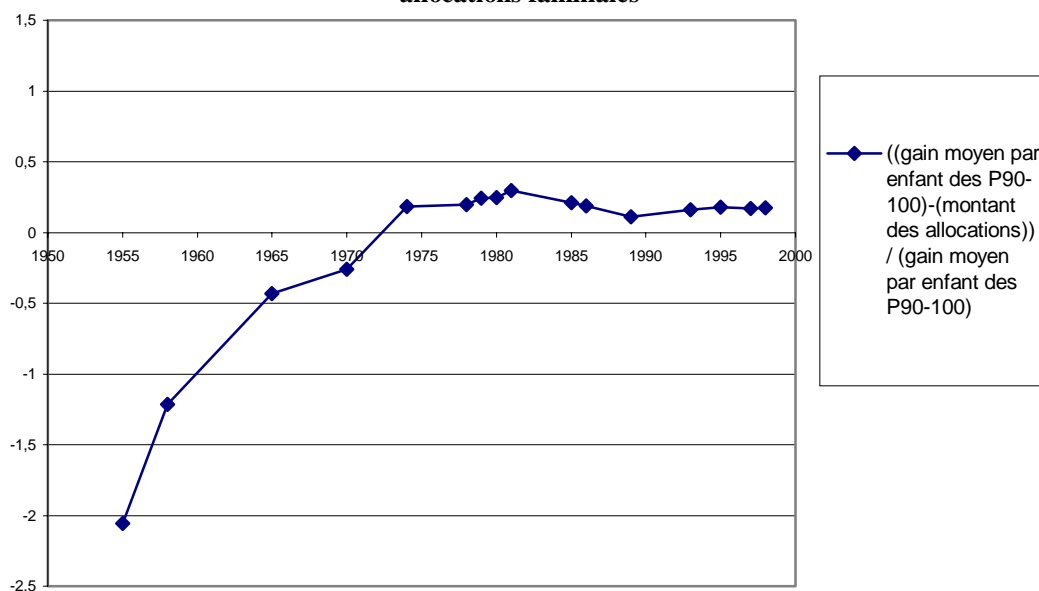
On peut s'étonner de la persistance d'un niveau élevé de fertilité parmi les hauts revenus alors que la fécondité moyenne s'effondre depuis plus de 20 ans. Une première explication peut être trouvée dans les incitations financières. En effet, comme nous l'avons vu auparavant, le gain fiscal moyen par enfant du premier décile a augmenté continûment depuis un demi-siècle, croissance plus rapide que celles des allocations familiales en direction de l'ensemble de la population. Comme le montre le **graphique 8** suivant, ceci a modifié la structure relative des incitations en faveur des hauts revenus. Alors que le montant absolu en francs courants des allocations familiales valait en 1955 deux fois plus que le gain fiscal par enfant en francs courants du premier décile, ce gain fiscal est aujourd'hui supérieur au montant des allocations de plus de 20%. Si bien que la politique familiale semble n'avoir pas soutenu les ménages non imposables aussi fervemment qu'elle a soutenu les hauts revenus. Toutefois, au regard de l'importance de la chute de la fécondité dans l'ensemble de la population, la petite baisse relative des incitations financières via les allocations paraît bien peu de chose. Il semble bien

que les incitations financières n'ont que peu d'impact véritable dans ce cas précis, car la fécondité du premier centile a connu un rebond au cours des années 80 alors que ses incitations étaient plafonnées !

Il semble donc que la chute de la fécondité moyenne à l'échelle de l'ensemble de la population soit une tendance relativement autonome, un phénomène singulier que les incitations financières n'expliquent pas. On peut bien sûr envisager d'autres pistes d'explication, mais qui ne changent rien au constat de base d'une relative inefficacité des incitations financières. Parmi ces pistes on peut citer le développement du salariat féminin par exemple. Comme le mentionne la littérature, il semble que l'activité féminine ait un impact fortement négatif sur la fécondité. Or l'activité féminine dépend aussi assez fortement du revenu total du foyer. Dès lors, il est probable que la croissance de l'activité des femmes dans les niveaux de revenu inférieurs ait été plus rapide et plus massive que dans les foyers des hauts revenus. Au quel cas le maintien de la fécondité des hauts revenus par rapport au reste de la population s'explique sans doute un peu par des différences de taux d'activité féminins²⁶.

GRAPHIQUE 8

Bonus procuré par le gain fiscal du premier décile par rapport aux allocations familiales



Pour conclure sur ce sujet, rappelons que si la croissance de l'activité féminine peuvent alourdir quelque peu le recul de la fécondité moyenne, ce recul reste un phénomène très fort, très puissant, avéré et commenté par une abondante littérature depuis 30 ans. Or il paraît peu

²⁶ Notons en outre que la puissance de la chute du nombre moyen d'enfants dans l'ensemble de la population, même s'il est certain qu'elle a été d'une ampleur rare, - ce que la littérature démographique ne cesse de rappeler- est peut-être très légèrement surestimée par nos estimations, du fait de différentiels de concubinage. En effet, 39% des enfants naissent aujourd'hui de parents non mariés contre à peine plus de 5% il y a 50 ans. Or en concubinage, il peut être fiscalement avantageux pour un couple de faire deux déclarations séparées de revenu, créant ainsi deux foyers fiscaux distincts pour un seul ménage effectif (à tout le moins avant l'amendement Courson de 1995). Dès lors, la multiplication des foyers fiscaux pour concubinage engendre une légère baisse du nombre moyen d'enfants par foyers, en gonflant le dénominateur de la fraction. Et si le concubinage est relativement plus développé dans la population dans son ensemble que chez les hauts revenus, alors le **graphique 7** tend à surestimer quelque peu la chute de la fécondité moyenne.

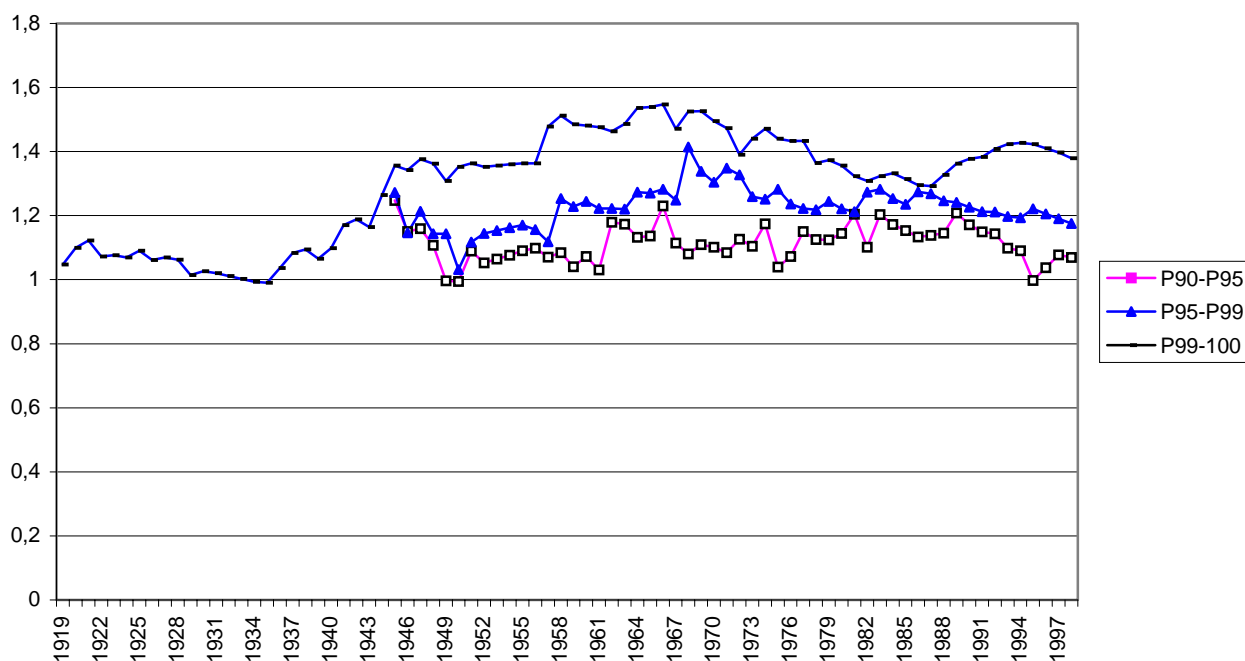
probable que la baisse relative de l'incitation financière moyenne explique seule cette lame de fond. A tout le moins permet-elle de penser que si les hauts revenus ont été épargnés par cette vague, c'est notamment grâce à une politique active de soutien financier. Ainsi germe l'idée d'un effet dissymétrique de l'incitation financière : elle ne crée pas proprement de tendances à la hausse (comme nous l'avons vu pour le baby boom des hauts revenus), mais elle les soutient. Si bien que lorsqu'elle diminue la fécondité baisse nettement, mais lorsqu'elle augmente la fécondité ne repart pas nécessairement à la hausse.

3.1.2 Au sein du premier décile des destins contradictoires.

Après avoir éclairci le déroulement des grandes tendances communes à l'ensemble des hauts revenus, on peut s'intéresser aux variations internes. Lorsque l'on décompose la fécondité du premier décile entre les fractiles inférieurs du décile et le premier centile, (**graphique 9**) on observe une certaine forme d'indépendance, ainsi que le suggérait déjà le paragraphe précédent, au sein même des hauts revenus. Les comportements de natalité des fractiles inférieurs des hauts revenus ont une histoire sensiblement différente, beaucoup plus stable et à un niveau toujours plus faible que les franges supérieures des hauts revenus. On a donc deux schémas de fécondité assez insolites et indépendants, qui se calquent sur l'évolution moyenne de manière imparfaite.

GRAPHIQUE 9

Nombre moyen d'enfants par foyer au sein des 10% des revenus les plus élevés

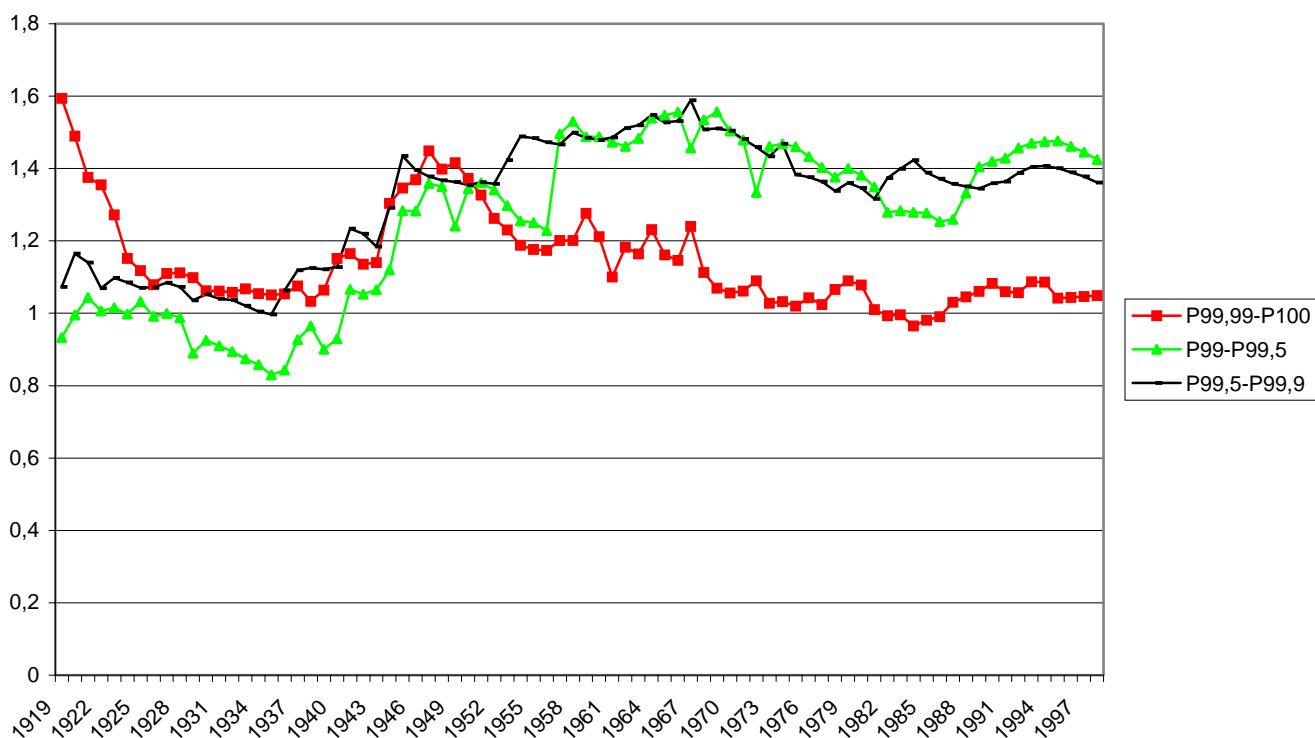


Si l'on décompose désormais le premier centile de revenu, on s'aperçoit qu'au sein même de ce petit fractile, les évolutions sont fortement contrastées. En effet, alors qu'ils suivaient jusque là assez conformément l'évolution moyenne du premier centile, les très très hauts revenus (P99,99-100, soit la fraction supérieure du premier centile) voient brusquement leur nombre d'enfant par foyer chuter à partir du début des années 1950, passant sous le niveau des P90-100. C'est là un fait puissant et tout à fait marquant. Cette importance de la diminution de la fécondité des très très hauts revenus coïncide en effet avec la chute du gain fiscal moyen par enfant de ce fractile de revenu, du fait de la mise en place du QF après 1945.

Notre expérience naturelle paraît donc démontrer que la fécondité des très très hauts revenus a une élasticité positive aux incitations fiscales : la baisse des incitations a provoqué une baisse de la fertilité.

GRAPHIQUE 10

Nombre moyen d'enfants au sein des 1% des revenus les plus élevés

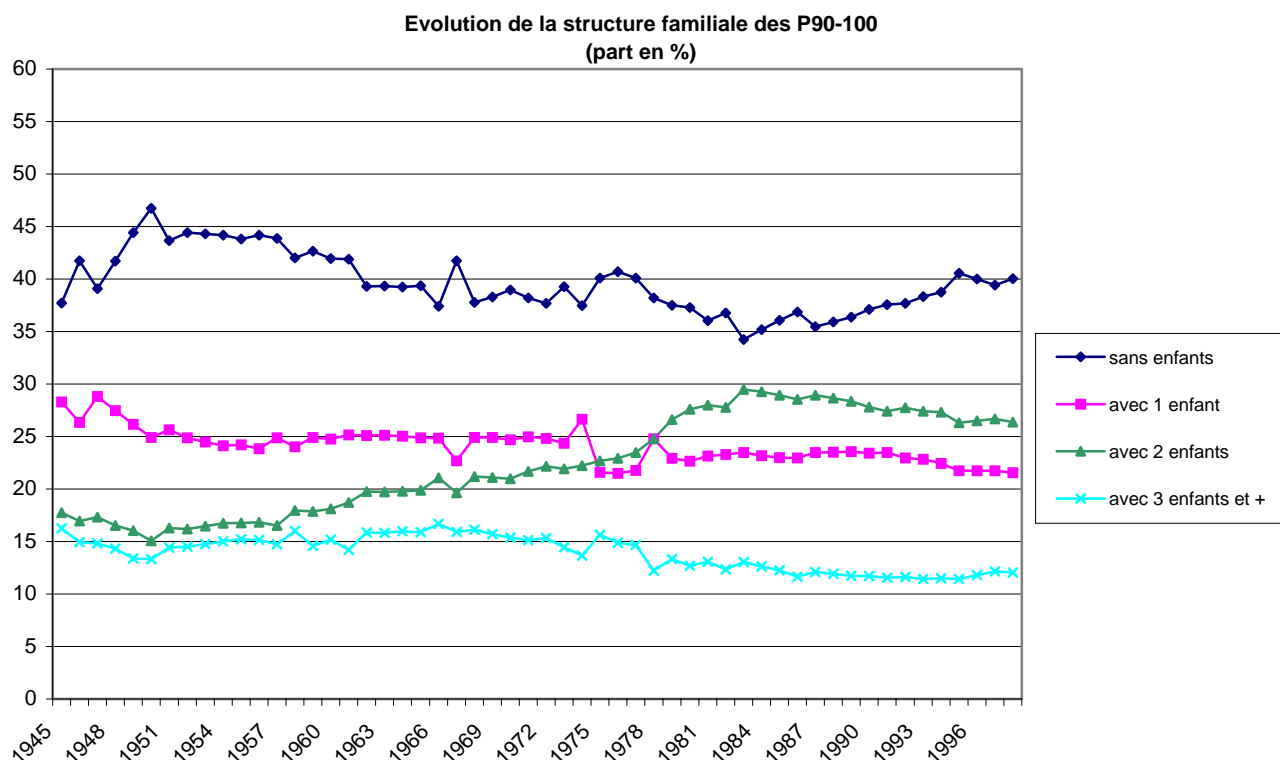


3.2 La composition familiale des hauts revenus.

Derrière ces évolutions du nombre moyen d'enfants par foyer se cachent d'importantes transformations dans la structure familiale des hauts revenus. Après avoir longtemps été caractérisé par une dichotomie profonde entre un fort pourcentage de célibataires et de familles nombreuses, les hauts revenus se sont progressivement rapprochés de modèles plus « communs », témoignant de la force et de l'ampleur de la diffusion du modèle de la famille de deux enfants.

Comme le montre bien le **graphique 11-a**, la part des foyers avec deux enfants a cru fortement depuis 1945 : alors qu'elle ne représentait qu'à peine plus de 15% au début des années 50, c'est aujourd'hui plus du quart des foyers du premier décile qui compte deux enfants. Cette croissance s'est opérée à la fois aux dépens des familles sans enfants et des familles nombreuses. Les familles nombreuses sont en effet retombées vers des niveaux proches de 35-40%, tandis que la part des familles de plus de trois enfants a perdu presque 5 points. C'est cet équilibre complexe qui explique l'assez grande stabilité du nombre moyen d'enfants du premier décile au cours de ces 50 dernières années.

GRAPHIQUE 11a

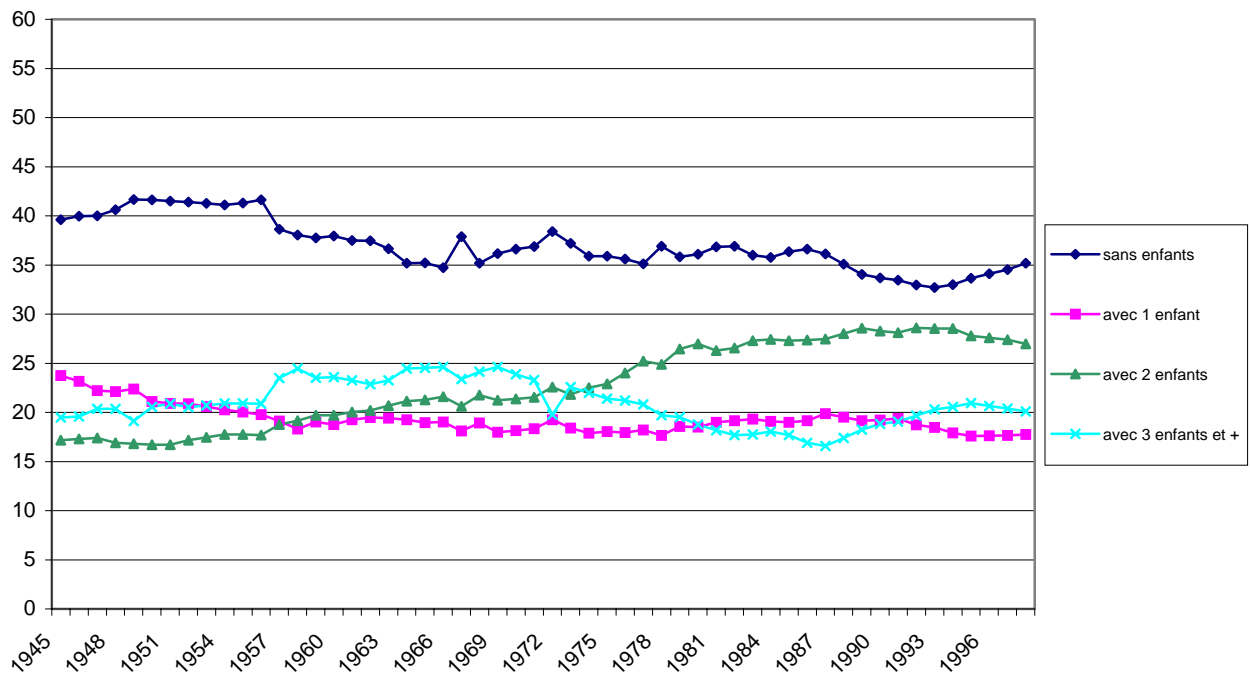


Pour ce qui est du premier centile de revenu, le modèle à deux enfants s'est également propagé, mais sans détruire totalement la spécificité de la structure de 1945 caractérisée par un nombre important de familles nombreuses. Le **graphique 11-b** montre en effet un développement de la part des foyers avec deux enfants, part qui gagne près de dix points en 50 ans, mais également un fort rebond de la part des foyers de plus de 3 enfants après plusieurs décennies de décroissance. Ce rebond semble assez bien correspondre avec le virage de l'incitation fiscale qui au début des années 80, comme nous l'avons vu, s'oriente résolument vers une politique de soutien au troisième enfant. Alliée à une baisse de plus de 5 points de la part des sans enfants en un demi siècle, ce mouvement explique le maintien de la fécondité du premier centile à des niveaux très élevés.

Enfin, lorsque l'on s'intéresse à l'extrême pointe de la distribution des revenus, avec le fractile P99,99-100, on observe que la chute du nombre moyen d'enfants de cette catégorie est dû avant tout à une forte progression de la part des foyers sans enfants (**graphique 11-c**). Le pourcentage de foyers sans enfants a ainsi gagné plus de 10 points entre 1945 et 1975, passant de 43,5% à 55%. Les foyers de deux enfants ont certes eux aussi progressé, mais cette augmentation, grevée par la baisse des familles nombreuses n'a pas suffi à endiguer la forte croissance des ménages sans enfants. Comment comprendre une telle évolution, si particulière au sein des hauts revenus ? Il faut tout d'abord se souvenir que l'incitation fiscale à faire un premier enfant a considérablement diminué avec la fin progressive des mesures discriminantes contre les ménages sans enfants. Il semble donc qu'il y ait là une véritable réponse à l'incitation fiscale, impact qu'il sera nécessaire de quantifier dans la partie suivante.

GRAPHIQUE 11b

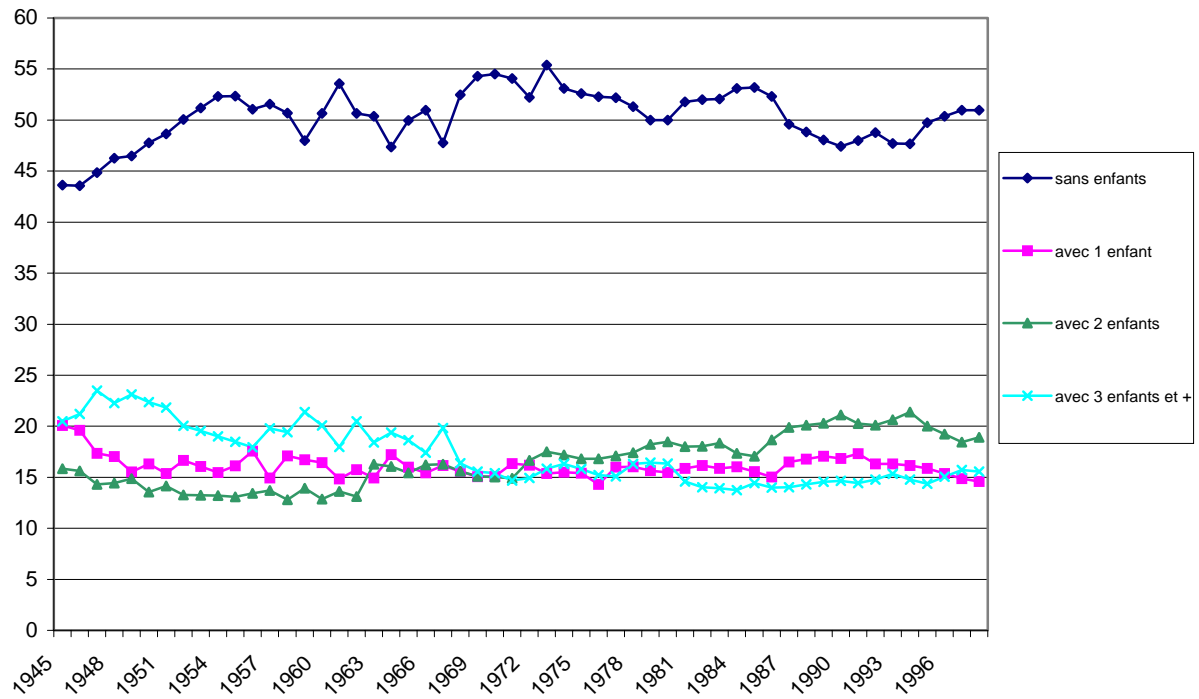
Evolution de la structure familiale des P99-100
(part en %)



Toutefois l'incitation fiscale n'est vraisemblablement pas la seule explication. Car lorsque l'on décompose la croissance des sans enfants entre les célibataires et les couples mariés sans enfants, on s'aperçoit que ce sont avant tout les célibataires qui ont vu leur nombre explosé. Ils représentaient 8,5% des foyers du fractile P99,99-100 en 1945 contre plus de 17% aujourd'hui. A l'inverse, les couples mariés sans enfants ont vu leur proportion rester globalement stable autour de 30-35%. En fait, il faut bien garder en mémoire que ce fractile supérieur est composé de contribuables relativement plus âgés que les autres fractiles de hauts revenus. Pour accéder à des revenus aussi élevés, il faut en effet le plus souvent dépasser un certain âge. Or, juste après la guerre de 1945, les destructions massives de patrimoine ont porté vers ce fractile supérieur des revenus des foyers relativement plus jeunes que d'habitude, foyers plus susceptibles de compter en leur sein des enfants encore mineurs. Avec les Trentes Glorieuses, l'accumulation des patrimoines a repris bon an mal an ses droits, rétablissant la structure par âge des hauts revenus. Le fractile P99,99-100 a donc vu croître progressivement la proportion de contribuables âgés, veufs, couples mariés avec enfants déjà majeurs, etc, ce qui a tiré vers le bas le nombre moyen d'enfant par foyer. Il faut donc pour bien comprendre la chute du nombre moyen d'enfants des P99,9-100 garder bien présent à l'esprit cet « effet d'âge » aux implications complexes.

GRAPHIQUE 11c

Evolution de la structure familiale des P99,99-100
(part en %)



4 ESTIMATIONS DE L'IMPACT DES INCITATIONS FINANCIERES SUR LA FECONDITE.

La qualité des données que nous avons regroupées nous permet de disposer de trois expériences naturelles finement exploitables par la méthode d'estimation en double différence. Les résultats que nous proposons dans cette section montrent que les incitations financières ont eu un impact réel sur la fécondité des hauts revenus, mais cet impact se distingue par trois caractéristiques : sa faiblesse, sa triple dissymétrie, et la lenteur de sa diffusion. Faiblesse d'abord, qui rappelle que la fécondité est un phénomène complexe dont l'incitation financière ne saurait être l'unique déterminant. Dissymétrie ensuite, car il apparaît que l'élasticité de la fécondité à l'incitation fiscale est significativement plus forte quand cette incitation décroît que lorsqu'elle augmente brutalement. Ainsi la politique fiscale impulse difficilement les trends de fécondité à la hausse, en revanche elle est indispensable pour soutenir la fertilité à des niveaux élevés. A cette dissymétrie, il faut ajouter une asymétrie en termes de rang de naissance : il semble que le seuil du troisième enfant soit légèrement plus réactif que les autres. Dissymétrie en fonction du revenu également : les très hauts revenus semblent avoir une fécondité plus élastiques que les niveaux de revenus inférieurs. Longueur du délai enfin en raison du temps d'assimilation de la mesure légale doublé du temps de réaction des comportements : le délai moyen pour qu'une mesure d'incitation financière fasse ressentir ses effets sur la natalité semble être de 5 à 10 ans.

4.1 Le déclin de la fécondité des très très hauts revenus (P99,99-100).

Nous avons constaté dans la section précédente un effondrement remarquable du nombre moyen d'enfants dans les 0,01% des foyers les plus riches à partir du début des années 50. Même si, à notre avis, ce recul est lié en partie à un effet d'âge, la chute parallèle des incitations fiscales de ce fractile offre une concordance trop troublante pour ne pas retenir notre attention. En effet, comme nous l'avons observé précédemment, le gain fiscal moyen procuré par enfant du fractile P99,99-100 a fortement décliné par rapport au gain des autres fractiles du premier centile de revenu à partir de 1950, déclin dû à la fin des majorations pour les contribuables sans enfants (ce qui a occasionné une chute de l'incitation à faire un premier enfant), mais aussi et surtout à des effets propres au système du QF, qui veut que l'incitation, au-delà d'un certain niveau de revenu, décline brusquement.

Toutefois, il ne faut pas oublier que cette baisse de l'incitation fiscale des très très hauts revenus est très graduelle. Ce qui, du point de vue de l'appréhension des délais de diffusion, exige un peu de sagacité dans notre méthode d'estimation en double différence. C'est pour ces raisons que nous avons décidé de mettre en place une double procédure d'estimation, en nous focalisant d'abord sur la rupture de 1950, puis en considérant une autre année pivot, à savoir 1958, en utilisant les deux fois le même groupe de contrôle (P99,5-99,9 : fractile qui n'a pas vu son incitation chuter aussi fortement tout en étant très proche du fractile P99,99-100 en termes de revenu, de niveau d'éducation, etc...). Si l'on se concentre sur l'année 1950 (**tableau 1**), on constate que le gain moyen par enfant des P99,99-100 a subi en moyenne un véritable dégonflement : de 1944 à 1949 il représentait en moyenne 5,45% du revenu moyen imposable du fractile, contre seulement 2,51% entre 1950 et 1958, soit une baisse de 2,95 points en moyenne²⁷. Comme dans le même temps le gain moyen du fractile P99,5-99,9 a

²⁷ Pour calculer les différences premières, nous avons procédé de la manière suivante : nous avons comparé deux à deux toutes les années après réforme à toutes les années avant réforme. Le chiffre mentionné dans les tableaux correspond à la moyenne de toutes ces différences premières. L'estimateur de Wald est également calculé comme la moyenne des estimations comparant les années avant rupture et après rupture deux à deux. Nous

également baissé, mais de manière nettement moins abrupte (-1,2 points de pourcentage), on peut donc dire que l'incitation relative des très très hauts revenus par rapport aux P99,5-99,9 a subi un fort choc négatif : -1,79 points comme l'indique la différence double²⁸.

TABLEAU 1
estimation différence en différence pour les P99,5-99,9 vs P99,99-100

ANNEE PIVOT 1950				
gain moyen par enfant en %age du revenu imposable		différence première	différence double	
(1)1944-1949		(2)-(1)	(3)	
P99,5-P99,9	4,24	-1,146	-1,79	
P99,99-100	5,45	-2,940		
nombre moyen d'enfant				
(1)1944-1949		(2)-(1)	(4)	
P99,5-P99,9	1,37	0,063	-0,21	
P99,99-100	1,38	-0,144		

estimateur de Wald de l'impact fiscal sur la fécondité= (4) / (3)
0,115

(1): moyenne des années 1944 à 49

(2): moyenne des années 1950 à 58

Dans le même temps, la fécondité relative des très très hauts revenus a lourdement diminué : -0,21 points par rapport aux P99,5-99,9. Ainsi, lorsque l'on compare la chute relative de la fécondité à la baisse relative des incitations, on obtient une estimation fortement positive de l'élasticité de la fécondité aux incitations financières : une chute de l'incitation d'un 1% conduit à une baisse du nombre moyen d'enfants par foyer de 0,1, ce qui veut dire un déficit de naissances particulièrement important. Pourtant, cette estimation est bien trop imparfaite pour ne pas susciter des doutes. D'abord parce que, comme nous l'avons vu, un « effet d'âge » pollue fortement l'évolution du nombre moyen d'enfant des très très hauts revenus entre 1945 et 1955 environ. Ensuite, parce que la chute du nombre moyen d'enfants des P99,99-100 débute dès 1950, exactement en même temps que la chute des incitations fiscales, ce qui, compte tenu des délais nécessaires à la modification des comportements de fécondité suite à un changement des incitations, est plutôt suspect.

Nous avons donc choisi de compléter cette première estimation par une seconde procédure, décalée dans le temps, qui serait moins soumise aux aléas des effets d'âge dus à la guerre, et prendrait mieux en compte le timing des effets du changement de la structure des incitations fiscales. Nous avons donc reproduit la même méthode d'estimation en double différence, mais

aurions tout aussi bien pu présenter l'ensemble des résultats en log, de manière à ce que notre estimateur nous donne une indication de l'impact en %. Mais nous avons considéré qu'une telle présentation nuisait un peu à la lecture des évolutions moyennes des gains et du nombre moyen d'enfants, avant et après rupture.

²⁸ Nous n'avons pas fait figurer les écarts-types du nombre moyen d'enfant et du gain moyen car nos données sont exhaustives. En fait, la seule source de variance a trait à notre méthode d'estimation du nombre moyen d'enfant par interpolation à partir d'une loi de Pareto. Mais comme l'a montré Piketty (1998), à partir d'une comparaison entre l'enquête Emploi, l'enquête Revenus Fiscaux, et les statistiques fiscales, notre méthode d'estimation produit des marges d'erreur de l'ordre, au maximum, de 0,1%.

en prenant pour année pivot 1958. Au cours des années 50-60, l'avantage fiscal moyen des P99,99-100 a en effet continué sa descente, passant de 2,62% du revenu imposable en moyenne dans les années 52-57, à 1,83%, tandis que le gain par enfant des P99,5-99,9 était orienté nettement à la hausse (+0,2 points). La fécondité relative des P99,99-100 par rapport aux P99,5-99,9 a également diminué, mais de manière nettement moins forte que durant les 10 années précédentes. Si bien qu'au final, nous obtenons une estimation toujours positive, mais nettement plus faible de l'impact des incitations financières, de l'ordre de 0,07. Cette estimation semble légèrement plus fiable que la précédente.

TABLEAU 2

ANNEE PIVOT 1958

gain moyen par enfant en %age du revenu imposable		différence première	différence double
(1)1952-1957	(2)1958-1964	(2)-(1)	(3)
P99,5-P99,9	3,12	0,199	-0,99
P99,99-100	2,62	-0,788	
nombre moyen d'enfant			
(1)1952-1957	(2)1958-1964	(2)-(1)	(4)
P99,5-P99,9	1,45	0,055	-0,07
P99,99-100	1,21	-0,010	
estimateur de Wald de l'impact fiscal sur la fécondité= (4) / (3)			
0,066			

(1): moyenne des années 1952 à 57

(2): moyenne des années 1958 à 64

Pour conclure sur cet épisode, il semble donc que l'incitation fiscale ait un impact positif sur la fécondité, une chute de l'incitation financière de 1% provoquant une baisse du nombre moyen d'enfants par foyer se situant entre 0,05 et 0,1, ce qui, en termes de déficit de naissance, reste relativement important. Toutefois, le timing précis de la chute de la fécondité des très très hauts revenus reste difficile à établir. Il n'est pas certain que la chute du nombre moyen d'enfants des P99,99-100 ait été directement provoquée par la baisse de l'incitation fiscale. A tout le moins, il apparaît qu'en n'endiguant pas le décrochement brutal des incitations relatives des foyers les plus riches, l'administration fiscale a quand même directement contribué à maintenir à la baisse la trajectoire de fécondité des très très hauts revenus.

4.2 Utiliser le plafonnement des effets du QF.

Pour estimer l'impact des incitations financières sur la natalité, il apparaît rapidement que le plafonnement des effets du QF constitue l'une des expériences naturelles les plus pures que l'on puisse exploiter. En effet, la mesure adoptée par le gouvernement Mauroy en 1981 a profondément bouleversé la structure d'incitation fiscale en fonction du revenu, en réduisant brusquement le gain fiscal moyen procuré par un enfant du centile supérieur. Comme le seuil de plafonnement est demeuré très élevé jusqu'en 1998, le plafonnement n'a pas du tout

concerné les fractiles inférieurs du premier décile de revenu. On dispose donc d'une brutale modification de l'incitation du premier centile relativement aux foyers du fractile P90-99, ce fractile constituant donc un groupe de contrôle quasi-parfait, étant de surcroît très proche du premier centile par tout un ensemble de caractéristiques ayant une influence directe sur les comportements de fécondité (proximité des niveaux de revenu, donc on peut le supposer des niveaux d'éducation, de la composition sociale et culturelle, et homogénéité vis-à-vis d'autres déterminants de la fécondité corrélés fortement au revenu). Nous avons donc choisi de nous intéresser à deux fractiles particuliers, le fractile P99,5-99,9 et le fractile P90-95. Le premier constitue le fractile le plus touché au sein du premier centile, car son incitation fiscale avait fortement cru au cours des décennies précédentes, plus rapidement que le premier centile dans son ensemble (du fait de la baisse du gain moyen des très hauts revenus, 0,1% et 0,01% des foyers les plus riches mentionnée dans le chapitre 2). Quant au choix du fractile P90-95, il correspond à la volonté d'utiliser le fractile le moins susceptible d'être touché par les effets du plafonnement au sein du premier décile. Le **graphique 12** récapitule l'évolution des incitations fiscales des deux fractiles en question.

On constate bien une inversion brutale des incitations entre les deux fractiles en 1981. Alors que durant les cinq années précédentes la mise en place du plafonnement le gain moyen par enfant des foyers de P99,5-99,9 représentait 4,16% de leur revenu imposable moyen, il ne représente plus que 2,01% de leur revenu imposable durant les cinq années suivantes (**Tableau 3**). Le principal avantage de cette rupture, du point de vue de la méthode d'estimation, est qu'elle est brusque et surtout durable. Si l'inversion des incitations est pérenne, cela veut dire plusieurs choses. Tout d'abord, les individus en ont nécessairement pris conscience, et on ne peut donc pas invoquer le manque d'information des contribuables, d'autant plus que le gouvernement socialiste a fait de cette mesure symbolique l'une des grandes batailles de sa mandature.

GRAPHIQUE 12

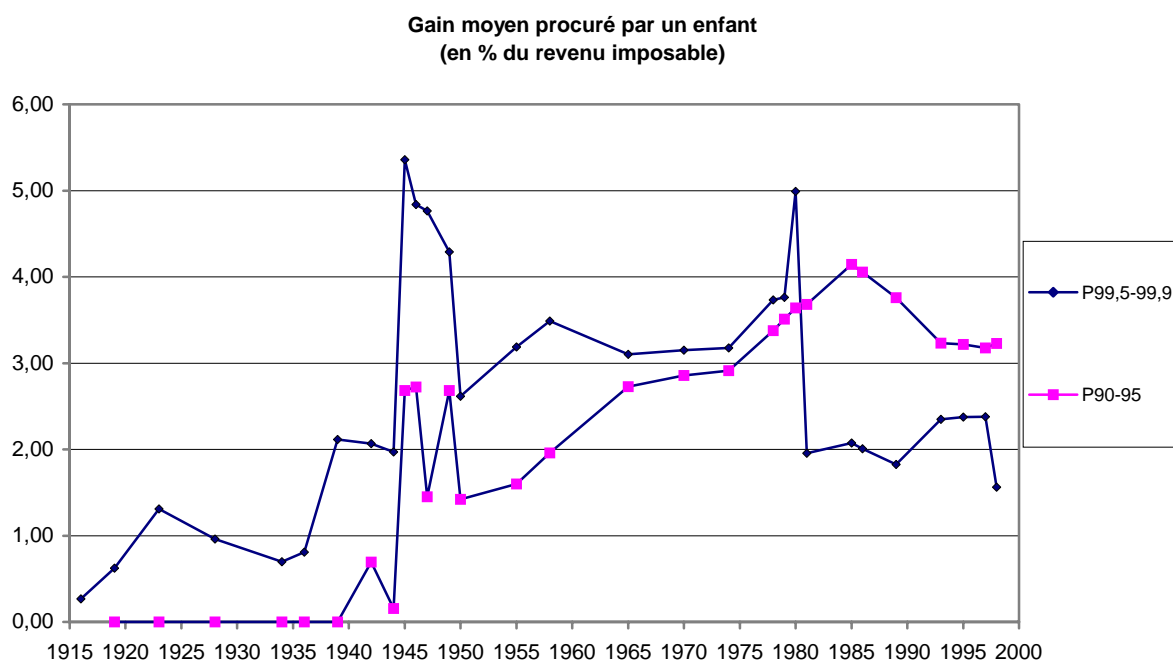


TABLEAU 3
estimation différence en différence pour les P99,5-99,9 vs P90-95

	gain moyen par enfant en % du revenu imposable		différence première	différence double
	(1)1976-1980	(2)1981-1986		
P90-95	3,51	3,96	(2)-(1) 0,452	(3) -2,60
P99,5-P99,9	4,16	2,01	-2,150	
	nombre moyen d'enfant			
	(1)1976-1980	(2)1981-1986		
P90-95	1,12	1,16	(2)-(1) 0,038	(4) -0,02
P99,5-P99,9	1,36	1,38	0,022	
estimateur de Wald de l'impact fiscal sur la fécondité= (4) / (3)				
0,006				

Le fait que le choc soit brutal et durable simplifie surtout le timing de l'impact : comme les effets sont relativement lents à se diffuser, si la modification des incitations n'est pas stable dans le temps, il devient difficile de démêler l'impact effectif d'une mesure. Rappelons que si le plafonnement a eu lieu en 1981, les foyers ont commencé à réviser leurs comportements de fécondité à partir de 1982, ce qui ne peut s'observer dans les statistiques des naissances qu'à partir de 1983. C'est pourquoi nous avons choisi dans nos estimations de tenir compte de l'importance de ces délais de diffusion en considérant le comportement moyen des 5 années précédant la mesure, et des 6 années suivantes (soit 1981-1986). Considérer des comportements moyens permet également de lisser la courbe de la fécondité, très volatile, très sensible à de courtes variations conjoncturelles. En prenant le parti d'utiliser les comportements moyens entre 1981 et 1986, on s'interdit ainsi de déceler un impact qui ne soit qu'un hasard de la conjoncture.

Ces comportements moyens sont néanmoins très riches en enseignement. En effet, on constate qu'avant le plafonnement des effets du QF, le nombre d'enfant par foyer des P90-95 était en moyenne de 1,12 et qu'il a légèrement augmenté après pour arriver à 1,16 : augmentation certes très modeste mais non négligeable dans un contexte de baisse générale de la natalité française. De son côté, le nombre moyen d'enfants du fractile P99,5-99,9 a lui aussi très légèrement progressé, de 1,36 à 1,38 alors que l'incitation fiscale de ce fractile à faire des enfants a fortement diminué ! Comme il a pu exister un trend de croissance de la fécondité chez les hauts revenus, le fait de savoir que la fécondité des P99,5-99,9 n'a pas diminué alors que leur incitation chutait ne suffit pas à conclure à l'inefficacité des incitations financières. Ce qu'il faut observer, ce sont les différences relativement au groupe de contrôle. C'est pourquoi nous construisons, comme précédemment, les différences premières, afin de neutraliser les éventuels effets fixes. Il en ressort que si la fécondité des P99,5-99,9 n'est pas

tombée, elle a tout de même augmenté légèrement moins vite que la fécondité des P90-95, ce qui explique que notre estimateur soit positif. Néanmoins, ce différentiel de croissance est si infime au regard de l'ampleur de la chute des incitations que l'estimateur de Wald de 0,006 est extraordinairement faible, et faiblement significatif. Il semble donc que le plafonnement des effets du QF n'ait pas eu d'impact réellement fort sur la vitalité de la fécondité des hauts revenus, qui répond donc à des déterminants globalement différents de l'incitation financière.

D'autant que comme le montrait bien le **graphique 9**, le nombre moyen d'enfants du premier centile est reparti à la hausse à la fin des années 80, phénomène en complet porte-à-faux avec la baisse de leur gain fiscal moyen par enfant. Si l'on mène des estimations en prenant en compte des délais plus grands, de l'ordre de 10 ans, on obtient ainsi une élasticité négative (mais également très faible) de la fécondité du premier centile aux incitations financières. En tout état de cause, il semble que le plafonnement des effets du QF n'a donc pas eu d'impact significativement fort sur la fécondité des très hauts revenus. Cependant la reprise de la fécondité du premier centile de revenus dans la deuxième partie des années 80 est un phénomène mixte : car si le gain moyen par enfant du centile a diminué, son avantage au troisième enfant a augmenté avec l'adoption de la demi-part supplémentaire au troisième enfant. Pour démêler l'élasticité réelle de la fécondité aux incitations financières, il faut donc tenir compte de ces effets de rang de naissance, ce que nous avons fait dans la section suivante en analysant les effets de la « demi-part » supplémentaire au troisième enfant.

4.3 Exploiter l'introduction de la demi-part supplémentaire au 3^{ème} enfant.

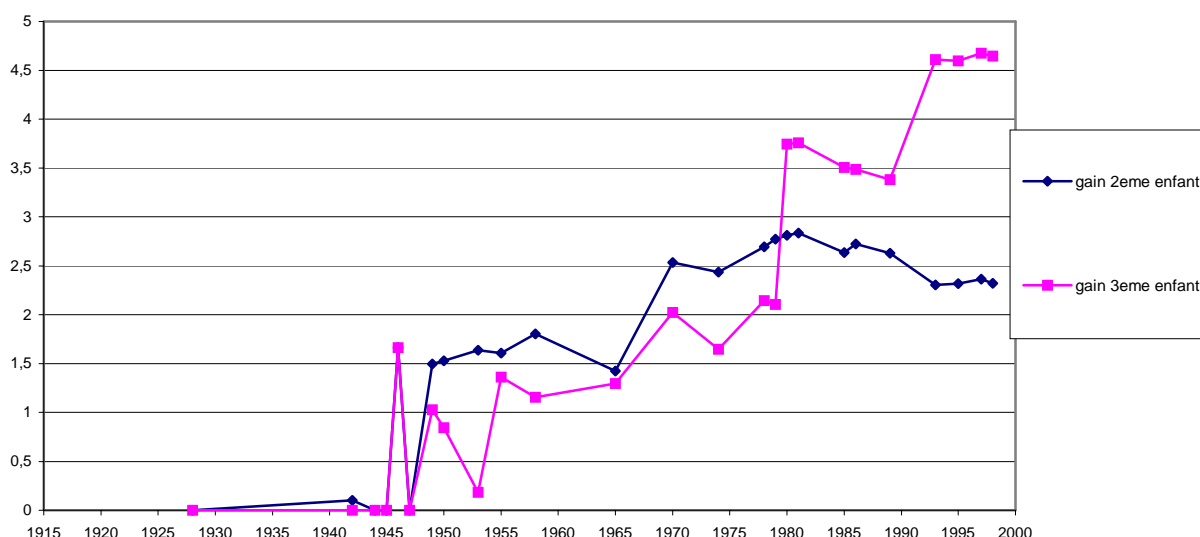
La dernière expérience naturelle que nous voudrions exploiter concerne l'introduction, en 1980, d'une demi-part supplémentaire de QF pour le troisième enfant : c'est-à-dire qu'à partir de 1980, un couple marié de trois enfants se voit attribuer 4 parts de QF au lieu de 3,5 auparavant. Cette mesure, comme nous l'avons vu au chapitre 2, a notoirement modifié la structure d'incitation fiscale à la fécondité en fonction du rang de naissance : alors que jusque là c'était le premier enfant qui était l'objet de l'incitation la plus forte, c'est désormais le troisième enfant qui rapporte le plus ! Cette mesure, destinée ouvertement à soutenir la fécondité des familles nombreuses, s'inscrit dans le cadre plus large de la mutation de la politique familiale française, devenu clairement une « politique du 3^{ème} enfant ». Elle présente donc les caractéristiques d'une bonne expérience naturelle. Brusque et pérenne, elle se veut différentielle, en avantageant brutalement nettement plus les familles de 3 enfants relativement aux familles de deux enfants. De plus, l'information des contribuables sur cette disposition légale est bonne car elle a fait l'objet de vifs débats à l'assemblée et son fonctionnement est relativement simple.

Pour tester l'impact de cette mesure, nous avons choisi de nous focaliser sur le fractile P90-95 : en effet, en raison de la concomitance entre le plafonnement du QF et l'instauration de la demi-part, l'incitation des fractiles supérieurs de revenu a connu une évolution contrastée, avec d'un côté une baisse de l'incitation globale et de l'autre l'augmentation du gain relatif au 3^{ème} enfant. Ce chevauchement aux effets contradictoires peut clairement gêner l'estimation. Au contraire, le fractile P90-95 n'a absolument pas été touché par le plafonnement des effets du QF. Si bien que son incitation a subi un choc clair et unique. Le **graphique 13** indique l'ampleur de cet impact. On voit distinctement la rupture de 1980 qui vient soudainement porter le gain pour le 3^{ème} enfant à plus de 3,6% du revenu imposable contre moins de 2% auparavant. Surtout, on constate que l'incitation a beaucoup augmenté après 1986 pour des raisons complexes liées à la forme du barème. Le choc est donc double ! Un premier choc en 1981, annoncé et connu de tous, un second, plus progressif et moins lisible, à partir de 1986.

Pour ce qui est du gain au 2ème enfant, il est demeuré relativement stable au cours des années 80, proche de 2,7% du revenu imposable, avant de décliner doucement dans les années 90.

GRAPHIQUE 13

gain par rang de naissance P90-95
(en % du revenu imposable)



Comment ont répondu les foyers à cette modification en deux étapes de leur incitation à faire un troisième enfant. Le graphique 16 résume l'évolution de la part des foyers de 2 et 3 enfants au sein du fractile P90-95. On observe que du début des années 50 à la fin des années 80, la part des foyers avec 2 enfants est sur un fort trend de croissance, tandis que parallèlement, la proportion des familles de plus de 3 enfants diminue progressivement, avec plus ou moins de soubresauts, d'environ 15% à 10% du total des foyers du fractile. Ceci renvoie directement à la diffusion du modèle de la famille à deux enfants parmi les hauts revenus.

Ainsi, lorsque l'on regarde avec attention la rupture des incitations de 1980, il ne semble pas exister de cassure véritablement parallèle au niveau de la composition familiale : les foyers de deux enfants, qui représentaient en moyenne 24,52% dans les années 1975 à 1979, continuent leur progression, rassemblant 28,9% des foyers de P90-95 en moyenne entre 1980 et 1986. Les familles nombreuses diminuent toujours lentement, de 10,89% à 10,18%, mais de manière beaucoup plus erratique (**Tableau 4**). Les familles nombreuses n'ont donc pas rattrapé leur retard par rapport aux familles de deux enfants, alors que la structure des gains fiscaux les y incitaient très fortement. En moyenne, la comparaison des périodes 75-79 et 80-86 amène donc à une chute de la proportion des foyers de 3 enfants de -5 points par rapport aux foyers de 2 enfants tandis que leur incitation fiscale relative progressait de 1,8 points, comme en témoigne le tableau 3. Dès lors, si l'on s'attelle au même type d'estimation en double différence que nous avons fait précédemment, on obtient une élasticité négative de la fécondité aux incitations financières, élasticité fortement négative.

GRAPHIQUE 14

structure familiale des P90-95
(part en %)

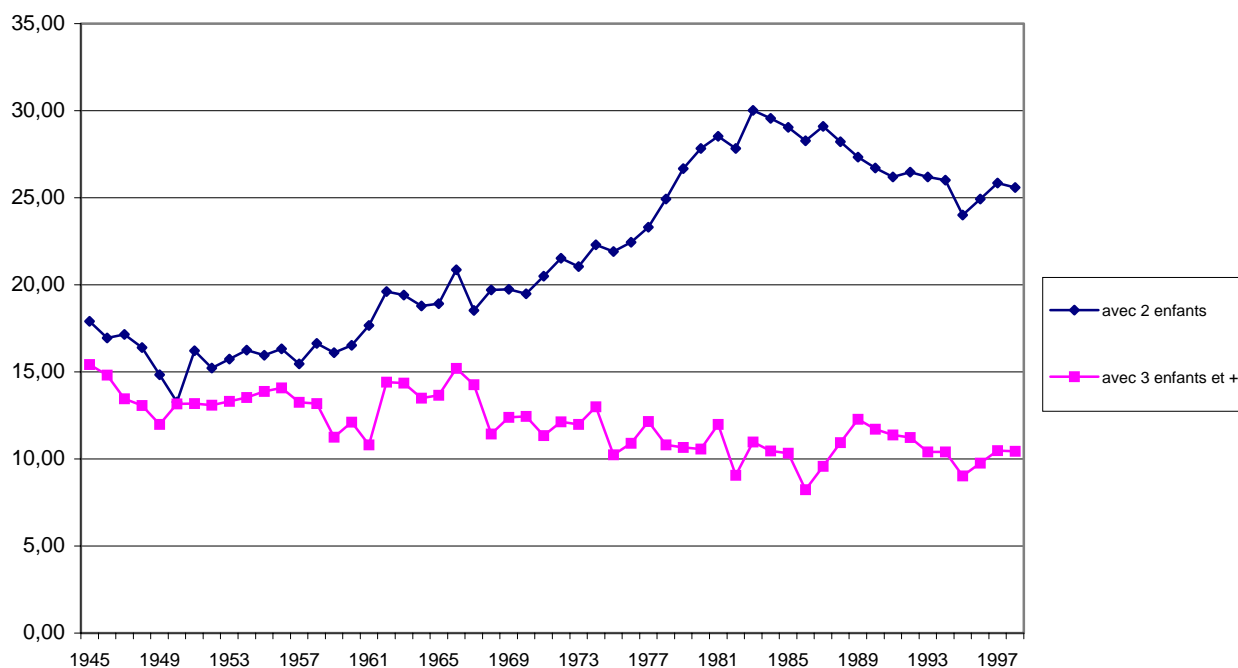


TABLEAU 4
estimation différence en différence pour les P90-95
de la modification de la structure d'incitation en fctn du rg de naissance

	gain moyen par enfant en %age du revenu imposable		différence première	différence double
	(1)1975-1979	(2)1980-1986	(2)-(1)	(3)
2eme enfant	2,64	2,76	0,13	
3eme enfant	1,84	3,80	1,96	

	part en %age de l'ensemble des foyers du fractile P90-95			
	(1)1975-1979	(2)1980-1986	(2)-(1)	(4)
part des foyers avec 2 enfants	24,52	28,88	4,36	
part des foyers avec 3 enfants	10,89	10,18	-0,71	

estimateur de Wald = (4) / (3)
-2,770

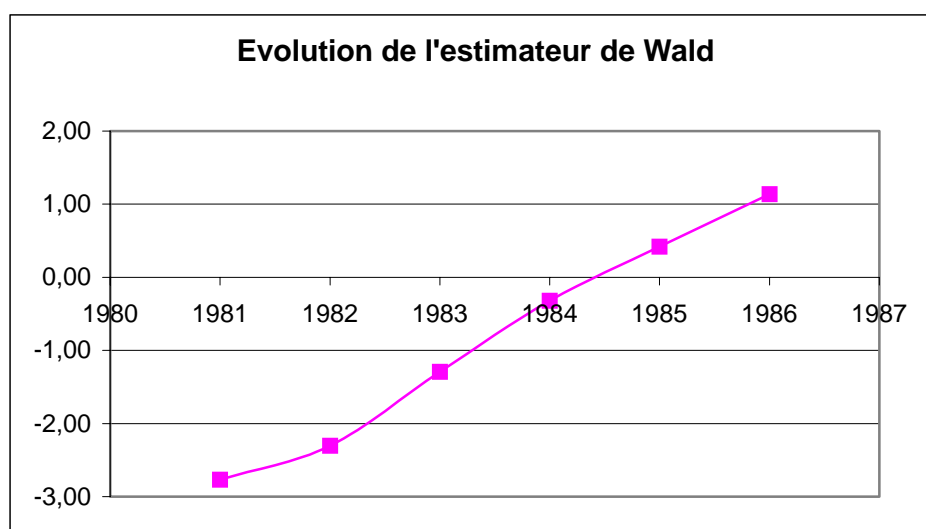
(1): moyenne des années 1975 à 79

(2): moyenne des années 1980 à 86

Nous avons retenu, pour cette estimation, et comme précédemment, une moyenne des comportements des cinq années précédant la réforme, et des six années suivantes, afin de contrôler la volatilité et de prendre en compte les délais d'ajustement de la fécondité aux variations des incitations. Pourtant, même avec ces précautions, cette forte élasticité négative nous laisse un peu songeur. Ne voit-on pas, sur le **graphique 14** une baisse de la proportion des familles de deux enfants à partir du milieu des années 80, baisse qui vient interrompre un trend pluri décennal qui semblait si puissant ? N'observe-t-on pas également un certain fléchissement de la chute des familles nombreuses, avec même un regain brutal entre 86 et 90 ? Conclure si rapidement à l'inefficacité totale des incitations financières relève donc de la gageure. Car ne l'oublions pas, l'obtention de la demi-part supplémentaire en 1980 n'a pas été le seul geste politique en faveur des familles nombreuses. En 1986, la demi-part supplémentaire a été étendue à tous les enfants au-delà du troisième, ce qui augmente indirectement l'incitation à faire un troisième enfant. Plus généralement, il semble donc que notre appréciation des délais a été pour ce cas précis fallacieuse.

Nous avons donc cherché à voir comment pouvait varier notre estimateur lorsque l'on augmentait les délais hypothétiques de diffusion de la politique d'incitation fiscale. Tout en gardant la rupture des incitations en 1980, nous avons fait glisser l'année pivot de comparaison des proportions respectives de foyers à deux et trois enfants. Ainsi, nous avons calculé les différences premières avec pour pivot 1981 (les cinq années avant 1981 contre les cinq années suivantes), 1982, et ainsi de suite jusqu'à 1986. Nous avons obtenu 6 estimateurs différents de la rupture de 1980, selon que l'on considère des délais courts (proches de 3 ans) ou plutôt plus longs (de l'ordre de 10 ans).

Evolution de l'estimateur en fonction du choix de l'année pivot					
1981	1982	1983	1984	1985	1986
-2,77	-2,30	-1,29	-0,32	0,42	1,14



Résultat remarquable : l'estimateur change progressivement de signe, pour devenir finalement significativement positif. Il semble donc que la conversion de la politique fiscale vers un soutien patenté aux familles nombreuses a finalement porté ses fruits, mais avec des délais très longs, proches de 5 à 10 ans. Il faut cependant nuancer un peu ce tableau : si l'estimateur

est si fort en 1986, ce n'est pas uniquement dû à la rupture de 1980, mais aussi bel et bien parce que les gouvernements successifs ont consolidé tout au long des années 80 l'édifice d'une politique familiale destinée préférentiellement aux familles nombreuses. Si l'estimateur bascule ainsi au cours du temps, ce n'est pas uniquement parce que les délais d'ajustement sont longs, mais parce que la politique est soutenue et déploie des efforts dans le long terme. Ce qui nous amène à conclure que la valeur véritable de l'estimateur est certes sans doute positive, mais très proche de zéro, quelque part entre 0 et 0,5.

A partir de ces résultats, nous avons voulu estimer l'impact de la politique du troisième enfant sur la fécondité du premier centile de revenu, pour savoir si cet effet était susceptible de rendre compte de la reprise de la natalité des très hauts revenus alors que leurs incitations moyennes étaient plafonnées. Car comme nous l'avons remarqué plus haut, le nombre de foyers du premier centile avec trois enfants et plus a rebondi à partir du milieu des années 1980, ce qui paraît en nette concordance avec le revirement des orientations familiales de l'IR en direction des familles nombreuses. Pour tester proprement cet effet, nous avons choisi d'opérer cette fois-ci non pas en double différence mais en triple différence. C'est-à-dire que nous comparons la part des familles nombreuses du fractile P99-100 après la mesure à cette même part avant la mesure, puis nous comparons cette différence première à la même différence première calculée cette fois-ci pour les familles de deux enfants. Nous obtenons ainsi une différence double que nous comparons à la même différence double mais calculée pour un autre fractile de revenu, à savoir les P90-95, ce qui nous procure notre différence triple, que nous rapportons à la même différence triple concernant cette fois l'évolution relative des gains par enfants et par fractiles. En définitive, cette technique d'estimation possède le grand avantage de beaucoup mieux contrôler les effets fixes : car désormais, nous pouvons contrôler à la fois les effets fixes temporels (variations conjoncturelles, tendances historiques, etc.), les effets fixes propres à la structure familiale (tendance lourde à la normalisation autour de la famille à deux enfants), et les effets fixes propres aux fractiles ! Pour ce qui concerne les délais de diffusion, nous avons retenu les enseignements de l'estimation précédente, et donc choisi des timings longs : les comportements moyens des 5 années avant la rupture de 1980, et des 13 années suivantes. Les résultats de cette procédure sont reportés dans le **tableau 5**.

Le résultat est éloquent : la modification de la structure des incitations fiscales en direction des familles de trois enfants a eu un impact positif, en augmentant la proportion relative de ces foyers. Mais si cet effet est bel et bien significativement positif, il demeure extrêmement faible : si on exprime l'estimateur prenant des variations en log, pour avoir une idée de l'impact en pourcentage, on trouve qu'une hausse de 1% de l'incitation relative en faveur des foyers de trois enfants produit une hausse relative de leur proportion de moins de 0.05%. La politique du troisième enfant a donc eu un impact positif mais restreint, visible et frappant essentiellement au niveau du premier centile de revenu car leur incitation moyenne à la fécondité baissait dans le même temps en raison du plafonnement des effets du QF.

TABLEAU 5

estimation en triple différence pour les P99-100
de la modification de la structure d'incitation en fonction du rang de naissance

	gain moyen par enfant en % du revenu imposable		différence première	différence double	différence triple
P99-100	(1)1974-1979	(2)1980-1993	(2)-(1)		(3) 0,77
2eme enfant	3,19	2,32	-0,87		
3eme enfant	2,42	4,08	1,66	2,53	
P90-95					
2eme enfant	2,64	1,97	-0,67		
3eme enfant	2,66	3,75	1,09	1,76	(4) 0,02
	part en % de l'ensemble des foyers du fractile				
P99-100	(1)1974-1979	(2)1980-1993	(2)-(1)		
part des foyers avec 2 enfants	24,70	27,67	2,97		
part des foyers avec 3 enfants	19,90	18,60	-1,30	-4,27	
P90-95					
part des foyers avec 2 enfants	24,20	27,96	3,76		
part des foyers avec 3 enfants	11,19	10,66	-0,53	-4,29	
	estimateur de Wald = (4) / (3)				
	0,026				

(1): moyenne des années 1974 à 79

(2): moyenne des années 1980 à 93

5 CONCLUSIONS.

Notre étude a donc procédé à l'estimation des impacts des incitations financières à la fécondité en exploitant des sources fiscales inédites et d'une grande tractabilité expérimentale. Utilisant la méthode des expériences naturelles, nous avons ainsi pu mener trois grandes séries d'estimation « différence en différence » qui nous apprennent que les effets des incitations fiscales sur la fécondité sont réels, positifs, mais très ténus. En effet, à partir de l'utilisation de la chute des gains fiscaux moyens par enfant des très très hauts revenus dans les années 1945 à 1970, nous avons pu montrer que la baisse des incitations financières avait sans nul doute eu un effet dans la forte baisse du nombre moyen d'enfants des P99,99-100, et ce en dépit d'un « effet d'âge » certain. Ensuite, en se focalisant sur l'expérience naturelle consécutive au plafonnement des effets du QF en 1981, nous avons montré que la baisse des gains fiscaux moyens par enfant des hauts revenus n'avait pas considérablement entamé leur fécondité, suggérant une efficacité très minime des politiques d'incitations financières. En fait, cet impact nul du plafonnement doit être nuancé par le fait que dans le même temps l'incitation à faire un troisième enfant continuait à progresser avec l'introduction de demi-parts supplémentaires pour les familles nombreuses. Or comme nous l'a montré notre dernière procédure d'estimation, cette modification de la structure des incitations par rang de naissance a eu un impact significativement positif, mais très lent et très faible. En fait, on peut penser que si cet impact a été positif c'est qu'il allait à contre courant de la politique de plafonnement : si bien que pour les familles très riches, faire un troisième enfant était un moyen de se protéger de la politique de plafonnement.

On peut donc dresser le bilan suivant : les politiques d'incitations financières à la fécondité ont une efficacité certaine mais extrêmement ténue. C'est la conclusion majeure et centrale de notre travail : les incitations fiscales n'ont jamais qu'un impact extrêmement réduit sur les comportements de fécondité. Néanmoins, aussi faible soit-il, cet impact existe et nous pouvons en donner quelques caractéristiques notables. Tout d'abord, les effets des politiques d'incitations fiscales sont extrêmement lents à se diffuser, de l'ordre de 5 à 10 ans : pour l'expliquer on peut penser à la nécessité pour les individus d'assimiler les mesures fiscales dans un premier temps, puis de réviser leurs comportements de fertilité dans un second temps. L'impact des incitations financières apparaît en outre légèrement dissymétrique : il semble que la fécondité réagisse plus à une baisse des incitations (comme les P99,99-100 dans les années 50) qu'à une hausse. Il semble également que les incitations ne sont pas symétriques en fonction du rang de naissance : en concentrant les efforts financiers sur le troisième enfant, il semble que l'effet soit plus net que lorsqu'on augmente l'incitation moyenne par enfant (tous rangs de naissance confondus) , même si cet effet reste toujours très faible.. Enfin, on peut également penser que l'élasticité de la fécondité aux incitations fiscales n'est pas identique à tous niveaux de revenus : comme l'ont montré nos expériences naturelles, les très hauts revenus ont donné lieu à des estimations clairement positives, alors que le sort du premier décile dans son ensemble paraît souvent moins explicable par les incitations financières..

Les données que nous avons utilisées sont donc fertiles. Elle n'ont en outre pas encore livré tous leurs secrets : il faudrait désormais exploiter l'impact des mesures fiscales ayant trait aux comportements de nuptialité pour avoir un panorama véritablement complet de l'efficacité des politiques familiales.

Bibliographie

- **P. Apps, R. Rees**, “Fertility, Female Labour Supply and Public Policy”, IZA Discussion Paper 409, 2001.
- **Gary Becker**, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1991.
- **Gary Becker, Robert Barro**, « A Reformulation of the Economic Theory of Fertility », *Quarterly Journal of Economics*, vol.103, février 1988.
- **G. Becker, N. Tomes**, “Child Endowments and the Quantity and Quality of Children”, *Journal of Political Economy*, LXXXIV, 1976.
- **D. Blanchet, O. Ekert-Jaffé**, “The demographic impact of Family Benefits: Evidence from a Micromodel and from Macrodata” in *The Family, the Market and State in Ageing Societies*, Clarendon Press, 1994.
- **W. Butz, M. Ward**, “The Emergence of Countercyclical US Fertility”, *American Economic Review*, vol. 69, 1979.
- **F. Daguet**, « Un siècle de fécondité française: caractéristiques et évolution de la fécondité de 1901 à 1999 », *INSEE Résultats Démographie-Société*, n°8, octobre 2002.
- **F. Daguet**, « Un siècle de démographie française, Structure et évolution de la population de 1901 à 1993 », *INSEE Résultats Démographie-Société*, n°434-435, Décembre 1995.
- **E. Duclos, P. Lefebvre, P. Merrigan**, « A Natural Experiment on the Economics of Storks : Evidence on the Impact of Differential Family Policy on Fertility Rates in Canada », mimeo Montréal, 2002.
- **O. Ekert-Jaffé**, « Effets et limites des aides financières aux familles : une expérience, un modèle », *Population*, 1986, vol.2.
- **A. Gauthier**, *The State and the Family*, Oxford University Press, 1996.
- **A. Gauthier, J. Hatzius**, « Family Benefits and Fertility : An Econometric Model », *Population Studies*, vol.51, 1997.
- **J. Heckman, J. Walker**, “The relationship between Wages and Income and the Timing and Spacing of Births: Evidence from Swedish Longitudinal Data”, *Econometrica*, vol. 58, 1990.
- **J. Hotz, R. Miller**, “An Empirical Model of Lifecycle Fertility and Female Labor Supply”, *Econometrica*, vol. 56, 1988.

- **J. Hotz, R. Klerman, R. Willis**, „The Economics of Fertility in Developed Countries“, in *Handbook of Population Economics*, M. Rozensweig et O. Stark eds., North Holland, 1997.
- **G. Laroque, B. Salanié**, « Fécondité et incitations financières », Working Paper, janvier 2003.
- **P. Lefebvre, L. Brouillette, C. Felteau**, « Les effets des impôts et des allocations familiales sur les comportements de fécondité et de travail des canadiennes : résultats d'un modèle de choix discrets », *Population*, vol.2, 1994.
- **Thomas Robert Malthus**, *Essai sur le principe de population*, traduction de P. et G. Prevost, Paris, Flammarion, 1992.
- **J. Martin**, « Politique familiale et travail des femmes mariées en France : perspective historique (1942-1982) », *Population*, vol.53, n°6, PP.1119-1152, 1998.
- **K. Milligan**, “ Subsidizing the Stork : New Evidence on Tax Incentives and Fertility”, NBER Working Paper 8845, 2002.
- **T. Rosenzweig, P. Schultz**, “ The Demand for and Supply of Births: Fertility and its Lifecycle Consequences“, *American Economic Review* , vol. 75, 1985.
- **C. Thélot, M. Villac**, *Politique familiale : bilan et perspectives*, La Documentation Française, 1998.
- **Thomas Piketty**, *Les hauts revenus en France au XX siècle, inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001.
- **Thomas Piketty**, « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », Document de travail du Cepremap n°98-12, 1998.

ANNEXE A

Méthode et résultats de l'estimation de la composition familiale et du nombre moyen d'enfants des hauts revenus.

L'administration fiscale a depuis 1915 rassemblé dans divers tableaux statistiques les principales informations tirées des déclarations de revenu établies dans le cadre de l'impôt général sur le revenu. Ces tableaux proviennent d'un épiluchage exhaustif de toutes les déclarations de revenus. Si l'on enlève les problèmes de non-déclaration et de fraudes fiscales, on dispose donc de statistiques complètes. Les sources où ces tableaux ont été publiées sont recensées minutieusement dans Piketty (2001) (Annexe A) : nous avons utilisé rigoureusement les mêmes tableaux « Répartition » que Piketty dans son analyse longitudinale des inégalités, mais en exploitant systématiquement toutes les informations ayant trait aux caractéristiques familiales, ce que Piketty n'a pas fait. Ces tableaux et les différentes variables qu'ils contiennent ont été dressés en fonction de la législation du moment. Les informations dont nous disposons sont ainsi très hétéroclites, et il a fallu mettre en œuvre des techniques d'estimation différentes selon les périodes. Une rupture en particulier clive nettement la chronologie des données en deux : l'introduction du QF, qui a obligé à recenser les contribuables en fonction de leur nombre de parts et donc indirectement de leur nombre d'enfants. Avant 45, nous n'avons donc pas pu reconstituer précisément la composition familiale des hauts revenus, mais uniquement leur nombre moyen d'enfants par foyer.

L'estimation du nombre moyen d'enfants par foyer 1915-1944.

Avant 45, deux dispositifs légaux nous permettent d'avoir des informations précieuses sur les situations familiales des hauts revenus.

Premièrement les déductions forfaitaires pour charges de familles. De 1915 à 1918, le tumulte de la guerre a quelque peu handicapé le travail de la division statistique de l'administration fiscale, si bien que les chiffres liés au fonctionnement de ces déductions forfaitaires n'ont pas été retranscrits. En revanche, de 1919 à 1928, l'administration fiscale a répertorié chaque année, pour chaque tranche de revenu, le montant total des déductions forfaitaires pour charges de famille, en distinguant les déductions pour couples mariés et les déductions pour enfants à charge. Comme les déductions pour enfants sont, jusqu'en 1928, identiques quel que soit leur rang de naissance, on peut donc savoir le nombre d'enfants total dans la tranche, et le nombre moyen par foyers (en divisant par le nombre total de contribuables). Après 1929 et jusqu'en 1944, les tableaux « Répartition » indiquent spécifiquement le nombre total d'enfant mineurs à charge et le nombre total de couples mariés dans chaque tranche de revenu. Toutes ces données brutes sont récapitulées dans le [tableau A-1](#). La colonne (1) indique le nombre total de contribuables dans la tranche, la colonne (2) le montant des revenus imposables déclarés, la colonne (3) le montant total des déductions pour enfants à charge puis à partir de 1929 le nombre d'enfants mineurs à charge (3-b), enfin la colonne (4) le montant total des déductions pour couples mariés puis le nombre de couples mariés à partir de 1929 (4-b).

Deuxièmement, les mesures de majoration à l'encontre des contribuables sans enfants. Les tableaux « répartition » ont, du fait de ces mesures discriminantes, conservé la trace de tous les contribuables célibataires et les contribuables mariés sans enfants au bout de deux ans de mariage, et ce jusqu'à l'introduction de la TCF en 1939.

A partir de ces données brutes, nous avons reconstitué le nombre moyen d'enfants par foyer dans chaque tranche de revenu, et pour l'ensemble des foyers dont le revenu est supérieur au seuil des dites tranches de revenu (en additionnant le nombre total d'enfants de toutes les tranches de revenu supérieures à un certain seuil, et en divisant le chiffre ainsi obtenu par la somme des contribuables se trouvant également dans les tranches de revenu supérieures au seuil en question). On dispose ainsi, pour chaque année, du nombre moyen d'enfants des foyers dont le revenu est supérieur à un certain seuil de X francs courants. Le problème c'est que ces seuils, déterminés *ad hoc* par l'administration fiscale sont variables. Si bien qu'en l'état, les données ne nous sont d'aucun secours pour quelque analyse un peu sérieuse que ce soit. C'est là qu'est née l'idée de suivre spécifiquement des fractiles de revenu, afin d'avoir un regard sur des catégories relativement stables de revenu. Grâce au travail de Piketty (2001), nous avons entre nos mains une estimation des seuils de revenu d'un certain nombre de fractiles de revenu imposable du premier décile, pour chaque année, et depuis 1919. A partir de ces estimations (qu'on retrouve dans l'annexe B des *Hauts revenus en France*, tableaux B-3 et B-4), et des relations que nous avons entre seuil de revenu et nombre moyen d'enfant par foyer, nous avons reconstitué le nombre moyen d'enfants par foyer des fractiles P99-100, P99,5-100, P99,9-100 et P99,99-100 (ainsi que des fractiles intermédiaires P99-99,5, etc) par simple interpolation linéaire. Deux remarques s'imposent : pourquoi uniquement le premier centile de revenu ? et pourquoi une méthode aussi simple que l'interpolation linéaire ?

Si nous avons considéré uniquement le premier centile de revenu, c'est que rappelons-le, l'IR, jusqu'en 1945 au moins, ne concerne qu'une infime partie de foyers, et même au sein des hauts revenus, seul le premier centile est

tout le temps concerné sans risque de *troncature*. Pour exposer ce problème de troncature de la distribution, il nous faut nous rappeler les règles de fonctionnement de l'IR avec les déductions forfaitaires. Un célibataire ayant un revenu imposable de X francs mais pas d'enfants va calculer son impôt sur la base de X francs. En revanche, un contribuable avec enfants et le même revenu de X francs va avoir droit à des déductions forfaitaires de Y francs. Si bien que son impôt est calculé lui sur la base d'un revenu de (X-Y) francs. Si le seuil d'imposition est compris entre X et X-Y francs, le contribuable avec enfant ne va donc pas payer d'impôt et disparaît ainsi des statistiques fiscales tandis que le célibataire va rester seul dans les tableaux de l'IR. Ainsi, on a un problème de troncature de la distribution car aux abords du seuil d'imposabilité, le nombre de contribuables avec une famille nombreuse est clairement sous-évalué. Et pis encore, à la différence des années post-45, où un problème identique de troncature se pose, nous n'avons aucune donnée supplémentaire qui nous permette de corriger cette troncature en interpolant le nombre moyen d'enfants des foyers au cœur de la distribution biaisée. Comme ce sont essentiellement les foyers des fractiles inférieurs du premier décile de revenu qui se trouvent piégés, et que le seuil du premier centile de revenu est toujours suffisamment élevé, lui, pour échapper au problème, nous avons fait de mauvaise fortune bon cœur et nous sommes contents d'estimer le nombre d'enfants du premier centile.

Pour ce qui concerne la méthode d'interpolation linéaire maintenant, voyons les raisons qui nous amènent à penser que la simplicité de l'approche n'altère en rien la fiabilité des estimations réalisées. Il faut d'abord mentionner que ce choix n'est pas à proprement parler un choix positif, mais plutôt un choix par défaut. En effet, à partir des données brutes, la relation entre niveau de revenu et nombre moyen d'enfant que nous avons exhibé ne correspond malheureusement à aucune fonction usuelle correctement paramétrée. C'est une relation légèrement en cloche, avec une forte croissance au départ, puis un aplatissement, voire une très lente diminution au niveau des revenus très très élevés. C'est pourquoi l'interpolation linéaire restait la seule solution : mais c'est une solution acceptable ! Car jusqu'en 1945, les tranches de revenu sont très nombreuses (toujours au moins 10) et très finement découpées, si bien que le « haut » de la distribution des revenus est appréciée avec beaucoup de précision. Il suffit de regarder le nombre de tranches de revenu mis en place entre 1941 et 1944 pour s'en persuader : il en existe en effet plus de 24 !

Un dernier écueil restait enfin à traiter. En effet, pour l'imposition des revenus de 1931 à 1935, puis de 1942 à 1944, l'administration fiscale a compilé le nombre de contribuables par tranches de « revenu après prise en compte des déductions pour charge de famille ». Ceci crée un trou brutal dans nos estimations en perturbant brutalement la répartition des foyers entre les tranches en fonction de leur situation familiale. Pour résoudre ce problème, nous avons procédé en deux étapes : nous avons d'abord opéré à l'estimation selon la méthode précédemment décrite d'interpolation linéaire, mais sur ces tranches de revenus « biaisées ». Ayant ainsi une idée de l'évolution du nombre moyen d'enfants des différents factiles durant ces deux intermèdes (même si en niveau les estimations étaient nécessairement erronées), nous avons « collés » ces évolutions entre les niveaux constatés avant et après la rupture. Ce procédé, certes un peu cavalier, ne porte pourtant pas à caution. Car les tendances dessinées par le nombre moyen d'enfants avant et après ces ruptures sont suffisamment nettes pour que le procédé ne nous fasse pas perdre plus de 4 à 5 % en termes de précision de l'estimation.

Les résultats finals de ces différentes étapes de construction est présenté dans le [tableau A-3](#).

L'estimation de la composition familiale et du nombre moyen d'enfants des hauts revenus 1945-1998.

La grande innovation de 1945 du point de vue des données de l'administration fiscale, corollaire indispensable de la mise en place du quotient familial, c'est le recensement systématique des foyers selon leur nombre de parts de QF pour chaque tranche de revenu. Ceci nous procure une information beaucoup plus riche sur les comportements familiaux des hauts revenus, mais exige aussi une nouvelle méthode d'estimation !

Les données brutes sont cette fois beaucoup plus stables que durant la période précédant la guerre, conséquence de l'apaisement des controverses autour du volet familial de l'IR. Le [tableau A-2](#) récapitule ces données. L'ensemble des données brutes est consultable : nous les avons en effet mises à disposition sur le site de T. Piketty, à l'adresse suivante <http://pythie.cepremap.ens.fr/~piketty/>. Une seule année manque dans nos données complètes, c'est 1988 : en effet, c'est l'unique année pour laquelle les plus-values taxées à taux proportionnel sont incluses dans la notion de « revenu imposable », ce qui bouleverse complètement nos techniques d'estimation²⁹. Mais à part l'année 1988, nos données sont remarquablement complètes !

Nous disposons donc chaque année du nombre de contribuables et du montant total des revenus par tranche fiscale de chaque catégorie de QF. Il nous est donc possible de reconstruire le haut de la distribution des revenus

²⁹ Pour corriger ce trou en 1988, nous avons été obligé dans les résultats finaux de nos estimations de remplacer systématiquement cette lacune par une moyenne 1987-1989. Ce manque est unique et n'endommage donc pas cruellement la continuité de nos séries...

de chaque catégorie de QF, en utilisant la « méthode de Pareto ». Il s'agit en fait d'effectuer pour chaque situation de QF ce que Piketty a fait pour l'ensemble des foyers (toutes situations de QF confondues) dans *Les hauts revenus en France*³⁰. Exposons un peu plus en détail le principe. Pareto a constaté dans ces travaux sur la distribution des revenus que la fonction de répartition $F(y)$ des revenus était toujours très correctement approximée par une fonction du type :

$$1-F(y) = (k/y)^a \quad \text{avec } k>0 \text{ et } a>1$$

La propriété remarquable de cette forme de distribution est donc que le revenu moyen ($y^*(y)$) des foyers dont le revenu est supérieur à un certain seuil y est tel que :

$$y^*(y) = ay/(a-1)$$

En un mot, le rapport du revenu moyen des foyers au dessus du seuil y à ce seuil y est une constante $b = a/(a-1)$. Grâce à nos données, nous pouvons donc estimer le nombre de contribuables de chaque catégorie de QF appartenant à tel ou tel fractile de revenu prédéfini, et ce à partir du simple calcul des coefficient b_i .

Intéressons nous pour simplifier aux contribuables avec 1 part de QF. Si l'on appelle y_i le seuil de revenu de la tranche i , et $y^*(y_i)$ le revenu moyen de l'ensemble des contribuables avec 1 part de QF ayant un revenu supérieur à y_i , alors b_i est simplement le rapport $y^*(y_i)/y_i$. A partir de la connaissance de b_i , nous pouvons désormais calculer $a_i = b_i / (b_i - 1)$. Soit maintenant N_i le nombre de contribuables avec 1 part de QF dont le revenu est supérieur à y_i et N le nombre total de contribuables avec 1 part de QF. D'après les propriétés de la loi de Pareto, nous avons $N_i / N = (k_i / y_i)^{a_i}$. Grâce aux estimations de a_i , nous calculons donc la constante $C_i = N_i y_i^{a_i} = k_i^{a_i} N$. Grâce aux estimations de Piketty, nous connaissons les seuils de revenus imposables pour faire partie des différents fractiles du premier décile de revenu, pour chaque année depuis 1915 (cf. supra). Prenons par exemple le seuil de revenu à partir duquel on appartient aux 10% des revenus les plus élevés : y_{90} . Alors, d'après Pareto, le nombre de contribuables ayant une part de QF et un revenu supérieur au seuil y_{90} est simplement :

$$N_{90} = C_i / y_{90}^{a_i}$$

La seule subtilité par rapport aux travaux de Pareto consiste à toujours utiliser la constante C_i et le coefficient a_i obtenus à partir de la tranche de revenu la plus proche possible du seuil considéré. La critique que l'on serait en droit de faire à l'utilisation d'une telle méthode pour reconstruire la composition par parts de QF des hauts revenus consisterait à dire que la méthode est peu fiable lorsqu'elle est appliquée à des populations aussi restreintes que celles que nous considérons (à savoir le nombre de foyer ayant n parts de QF dans la tranche de revenu i). Pour démontrer l'inanité d'une telle réserve, nous avons retranscrit dans le tableau A-2 pour l'année 1945 les coefficients b_i correspondant au sein de chaque catégorie de QF à chaque tranche de revenu : ces coefficients sont exceptionnellement stables, ce qui prouve bien la validité de la loi de Pareto appliquée à nos échantillons.

Le seul véritable problème que nous ayons rencontré durant cette procédure tient à la variabilité du seuil d'imposition en fonction du nombre de parts de QF. En effet, étant donné le fonctionnement du QF, plus un contribuable possède un nombre de parts élevé, plus son seuil d'imposabilité s'élève. Tant et si bien que pour un certain nombre d'années, les contribuables avec un fort nombre de parts voient leur seuil d'imposabilité dépasser fortement le niveau de revenu plancher du décile supérieur. Si ne nous corrigions pas nos estimations de cette troncature, nous serions amenés à sous-estimer fortement le nombre de familles nombreuses du décile supérieur des revenus. C'est pourquoi nous avons fait en sorte de calculer à chaque fois le seuil d'imposabilité en fonction du nombre de parts. Lorsque ce seuil dépassait le revenu minimum de la tranche dont nous utilisons le coefficient b_i pour notre estimation, nous avons remplacé ce revenu minimum par le seuil d'imposabilité calculé. Prenons un exemple simple : en 1949, le revenu minimum pour faire partie du décile P90-100 est de 340747 francs. Les tranches de revenu établies par l'administration fiscale pour cette année là sont 201 000 à 300 000 francs, 301 000 à 500 000 francs, 501 000 à 800 000 francs, etc. La tranche dont nous utilisons les informations pour estimer la composition du décile P90-100 est donc la tranche 301 000 à 500 000 francs. Le problème est que pour les foyers avec 2,5 parts de QF, le seuil d'imposabilité est de 302 500 francs. L'ensemble des contribuables qui ont donc été inscrits dans la tranche 301 000 à 500 000 francs possèdent donc tous nécessairement un revenu supérieur à 302 500 francs. C'est la raison pour laquelle nous avons reporté le niveau 302 500 francs dans la catégorie de revenu et calculé le coefficient b_i de cette tranche à considérant $y_i = 302 500$ francs et non pas $y_i = 301 000$ francs, afin de tirer le meilleur profit des informations tout de même disponibles pour cette catégorie. De la sorte nous obtenons un coefficient b_i légèrement plus faible, ce qui conduit à une estimation légèrement plus forte du nombre de contribuables avec 2,5 parts de QF que si nous n'avions pas corrigé ce biais.

Nous avons agi de la sorte pour toutes les années où nous avons à faire face à des problèmes de troncature : c'est-à-dire essentiellement pour les années 1945 à 65 (où le problème est véritablement massif), puis à partir de 1989 (pour les hautes parts seulement). De 1945 à 1965, le problème est si important, le seuil d'imposition pour les foyers à fort nombre de parts est si élevé, que nous avons parfois été obligé de recourir pour l'estimation de la

³⁰ On peut d'ailleurs trouver un exposé détaillé de la méthode d'estimation utilisée ici dans l'annexe B section 1.1.2 de ce livre.

composition des P90-100 et même des P95-100 à des tranches de revenu assez éloignées des seuils réels P90 et P95. Du fait de la très légère croissance des coefficients bi avec le niveau de revenu, cela nous conduit donc à très légèrement sous-estimer la proportion des foyers nombreux dans les fractiles P90-100 et P95-100 pour les années 1945 à 65. Mais, en tout état de cause, cette sous estimation reste minime, et ne risque pas de remettre profondément en cause la légitimité de nos estimations.

En revanche, cette procédure de correction des troncatures visant à exploiter au mieux les informations disponibles n'a pas toujours pu être mise en œuvre. De 1959 à 1966 nous avons été en effet confronté à un problème lié au fonctionnement de la « décote », mécanisme par lequel les contribuables dont l'impôt est inférieur à un certain niveau sont exemptés du paiement de l'IR, et disparaissent donc des statistiques³¹. La décote existe depuis 1951, mais de 1959 à 1972, elle s'applique de manière différente chez les salariés et les non salariés, pour des raisons essentiellement idéologiques, qui en disent long sur la manière dont le fonctionnement de l'impôt reflète les vigoureux débats politiques autour la justice sociale redistributive³². De ce fait, les seuils d'imposition sont différents pour les salariés et les autres au cours de ces années. Quand le seuil d'imposition dépasse le revenu seuil d'une tranche de revenu, les informations de cette tranche concernant le nombre de contribuables et la somme des revenus imposables ne sont donc plus exploitables et il nous faut recourir aux informations de la tranche immédiatement supérieure pour notre estimation³³. Etant donnée la relative finesse des tranches de revenu dans la période, cela ne crée cependant pas trop de dommages pour nos estimations.

Enfin, dernier écueil auquel il nous a fallu répondre : la mauvaise revalorisation du barème à partir de la fin des années 80, qui ne nous permet plus de suivre efficacement la queue supérieure de la distribution des revenus, les tranches n'étant plus suffisamment nombreuses au niveau du top de la distribution. Si bien que nous avons été obligé d'utiliser les mêmes coefficients bi pour reconstruire la composition des P99-100, P99,5-100, P99,9-100 et P99,99-100. Cela crée donc un artificiel parallélisme dans les évolutions de tous ces fractiles. La seule manière de corriger véritablement ce biais serait de compléter les données fiscales par les données de l'enquête Emploi. Nous n'avons malheureusement pas eu le temps de le faire. Nous avons donc choisi de maintenir quand même nos estimations, même pour les très hauts revenus, à titre indicatif, étant bien entendu que ces évolutions concomitantes ne doivent pas prêter à confusion. Du reste, les évolutions des P99-100 et P99,5-100 sont suffisamment étroites et les tendances suffisamment nettes pour que cette question des tranches n'affectent pas gravement l'idée que nous pouvons nous faire de l'évolution de leur fécondité. Le seul fractile sujet à caution est P99,99-100 : en l'absence de tranches de revenu fines, nos estimations conduisent à une légère reprise de la fécondité de ce fractile, alors que si nos informations étaient plus précises, il est probable que la chute de leur fécondité se serait poursuivie...

Une fois cette estimation effectuée, nous connaissons donc le nombre de contribuables de chacun des fractiles suivants (P90-100, P95-100, P99-100, P99,5-100, P99,9-100, P99,99-100) inscrits dans chaque catégorie de QF. Par voie de conséquence, nous connaissons donc le nombre des contribuables des fractiles intermédiaires (P90-95, P95-99, etc) en fonction de leur nombre de parts : il suffit pour les obtenir de soustraire au nombre de contribuables concernés de P90-100 le nombre de contribuables inscrits dans la même catégorie de QF de P95-100, et ainsi de suite pour P95-99, etc... Pour parvenir désormais à la composition familiale, et au nombre moyen d'enfants par foyers des différents fractiles, il faut reconstituer derrière les nombres de parts de QF le nombre effectif d'enfants par foyers. Car la correspondance entre parts de QF et nombre d'enfants du foyers n'a pas toujours été la même au cours des 50 dernières années. De 1945 à 1950, les couples mariés sans enfants au bout de trois de mariage n'ont droit qu'à 1,5 parts de QF : pour avoir une idée du nombre total de couples mariés il faut donc additionner aux contribuables de la catégorie 1,5 parts mariés ceux avec « 2 parts mariés ». Pour ce qui concerne spécifiquement le nombre d'enfants du foyer nous avons procédé de la manière suivante :

d'abord pour 1945 à 1978 : sont considérés comme des foyers sans enfants les foyers avec 1 part de QF, « 1,5 parts célibataires », « 2 parts mariés » (auxquels il faut ajouter les 1,5 parts mariés entre 1945 et 1950). Les foyers avec « 2 parts célibataires » et 2,5 parts sont considérés comme des foyers avec 1 enfants. Les foyers avec 3 parts sont considérés comme des foyers avec 2 enfants, ceux avec 3,5 parts comme des foyers avec 3 enfants, et ainsi de suite, jusqu'à 6 parts qui équivalent à 8 enfants.

En 1979, une part complète de QF est attribuée au 5^{ème} enfant. Dès lors la correspondance change : elle est identique jusqu'à 4 parts de QF, mais les foyers avec 4,5 parts sont désormais des foyers avec 5 enfants dont le

³¹ Rappelons que jusqu'en 1985, les foyers qui ne paient pas l'impôt sont systématiquement absents des statistiques de l'administration fiscale. Il faut attendre 1985 pour voir enfin l'ensemble des contribuables ayant souscrit une déclaration de revenu, qu'ils soient imposables ou non, apparaître dans les tableaux.

³² Pour un aperçu de ces questions, cf. Piketty (2001), p.305-319.

³³ Car les contribuables figurant dans cette tranche sont à la fois les non salariés ayant un revenu >x et les salariés ayant un revenu >y, avec y différent de x. Il ne nous est donc pas possible de procéder à notre procédure classique sachant que nous ne savons pas comment départager les populations de salariés et de non salariés au sein de la tranche.

chef de famille est célibataire, ceux avec 5 parts des foyers avec 5 enfants dont le chef de famille est marié³⁴, ceux avec 5,5 parts des foyers de 6 enfants dont le chef de famille est marié, ceux de 6 parts des foyers avec 7 enfants dont le chef de famille est marié.

De 1980 à 1986, la part entière est transférée au 3ème enfant. La correspondance n'est cette fois identique que jusqu'aux 2,5 parts de QF. Les 3 parts correspondent à des foyers avec 2 enfants dont le chef de famille est marié. Les 3,5 parts sont des foyers avec 3 enfants mais dont le chef de famille est célibataire, les 4 parts à des contribuables mariés avec 3 enfants (et des célibataires avec 4 enfants), les 4,5 parts à des mariés avec 4 enfants (et des célibataires avec 5 enfants), etc...

Après 1986, chaque enfant au delà du troisième donne droit à une part entière de QF. Les équivalences sont donc tout à fait bouleversées : 3 parts=>mariés 2 enfants ; 3,5 parts=> célibataires 3 enfants ; 4 parts=> mariés 3 enfants ; 4,5 parts=> célibataires 4 enfants ; 5 parts=> mariés 4 enfants ; 5,5 parts=> célibataires 5 enfants ; 6 parts=> mariés 5 enfants.

Ces équivalences méritent plusieurs commentaires. Tout d'abord, pourquoi ne jamais considérer les contribuables avec 1,5 parts (célibataires) comme des foyers avec enfants. En effet, ont droit à une demi-part les célibataires qui ont eu un enfant désormais majeur. Ces contribuables ont donc pris leur part à la fécondité de leur fractile de revenu. Mais si nous les considérons comme des contribuables avec enfant, comment faire pour les contribuables avec 2,5 parts, 3 parts etc, qui ont également des enfants aujourd'hui majeurs mais toujours des enfants mineurs à leur charge ? Nous avons donc choisi, pour préserver l'homogénéité de nos séries de ne considérer comme des foyers avec enfants que les contribuables ayant des enfants mineurs à charge. De la sorte, nous avons de plus une meilleure sensibilité de nos chiffres à des variations de la fécondité : en effet une reprise de la fécondité engendre une hausse du nombre d'enfants en bas âge, qui est nettement plus visible quand on la rapporte au stock d'enfants mineurs plutôt qu'à un stock plus conséquent incorporant les enfants majeurs célibataires.

Deuxième remarque : les changements de législation nous conduisent à prendre en compte des familles ayant jusqu'à 8 enfants jusqu'en 1978 mais des familles ayant seulement jusqu'à 5 enfants à partir de 1986. Ceci nous conduit donc à perdre de vue progressivement les familles très nombreuses après 1979 : néanmoins ces familles nombreuses de plus de 5 enfants ne représentent jamais plus de 0,1% des foyers à partir des années 70, si bien que ce manque d'homogénéité de nos données ne risque absolument pas de peser sur la pertinence de nos séries estimées du nombre moyen d'enfants par foyer en fonction du fractile de revenu.

Troisième et dernière remarque : comment prendre en compte la présence conjointe de contribuables mariés et de contribuables célibataires ayant des nombres moyens d'enfants différents au sein d'une même catégorie de QF, phénomène dû essentiellement à l'extension du concubinage. En effet, comme nous l'avons remarqué plus haut, certaines catégories de QF comportent à la fois des contribuables mariés et des contribuables célibataires qui ont le même nombre total de parts mais des nombres d'enfants différents (tout simplement parce que le fait d'être marié rapporte une part de QF, part à laquelle n'a pas droit le célibataire, mais qu'il compense du fait que son premier enfant lui donne droit à une part entière). Lorsque des parents avec 2 enfants ou plus ne sont pas mariés mais concubins, il devient fiscalement avantageux pour eux de souscrire deux déclarations de revenu séparées afin de bénéficier deux fois de la part complète attribuée au 1^{er} enfant, et ce jusqu'à l'amendement Courson en 1995 qui a obligé les contribuables à prouver qu'ils élèvent véritablement seuls un enfant afin de pouvoir bénéficier de cette part entière. Donc, au moins jusqu'en 1995, le développement du concubinage crée des perturbations dans nos données en multipliant le nombre de célibataires « cachés » derrière des couples. Nous n'avons malheureusement pas de moyen de corriger efficacement ce biais. Néanmoins, nous pouvons quand même tenter de rendre compte du fait que dans certaines catégories de QF (comme par exemple les foyers avec 4 parts de 1980 à 86) on a aussi bien des mariés avec n enfants et des célibataires avec n+1 enfants (en l'occurrence ici n=3). Pour ce faire, nous avons appliqué au nombre de contribuables de ces catégories de QF les proportions « célibataires vs mariés » indiquées ci-dessous. Ces proportions ne sont absolument pas arbitraires mais au contraire estimées à partir des meilleures informations disponibles. En effet, nous savons déjà toujours le rapport existant entre le nombre des contribuables célibataires avec 1 enfant et le nombre de mariés sans enfants qui sont répertoriés parfaitement dans les catégories de QF « 2B » et « 2A ». De plus après 1986, la part entière au troisième enfant conduit à séparer parfaitement les contribuables célibataires ayant au moins 3 enfants et les mariés avec au moins 3 enfants, qui rentrent systématiquement dans des catégories de QF distinctes. On peut donc reconstruire à partir de ces indications l'évolution assez précise des rapports entre célibataires et mariés au sein des fameuses catégories « muettes ».

Décomposition entre célibataires et mariés:

1979 : pour les 2,5 QF= 7%/93%; pour les 3 QF= 2,5%/97,5%; pour les 3,5 QF= 4%/96%; puis 4%/96% pour les 5, les 5,5 et les 6 parts de QF.

³⁴ Mais aussi des foyers avec 6 enfants dont le chef de famille est célibataire : pour la prise en compte de ce problème de l'ambiguïté des catégories de QF entre contribuables mariés et célibataires, voir infra.

1980 à 1986 : pour les 2,5 QF= 7%/93%; pour les 4 QF= 2,5%/97,5%; pour les 4,5 QF= 5%/95%; puis 5%/95% pour les 5 parts, les 5,5 parts et les 6 parts.

1980 à 1995 : pour les 2,5 QF= 8%/92%.

Ces redressements sont en définitive relativement minimes et n'affectent pas substantiellement les estimations, car le concubinage est relativement moins développé chez les hauts revenus que dans le reste de la population. Néanmoins ces corrections paraissaient nécessaires pour produire les résultats les plus propres possibles, et étaient de plus faciles à mettre en œuvre grâce à la richesse des données.

Les résultats finaux sont présentés dans les [tableaux A-3 et A-4](#). Le premier représente l'évolution du nombre moyen d'enfants pour différents fractiles des hauts revenus. Nous y avons ajouté une estimation de l'évolution du nombre moyen d'enfants par foyer pour l'ensemble de la population. Pour l'obtenir nous avons, grâce aux données de Fabienne Daguet (1995), additionné pour chaque année le nombre d'enfants mineurs et célibataires (donc les seuls susceptibles d'être déclarés à l'administration fiscale comme enfants à charge, ceci afin de préserver l'homogénéité avec nos données sur les hauts revenus), et nous avons divisé ce nombre total d'enfants par le nombre de foyers fiscaux pour l'année considérée, chiffre établi par Piketty (annexe A, tableau A-2 colonne 2). Malheureusement les données de Daguet s'arrêtent en 1993. Pour compléter la série jusqu'en 1998, nous avons utilisé les données fiscales qui à partir de 1985 prennent en compte l'ensemble des foyers fiscaux, imposables et non imposables. Nous avons de ce fait pu constater l'extrême continuité entre les deux morceaux de notre série (grâce à la possibilité de comparer les résultats des deux techniques d'estimation entre 1985 et 1993). Le **tableau A-4** résume quant à lui l'évolution de la composition familiale des hauts revenus, en distinguant les foyers sans enfants, les foyers avec 1 enfants, avec 2 enfants et enfin avec 3 enfants et plus. C'est ce tableau qui nous a directement servi pour produire les graphiques de la section 3.

ANNEXE B

Bref memento sur la législation de l'IR.

Ce portrait rapidement brossé ne prétend pas assouvir la soif du lecteur avide de connaissances exhaustives sur la législation fiscale. Ce n'est pas l'objet de notre travail, et nous renvoyons plutôt à Piketty (2001) qui fait une recension complète et limpide sur ce chapitre de la législation fiscale, sur laquelle nous nous sommes nous même appuyé dans la construction de nos séries de gain fiscal par enfant. Nous ne donnons ici qu'un rappel des principales mesures ayant directement trait à la famille, afin de faciliter la lecture et la compréhension du corps de texte.

1914 : création de l'impôt sur le revenu => instauration de déductions forfaitaires pour charges de famille et instauration de réductions d'impôt pour charges de famille. Le [tableau B-1](#) résume l'évolution de ces différentes mesures de 1915 à 1945

1920 : 2eme naissance de l'IR=> création d'un système de majorations d'impôt pour les contribuables sans enfants. Les taux marginaux de l'IR basculent vers des taux « modernes ».

1933 : abolition du système de réductions d'impôt pour charges de famille, hausse sensible des majorations exigées des contribuables sans enfants.

1936 : instauration par le Front Populaire d'un mécanisme de « réductions des déductions » pour charges de famille. Suppression des majorations pour les femmes célibataires ou sans enfants dont le revenu est inférieur à 75000F

1939 : Code de la Famille=> Création de la Taxe de Compensation Familiale (TCF) pour les contribuables sans enfants.

Mise en place des allocations familiales

1941-1944 : revalorisations des déductions forfaitaires pour charges de famille
Création de l'allocation de salaire unique en faveur des femmes au foyer

1945 : mise en place du système du Quotient Familial (QF). Suppression de la TCF, mais maintien de mesures majorant l'impôt des célibataires et des couples mariés sans enfants : les couples mariés sans enfants après trois ans de mariage n'ont droit qu'à 1,5 parts de QF au lieu de 2. Les célibataires sont soumis à des majorations des taux marginaux supérieurs de l'IR jusqu'à l'imposition des revenus de 1958.
Redéfinition des modes de fonctionnement des allocations familiales

1948 : *création de l'allocation de logement*

1950 : abolition de la catégorie 1.5 part de QF pour les contribuables mariés sans enfants au bout de 2 ans de mariage

1955 : *allocation de mère au foyer*

1972 : *mise sous conditions de ressources des prestations familiales*

1979 : part entière de QF accordée au 5^{ème} enfant. Les couples mariés avec 5 enfants ont donc désormais droit à 5 parts de QF au lieu de 4,5.

1980 : la part entière accordée au 5^{ème} enfant est transférée au 3^{ème} enfant. Un couple marié avec 3 enfants a donc droit à 4 parts de QF au lieu de 3,5. Ceci marque véritablement le basculement de la politique familiale de l'IR vers l'objectif du soutien systématique au troisième enfant.

1981 : plafonnement des effets du QF. Les seuils de plafonnement restent néanmoins très élevés, et la mesure reste relativement symbolique en termes de justice sociale.

1986 : Une part entière de QF est désormais attribuée à chaque enfant au delà du troisième, et non plus uniquement au troisième enfant. Plafonnement des effets de la part entière de QF attribuée au 1^{er} enfant des contribuables célibataires : en effet cette mesure fossile de la loi de 45 avantage clairement le concubinage dans

certaines situations, alors qu'elle visait en 1945 à aider les contribuables ayant perdu leur conjoint pendant la guerre.

Plan Famille

1995 : Amendement Courson : pour bénéficier d'une part entière de QF au 1^{er} enfant, les célibataires doivent prouver qu'ils élèvent effectivement seuls leur enfant. C'est le coup de grâce de la chasse lancée au concubinage.

1997 : plafonnement des effets de la demi-part supplémentaire attribuée aux contribuables célibataires ayant eu un enfant aujourd'hui majeur : cette mesure, lointain héritage de 1945, visait à apporter un soutien fiscal aux familles ayant perdu leur enfant dans la guerre. Elle avantage désormais surtout les riches retraités ayant eu un enfant. D'où l'idée de plafonner ses effets.

1998 : abaissement des seuils de plafonnement des effets du QF.

ANNEXE C

Méthode et résultats de l'estimation des incitations fiscale à la fécondité des hauts revenus.

A partir de la législation tourmentée décrite dans l'annexe précédente, nous avons pu reconstruire l'impôt effectivement payé en moyenne par les foyers des différents fractiles du premier décile de revenu. En effet, pour les fractiles P90-95 ; P95-99 ; P99-99,5 ; P99,5-99,9 ; P99,9-99,99 et P99,99-100, nous avons appliqué les règles de fonctionnement de l'IR au revenu moyen de chacun de ces fractiles calculés par Piketty (2001 : annexe B, tableau B-3). La difficulté a tenu essentiellement à n'oublier aucune mesure dans l'entrelacs labyrinthique d'une législation souvent sibylline. Nous avons appliqué ainsi toutes les mesures ayant trait au fonctionnement général de l'IR, mais sans tenir compte des différents abattements catégoriels, ni de l'imposition différentielle des revenus selon leur nature (salaires, revenus fonciers, etc.). De même, nous n'avons pas exploité les impôts cédulaires durant les années de leur existence, même si le fonctionnement de ses impôts a parfois comporté des mesures ouvertement familiales. Cela sous-estime ainsi légèrement l'incitation fiscale des salariés à hauts revenus. Il est malheureux que nous n'ayons pas pu tenir compte de la question de la nature des revenus : une grande page reste donc à écrire, d'un intérêt immense, sur l'histoire de la fécondité en fonction de la nature des revenus. Les revenus salariaux ont-ils un impact différents sur la fécondité par rapport aux revenus du capital, les revenus fixes sont-ils fondamentalement différents des revenus plus volatiles dans les comportements de fécondité des individus ? Autant de questions en demeure, et qui mériteraient qu'on s'y attelle.

Quelques remarques sont nécessaires sur la manière dont nous avons procédé pour construire les séries de gain fiscal par enfant. Premièrement, nous avons toujours utilisé toutes les mesures de l'IR, même celles n'ayant pas trait à la famille (comme les majorations, décote, minorations diverses, double décime, décime, demi-décime, etc), de sorte que notre estimation soit exactement conforme à l'impôt effectivement payé par la catégorie incriminée. Pour ce qui est des catégories de famille que nous avons distingué maintenant : à l'intérieur de chaque fractile mentionné plus haut, nous avons calculé l'impôt payé par un contribuable dont le revenu est égal au revenu moyen du fractile et ce pour sept situations familiales différentes. Pour un célibataire sans enfant d'abord, pour un couple marié sans enfant ensuite³⁵, puis pour un couple marié avec 1 enfant, 2 enfants, 3 enfants, 4 enfants et finalement 5 enfants. Ensuite nous avons calculé les gains procurés respectivement par le 1^{er} enfant, le 2^{ème} enfant, (etc.) jusqu'au 5^{ème} en soustrayant à l'impôt payé par un couple marié sans enfant l'impôt payé par un couple marié avec un enfant, puis à l'impôt payé par un couple avec un enfant l'impôt payé par un couple avec 2 enfants, etc.

Deux remarques sont nécessaires à ce stade. D'abord le fait que nous ayons considéré le gain d'un premier enfant en le rapportant uniquement à la situation d'un couple marié sans enfant. Il est évident que l'incitation à faire un enfant joue aussi sur les célibataires : mais nous avons en quelque sorte respecté la chronologie, à savoir que pour avoir un enfant, il faut déjà avoir un partenaire pour le faire. Considérer que cela revient à se marier, était la solution la plus simple à mettre en œuvre. En procédant de la sorte nous avons certes éludé l'incitation fiscale propre aux célibataires avec enfants, et donc, lorsque derrière ces célibataires se cachent des foyers de concubins, l'incitation fiscale vers les ménages non mariés. Des pistes fertiles restent donc à explorer : l'histoire de l'incitation fiscale au mariage et son impact sur la nuptialité française, l'histoire des incitations contradictoires au concubinage et au mariage et les combats politiques autour de la définition des situations familiales socialement légitimes...L'extrême richesse des données que nous avons exhumé est donc encore loin d'avoir épuisé tous ses secrets concernant l'impact des politiques familiales fiscales sur les familles françaises au XX^{ème} siècle.

Deuxième remarque : la manière dont nous avons calculé le gain fiscal par enfant souligne assez sa nature ambiguë. D'abord, le montant de ce gain n'est pas immédiatement accessible pour les contribuables : il faut calculer l'impôt de deux situations familiales voisines et les comparer. De plus c'est un gain « à l'envers » : c'est une économie d'impôt et non un montant versé en direction des familles. C'est une allocation indirecte en quelque sorte. Si cela ne change rien au niveau du calcul micro économique standard, il y a pourtant fort à parier que l'impact psychologique d'une allocation et d'un gain fiscal sont bien différents. Néanmoins, rappelons qu'au niveau des hauts revenus, les taux moyens d'imposition sont suffisamment forts pour qu'il soit très fortement profitable aux foyers de considérer attentivement les différents avantages fiscaux procurés par leur situation familiale. En un mot, s'il y a des ménages qui ont bien intérêt à prendre garde à la législation fiscale familiale, c'est bien les hauts revenus. D'ailleurs il est troublant de voir que les hauts revenus sont tout de même relativement bien informés: après l'amendement Courson, la nuptialité française a repris de la vigueur et ceci est

³⁵ En supposant que ce couple sans enfant était marié depuis au moins 3 ans lorsque les mesures discriminatoires contre les contribuables sans enfants s'appliquent.

dû essentiellement à une forte croissance de la nuptialité des couples cohabitant de plus de 30 ans, avec déjà des enfants et à fort niveau de revenu, soit les cibles exactes de l'amendement Courson³⁶.

A ce stade nous n'avons que des montants de gains fiscaux en francs courants. Pour obtenir des mesures commensurables, nous avons d'abord opté pour une mesure relative au niveau de revenu. Nous avons donc calculé le gain pour chaque enfant en pourcentage du revenu moyen du fractile considéré. Puis nous avons calculé le gain moyen par enfant, c'est-à-dire tous rangs de naissance confondus, en additionnant les gains procurés par chaque enfant pondérés par la composition par nombre d'enfants des foyers³⁷. Nous avons ensuite voulu proposer une estimation plus « absolue » des gains fiscaux. En effet, le gain mesuré en termes de % de revenu peut s'effondrer simplement parce que le revenu augmente, le gain proposé par le système fiscal restant exactement le même. La mesure relative au revenu nous donne donc une assez mauvaise idée de l'effort absolu réalisé par l'IR en faveur des familles, et surtout de l'effort différentiel selon les niveaux de revenu. Pour remédier à cela nous avons donc calculé une mesure plus adéquate, que nous appelons « premium » : si le gain moyen par enfant d'un fractile de revenu A est de X francs, celui d'un fractile B de Y francs, alors le premium P est égal à $P = (X - Y) / X$.

P mesure donc de combien l'incitation de % de X, X dépasse-t-il Y, soit la force de la supériorité du gain fiscal de A sur le gain fiscal de B rapporté au gain de B. Plus P est proche de 1, plus le fractile A est absolument plus gâté que le fractile B. Plus P approche de 0, plus la structure d'incitation est égalitaire, c'est-à-dire qu'un enfant donne droit à une aide d'un montant équivalent quel que soit le niveau de revenu des parents.

L'ensemble des résultats est présenté dans les [tableaux C-1](#) et [C-2](#).

Pour terminer, clarifions ce dernier point. Nous n'avons pas calculé ces données pour toutes les années, mais uniquement pour les années où s'est produit un changement significatif dans les données, et lorsqu'il n'y pas eu de rupture, au moins tous les 4 ans, afin d'avoir une vision parfaite de l'évolution des séries en question. Dès lors, aux moments charnières qui sont à l'origine de nos procédures d'estimation de l'impact financier sur la fécondité, même si nos données sont toujours bien fournies, il peut arriver qu'une année manque. Dans ce cas précis, nous avons utilisé une moyenne des deux années concomitantes pour remédier à cette lacune.

³⁶ Cf. INSEE Premières n°624, Janvier 1999.

³⁷ C'est-à-dire en utilisant les données du tableau A-4b.

ANNEXE D

Allocations familiales et gains fiscaux : comparaison des coûts relatifs.

Grâce aux données communiquées par la CNAF, nous connaissons le nombre de bénéficiaires des allocations familiales (régime général métropole) et le montant total des prestations versées depuis 1955 jusqu'à aujourd'hui. Ces chiffres sont rappelés dans le [tableau D-1](#). C'est sur cette base que nous avons calculé le montant moyen des prestations familiales que nous avons utilisé pour le comparer au montant des gains fiscaux.

Pour ce qui est du coût du système fiscal familial, nous avons procédé de la manière suivante. Grâce à nos calculs des gains par enfant des hauts revenus, nous connaissons la somme moyenne gagnée par un foyer d'un fractile donné de P90-100 selon qu'il a un enfant, deux enfants, trois enfants. Ce montant est en effet égal pour un couple marié avec 1 enfant au gain pour le premier enfant calculé précédemment, pour un couple marié avec 2 enfants il est égal à la somme des gains pour le 1^{er} et le 2^{ème} enfant, etc. Ensuite nous multiplions ce montant par le nombre de contribuables de chaque fractile pondéré par la composition familiale³⁸. Nous additionnons ensuite les montants par fractiles et nous avons une idée des gains totaux liés à la présence d'enfant pour les 10% des revenus les plus élevés (en francs courants, et en francs 1998, en utilisant le même indice de conversion que Piketty (2001), annexe F, tableau F-1 colonne 7). Nous avons ensuite cherché à savoir comment ce coût absolu des mesures fiscales familiales en direction de P90-100 avait évolué en fonction des recettes fiscales générées par ce même premier décile des revenus. Pour cela, nous avons repris les séries de l'impôt total émis, données chaque année par l'administration fiscale, et nous avons pondéré cet impôt total émis par la part du premier décile dans l'impôt total calculée chaque année par Piketty (annexe B, tableau B-21). Nous obtenons de la sorte une estimation des recettes fiscales engendrées par les hauts revenus. Il nous suffit pour terminer de rapporter le coût fiscal des enfants des P90-100 aux recettes fiscales engendrées par les P90-100.

Quelques remarques sont nécessaires : tout d'abord notre méthode revient à dire que nous calculons uniquement le surcoût pour l'administration fiscale occasionné par la prise en compte des enfants à charge, par rapport à un système où aucun enfant ne donnerait droit à des avantages. Ce coût doit donc être analysé avec beaucoup de précaution car il est mixte : il contient un évident volet de solidarité lié à la prise en compte de la baisse de niveau de vie consécutive à la présence d'un enfant, plus une partie plus ouvertement nataliste. On aurait pu choisir de comparer le système de QF à un système où la prise en compte des enfants se ferait par l'échelle d'Oxford, ou celle de l'INSEE, afin d'avoir une idée plus précise du seul coût des mesures natalistes. Mais comment opérer un choix entre les échelles qui ne soit pas fondamentalement arbitraire ? La présence d'un volet solidarité d'ailleurs n'est pas proprement handicapante : il est inévitable que les deux versants soient liés, et il ne sert à rien de vouloir les opposer.

Deuxième chose, nous ne prenons en compte que le coût pour les 10% des revenus les plus élevés. Cela est dû à la forme de nos données bien sûr, mais ne constitue pas un handicap essentiel pour avoir une idée du coût total réel du système. En effet, l'IR reste presque exclusivement tourné vers les hauts revenus : le premier décile représente encore en 1998 plus de 65% des recettes fiscales. Et comme les gains fiscaux par enfants sont croissants du revenu, la part prise par le premier décile dans le coût des mesures familiales est encore plus importante. Ainsi, le coût des mesures fiscales familiales destinées au premier décile de revenu constituent une bonne façon d'approcher la réalité des coûts du système de QF.

Enfin, dernière remarque : nous ne prenons en compte que le fonctionnement du système en direction des enfants mineurs à charge. La question des gains liés au mariage par rapport au célibat est donc éludée, et reste à traiter. De même la prise en compte des enfants de célibataires n'est pas adéquate, car nous avons considéré uniquement les gains d'un enfant par rapport à une situation de référence d'un couple marié sans enfants. Le coût de la part entière au premier enfant pour les célibataires n'est ainsi pas compris dans notre estimation.

Ces estimations sont néanmoins très proches de celles citées par Thélot et Villac, puisque d'après leurs sources le « quotient enfant » (*i.e.* le QF dans son versant enfant, sans tenir compte des avantages pour mariage, etc) coûte en 1996 environ 64 milliards de francs. Notre chiffre est lui de 54 milliards de francs pour 1997, mais ne comprend d'abord que le coût pour les P90-100 (soit près de 80 à 90% du coût total) et ne tient pas compte du rattachement des enfants majeurs. En un mot, nos estimations sont donc très fortement convergentes !

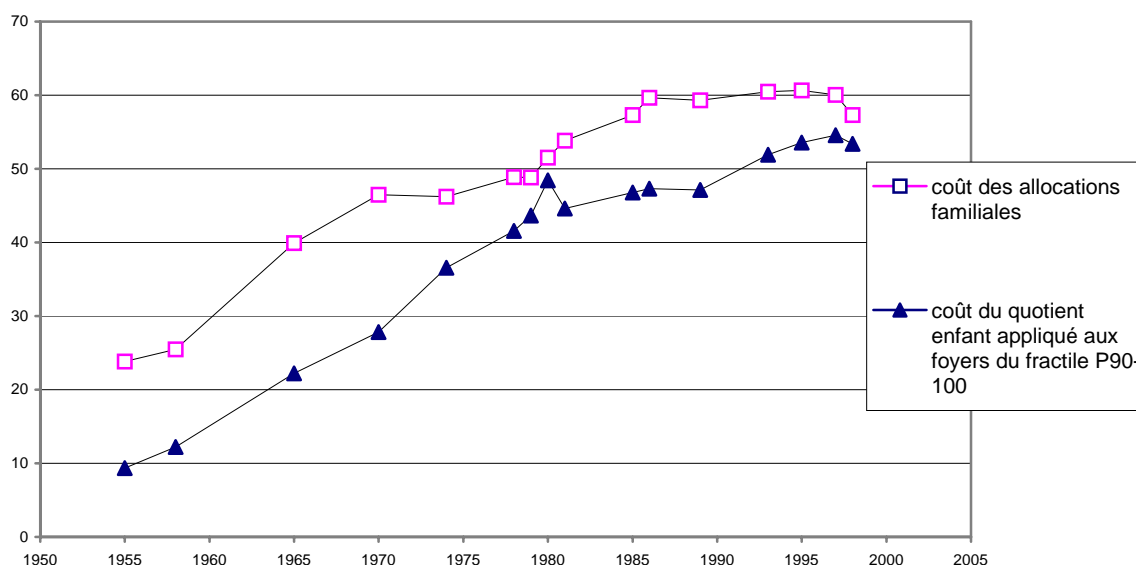
³⁸ Avant 1945, nous ne connaissons pas précisément cette composition, cf annexe A. C'est pourquoi nous avons utilisé pour ces années une composition moyenne, en fait la composition familiale moyenne entre 1945 et 1955, période suffisamment large pour lisser les effets propres à la guerre, et suffisamment proche de l'avant-guerre pour donner un aperçu crédible des situations familiales d'avant 1945.

Un des grands sujets de discorde porte sur le coût du système fiscal de prise en compte de situations familiales. On a vu que l'un des griefs de la gauche contre le QF concerne son coût élevé d'application. La mise en place du plafonnement se voulait tout autant une mesure égalitaire qu'une mesure d'économie budgétaire. De fait, lorsque l'on compare le coût des mesures familiales de l'IR (appliquées au décile supérieur de revenu) au coût total des allocations familiales du risque « famille » (**graphique 15**), on constate que le premier de ces coûts a augmenté bien plus vite que le second, au point de l'avoir pratiquement rattrapé en 1998. Ce rattrapage s'explique assez simplement : l'avantage fiscal procuré par un enfant est en quelque sorte automatiquement indexé sur la croissance des revenus. C'est ce que montre le profil de la courbe de coût du QF « enfant », avec sa forte croissance jusqu'à la fin des années 70, puis le ralentissement de cette croissance après 1980. Les mesures politiques ont certes un impact direct sur ce coût comme l'indique le pic en 1980 avec l'adoption de la part entière au troisième enfant, et le ralentissement de la croissance des coûts du QF avec le plafonnement. Néanmoins, la hausse de l'avantage fiscal est moins directement tributaire de décisions politiques que le montant des allocations : l'indexation de ce montant sur la croissance des revenus est en effet imparfaite, car soumise au bon vouloir de la revalorisation de la Base Mensuelle des Allocations Familiales (BMAF).

Comme l'IR ne concerne que les revenus les plus élevés, alors que les allocations concernent l'ensemble de la population, on peut facilement s'étonner que la politique familiale déploie pratiquement autant d'argent pour les 10% des revenus les plus élevés en économie d'impôt qu'elle n'en consacre à la population totale par le biais des allocations. Toutefois, lorsque l'on s'intéresse à l'évolution du coût des mesures familiales de l'IR pour les P90-100 au cours du siècle, coût rapporté aux recettes fiscales procurées par ce même décile, on est frappé par l'extrême stabilité de ce coût (**tableauD-2b**). Si l'on excepte la période 1945-1950, où la mise en place du QF a coïncidé avec des recettes fiscales faibles et une base fiscale étroite, force est de constater que le QF ne coûte pas significativement plus cher que les différentes autres mesures utilisées avant 1945 ! Le discours alarmiste visant à faire croire que le coût du système s'envole est donc quelque peu erroné : les enfants des hauts revenus ne coûtent pas plus chers aujourd'hui que ce que l'impôt de leurs parents rapporte.

GRAPHIQUE 15

coût des allocations et du QF en milliards de frcs 1998



Ce **tableauD-2b** est également troublant en ce qu'il montre une belle concomitance entre la période du *baby boom* et un effort soutenu en terme de coût rapporté aux recettes fiscales. De 1939 à la fin des années 1950 le coût fiscal est en effet toujours maintenu à des niveaux particulièrement élevés. Les pics de 1945 et 1947 sont certes quelque peu artificiels pour les raisons mentionnées plus haut. Il n'empêche que durant cette période, l'effort consenti en faveur des enfants du premier décile est significativement plus fort qu'avant 1939 et qu'après 1960.