

Commentaire de l'article de Guillaume Allègre « Faut-il défendre le quotient familial ? »

par François Legendre

ERUDITE, Université PARIS-EST

Avant de commenter le travail de Guillaume Allègre, je voudrais tout d'abord saluer l'initiative des organisateurs de cette journée d'études : l'OFCE joue ainsi un rôle central en France en alimentant le débat public sur des questions importantes de politiques économiques et sociales.

Le travail de Guillaume Allègre s'inscrit bien dans cette veine ; il constitue une contribution particulièrement utile pour nourrir le débat sur un dispositif très souvent controversé de notre système de prélèvements : le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu.

Ce travail offre un premier intérêt : c'est un travail posé qui fournit des repères dans le débat souvent enflammé qui porte sur la prise en compte de la composition du foyer fiscal dans la détermination de l'impôt sur le revenu. Il n'est en effet pas simple de bien faire comprendre que c'est parce que « *l'impôt est juste* » que la différence entre l'impôt payé, par exemple, par un couple sans enfant et par un couple avec deux enfants est, en général, croissant avec le revenu global du foyer. Les controverses sur ce thème sont souvent trop peu nuancées ; il est, par exemple, trop souvent considéré que le système du quotient familial serait l'unique moyen de concilier équité verticale et équité horizontale alors que d'autres techniques d'imposition sont envisageables. La vigueur des contro-

verses est un peu paradoxale puisque les commentateurs s'accordent, en général, pour qu'il soit tenu compte de la taille et de la composition du foyer fiscal dans la détermination de l'impôt sur le revenu.

Guillaume Allègre n'insiste peut être pas suffisamment sur le caractère largement illusoire de l'utilisation d'échelles d'équivalence pour fonder le quotient familial. D'une part, la méthode qui consiste à calculer le niveau de vie d'un ménage en divisant son revenu global par un nombre « d'unités de consommation » est nécessairement conventionnelle. Il est pourtant indispensable de mesurer les inégalités de niveau de vie. D'autre part, quand bien même une échelle d'équivalence aurait été empiriquement déterminée, cette dernière ne saurait fixer une règle d'imposition qui relève de la sphère normative. On ne peut pas déduire « *ce qui devrait être* » à partir de « *ce qui est* ».

L'étude de Guillaume Allègre apporte de la connaissance, notamment en mobilisant le modèle de micro-simulation MisME. L'OFCE garantit, en ayant développé ce modèle et en prenant en charge sa maintenance, le pluralisme de l'expertise économique en France.

Guillaume Allègre étudie ainsi les gains en impôt engendrés par les demi-parts de quotient familial « inappropriées », c'est-à-dire les demi-parts supplémentaires des enfants de rang égal ou supérieur à trois, la demi-part attribuée au parent isolé ou, enfin, la demi-part accordée au contribuable qui vit seul et qui a élevé des enfants. Guillaume Allègre met en évidence que les gains en impôt des demi-parts « inappropriées » bénéficient massivement aux déciles de niveau de vie les plus favorisés et que ce trait est encore plus marqué pour les demi-parts « inappropriées » associées aux enfants de rang égal ou supérieur à trois.

Enfin, Guillaume Allègre explore les conséquences redistributives du remplacement du système de quotient familial par un crédit d'impôt d'un montant, par enfant, forfaitaire. Il montre notamment que les familles nombreuses (celles qui dans l'existant bénéficient de demi-parts « inappropriées ») ne perdent pas, en moyenne, à cette réforme. Les transferts de charge engendrés par cette mesure seraient verticaux, propres à chaque composition de foyer fiscal.

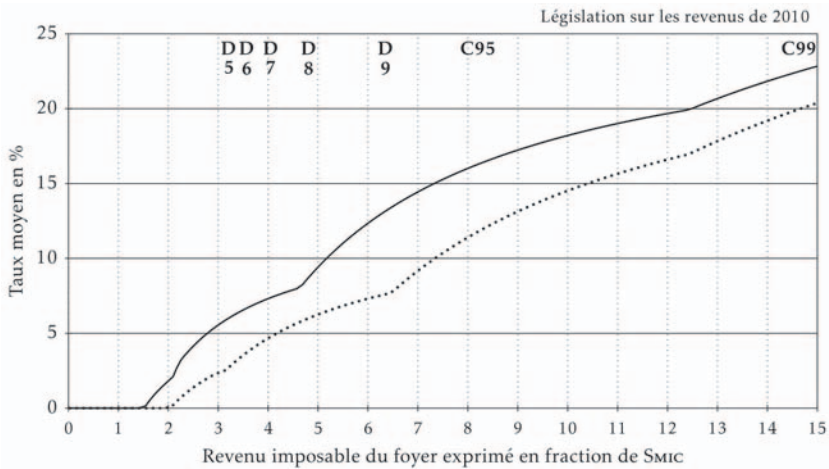
Le travail de Guillaume Allègre fait toutefois trop peu de place à l'examen de l'évolution des taux marginaux d'imposition à laquelle le système du quotient familial conduit. Les graphiques des figures 1, 2 et 3 montrent l'évolution des taux moyens et des taux marginaux d'imposition en fonction du revenu du foyer, pour un foyer constitué d'un couple sans enfant et pour un foyer constitué d'un couple avec deux enfants. Ces graphiques ont été tracés à partir des paramètres de la législation fiscale qui porte sur les revenus de 2010. Afin de mieux contextualiser ces « cas-types », des percentiles de la distribution des revenus des foyers fiscaux figurent sur ces graphiques. Il est, d'une part, supposé que les foyers fiscaux sont composés de deux actifs occupés disposant du même revenu et, d'autre part, que les actifs sont salariés à temps complet. Les percentiles sont obtenus à partir des Déclarations annuelles de données sociales de l'année 2009, telles qu'exploitées par l'Insee. L'intitulé « D5 » désigne le cinquième décile (la médiane) ; celui-ci est égal à 3,2 x Smic. En effet, la médiane de la distribution des salaires à temps complet en 2009 est égale à 1,6 x Smic. Comme nous avons supposé que le foyer fiscal est composé d'un couple disposant du même salaire (hypothèse d'endogamie extrême au sein des couples), la médiane de la distribution des revenus des foyers fiscaux est donc égale à 3,2 x Smic. Les intitulés « D6 », « D7 », « D8 », « D9 », « C95 » et « C99 » repèrent, respectivement, le sixième décile, le septième décile, le huitième décile, le quatre-vingt-quinzième centile et le quatre-vingt-dix-neuvième centile. Ils sont construits selon les mêmes principes.

Les courbes de la figure 1 montrent bien que le système du quotient familial est le moyen de réduire sensiblement le taux moyen d'imposition des familles. Un couple avec deux enfants est imposable à partir de 2 x Smic contre 1,5 x Smic pour un couple sans enfant. Pour des revenus médians, le taux moyen d'imposition est deux fois moindre pour le couple avec deux enfants par rapport au couple sans enfant (de l'ordre de 3 % contre 6 %).

La courbe de la figure 2 met en évidence le trait le plus contestable du quotient familial : la différence des taux moyens d'imposition entre une famille avec deux enfants et un couple sans enfant s'accroît quand le revenu imposable du foyer est compris entre le huitième décile et le neuvième décile. Il est particulièrement difficile de justifier une telle prime aux familles riches : c'est

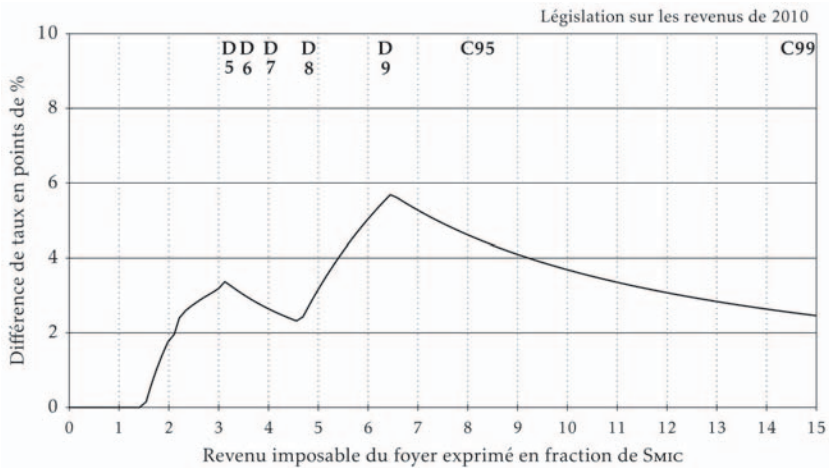
cela qui a conduit au plafonnement de la baisse d'impôt apportée par le quotient familial. On voit cependant sur la figure 2 que ce plafonnement intervient pour un niveau élevé du revenu du foyer fiscal, supérieur à 6 x Smic.

Graphique 1. Taux moyen d'imposition pour un couple sans enfant (trait plein) et pour un couple avec deux enfants (trait pointillé)



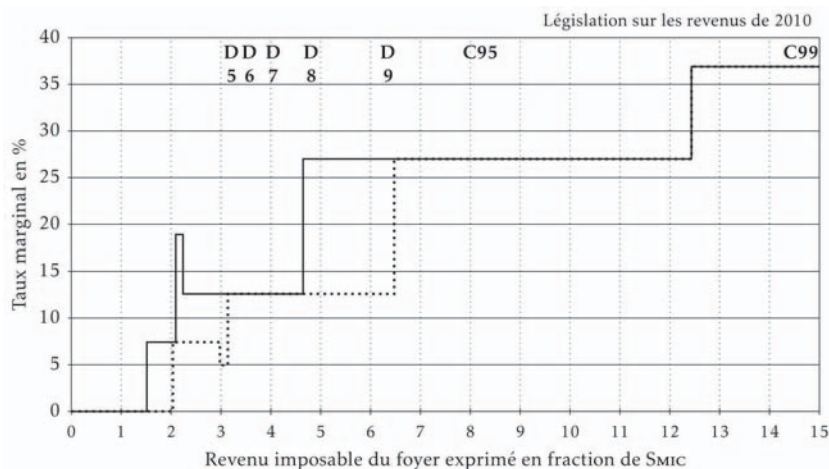
Source : calculs de l'auteur.

Graphique 2. Différence du taux moyen d'imposition pour un couple sans enfant et du taux moyen d'imposition pour un couple avec deux enfants



Source : calculs de l'auteur.

Graphique 3. Taux marginal d'imposition pour un couple sans enfant (trait plein) et pour un couple avec deux enfants (trait pointillé)



Source : calculs de l'auteur.

Pour un niveau donné du revenu du foyer fiscal, un « pur » système de quotient familial abaisse, quand la taille du foyer augmente, le taux marginal d'imposition. C'est l'un des inconvénients majeurs du quotient familial : est-il légitime d'accroître les incitations au travail des actifs quand ces derniers doivent aussi s'occuper de leur progéniture ? Les courbes de la figure 3 font toutefois apparaître une situation un peu différente : le quotient familial protège les familles de l'excessive progressivité de l'impôt dans la zone où les contribuables commencent à payer de l'impôt. En France, en effet, le couple sans enfant en 2011 faisait face à un taux marginal de 7,425 % puis de 18,9 %, des taux bien supérieurs aux taux prévus par le barème *stricto sensu* (le taux de la première tranche est de 5,5 % et celui de la deuxième de 14 %).

La décote (un dispositif qui permet rendre non imposables les contribuables qui supporteraient sinon un impôt de faible montant) conduit en effet à multiplier par 1,5 les taux marginaux en entrée. Aussi le premier taux effectif est-il égal à $7,425 \% = 1,5 \times 0,9 \times 5,5 \%$ – le coefficient 0,9 provenant de l'abattement de 10 % au titre des frais professionnels. Le constat apparaît ainsi improbable : un système de quotient familial a l'inconvénient de sensiblement réduire la progressivité de l'imposition mais, en France, ce système

épargne aux familles la (trop) forte progressivité de l'impôt dans la zone d'entrée en imposition.

Le système du quotient conjugal / quotient familial m'apparaît pourtant à bout de souffle. Il est contourné de trois façons différentes. En premier lieu, la décote, qui bénéficie aux foyers imposables les plus modestes, altère profondément le principe du quotient conjugal : un célibataire est imposable quand son revenu est de l'ordre du Smic ; un couple sans enfant l'est quand son revenu est de l'ordre de 1,5 x Smic. C'est donc bien admettre qu'un « pur » système conjugal conduirait à une imposition trop élevée des célibataires et à une imposition trop faible des couples. En deuxième lieu, la réduction d'impôt associée aux enfants est plafonnée : là encore, il est jugé qu'un « pur » système de quotient familial serait trop favorable aux familles les plus riches. En dernier lieu, l'impôt sur le revenu prévoit une demi-part supplémentaire de quotient familial pour les contribuables qui vivent seuls et qui ont élevé des enfants. L'avantage en impôt apportée par cette demi-part est toutefois limité, pour un plafond spécifique. Le législateur n'a pas voulu que le sort fiscal de « la veuve méritante » (celle qui aurait donnée des enfants à la patrie, qui aurait perdu son conjoint et qui bénéficierait d'une modeste pension de réversion) soit ramené à celui d'un célibataire. C'est donc, une fois encore, considérer que le célibataire serait trop lourdement imposé.

Le quotient conjugal a, me semble-t-il, un unique avantage : il « sanctuarise » la règle d'équité horizontale, comme Guillaume Allègre le souligne bien dans la conclusion de son étude. En effet, la formule du quotient familial permet de graver dans le marbre la détermination de la capacité contributive des familles. Si cette règle prenait, par exemple, la forme d'une réduction d'impôt forfaitaire par enfant, il est à craindre que la valeur réelle relative du montant forfaitaire s'érode au fil des ans avec l'inflation et avec l'élévation des niveaux de vie. C'est par exemple ce que l'on a observé avec les allocations familiales qui, depuis leur création, se sont considérablement dépréciées relativement, par exemple, au salaire minimum.

Deux dispositifs s'opposent pour remplacer le quotient familial : d'une part, un crédit d'impôt forfaitaire qui pourrait être de l'ordre de 600 euros par enfant, d'autre part, un abattement forfaitaire sur l'assiette, de l'ordre de 6 000 euros par enfant et par an.

Avec ces deux montants (600 ou 6 000 euros), le rendement de l'impôt sur le revenu serait inchangé.

Guillaume Allègre étudie de façon approfondie le premier dispositif. Je voudrais pourtant plaider, notamment en termes d'économie politique, pour le second dispositif. L'abattement forfaitaire sur l'assiette se fonde, comme les allocations familiales, sur l'universalité et sur l'inconditionnalité des droits attachés à l'enfant. Il convient là de rappeler le fâcheux revirement du gouvernement de Lionel Jospin en 1998 : en mars, celui-ci met les allocations familiales sous condition de ressources, en décembre de cette même année, il est décidé du retour à l'universalité de ces allocations, en contrepartie d'un durcissement du plafonnement du quotient familial.

Ensuite, l'abattement forfaitaire sur l'assiette conduirait, par rapport au crédit d'impôt, à des transferts de charges bien moindres. Actuellement, le plafonnement du quotient familial par enfant est de l'ordre de 2 350 € par an. Un abattement forfaitaire de 6 000 € par enfant conduirait à une réduction d'impôt d'un montant comparable pour les foyers qui se situent dans la dernière tranche de taux marginal. Par contre, à hauteur du plafonnement du quotient familial, la baisse d'impôt serait de l'ordre de 1 600 € par an et par enfant. Plus précisément, l'étude de la Direction générale du Trésor pour le compte du Haut Conseil de la Famille montre qu'une telle réforme engendrerait une redistribution au détriment des deux derniers déciles de niveau de vie et au profit des déciles 4 à 8. Un abattement forfaitaire par enfant est donc bien le moyen de gommer le trait le plus contestable du système du quotient familial.

Enfin, ne convient-il pas d'accorder au revenu de solidarité active (RSA) le monopole du prélèvement négatif ? Il avait été reproché à la prime pour l'emploi (PPE), le dispositif d'impôt négatif rattaché à l'impôt sur le revenu, de ne pas véritablement contribuer au soutien du niveau de vie des « travailleurs pauvres » en étant calculée sur une base annuelle et en étant versée avec une année de retard. Le RSA est censé assurer un compromis entre la sauvegarde du niveau de vie des personnes les plus modestes et le maintien des incitations financières au travail. Il faut donc plutôt se préoccuper de « raccorder » de manière cohérente le point de sortie du RSA et le point d'entrée de l'impôt sur le revenu et, cela,

qu'il s'agisse d'une famille sans enfant, d'une famille nombreuse ou, encore, d'un célibataire.

Guillaume Allègre montre que le crédit d'impôt forfaitaire par enfant pourrait remplacer, à lui seul, les trois instruments suivants : un dispositif différentiel de type RSA « socle », un dispositif d'intéressement à l'activité de type RSA « chapeau » et, enfin, le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu. Cette démonstration ne vaut que pour les familles et je reste donc réticent à cette proposition de réserver le bénéfice d'un système de crédit d'impôt aux seules familles : la pauvreté n'a pas pour seule source la charge d'enfants.

Pour conclure, je voudrais évoquer les deux sujets suivants, qui me semblent trop peu étudiés. Il s'agit en premier lieu des possibilités de cumul entre les aides fiscales et les aides sociales. Le rattachement fiscal d'un jeune adulte étudiant au foyer de ses parents peut conduire, comme on l'a vu, à une baisse maximale de l'impôt de l'ordre de 2 350 € par an. Ce rattachement n'interdit pas à ce jeune adulte de bénéficier d'une aide au logement, si ce dernier, ayant décohabité, est locataire. Le montant de cette aide dépend des ressources propres du jeune adulte, du niveau de son loyer, etc. ; ce montant peut ne pas être négligeable puisqu'il peut atteindre de l'ordre de 2 400 € par an.

On voit ainsi que cette famille peut cumuler, pour les parents, une réduction d'impôt et, pour le jeune adulte, une aide au logement. Pourtant, le quotient familial, dans son principe, prévoit une mutualisation des ressources de la famille entre ses membres. L'éligibilité aux prestations sociales sous condition de ressources du jeune adulte qui est rattaché au foyer fiscal des parents devrait dépendre des ressources du foyer fiscal. En conséquence, il serait plus satisfaisant de demander aux bénéficiaires des aides au logement de déclarer séparément au titre de l'impôt sur le revenu. Les parents pourraient alors déclarer le versement d'une pension alimentaire, déductible de l'assiette de l'impôt des parents mais incluse dans les ressources du jeune adulte.

Enfin, je voudrais attirer l'attention sur le caractère très particulier de la « familialisation » de la taxe d'habitation. L'article 1 411 du Code général des Impôts prévoit en effet dans ses deux premiers alinéas :

I. La valeur locative afférente à l'habitation principale de chaque contribuable est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille.

Elle peut également être diminuée d'abattements facultatifs à la base.

II. 1. L'abattement obligatoire pour charges de famille est fixé, pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes.

Ces taux peuvent être majorés d'un ou plusieurs points sans excéder 10 points par le conseil municipal.

2. L'abattement facultatif à la base, que le conseil municipal peut instituer, est égal à un certain pourcentage, ce pourcentage pouvant varier de un pour cent à plusieurs pour cent sans excéder 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune.

La « familialisation » de ce prélèvement, prélèvement qui peut peser lourd dans le budget d'un ménage, est ainsi très particulière, à un double titre. D'une part, elle fait intervenir un abattement dont le niveau dépend de l'assiette moyenne dans la commune (et non de l'assiette du ménage). Aussi deux familles, pour un logement de même valeur locative, peuvent-elles payer une taxe d'habitation d'un montant différent si celles-ci résident dans deux communes différentes, même si les taux de la taxe sont égaux dans ces deux communes. La famille qui réside dans une commune riche va bénéficier d'un abattement plus élevé.

D'autre part, le conseil municipal dispose d'une très grande latitude pour fixer le montant de l'abattement pour charges de famille. Le taux de l'abattement obligatoire peut être augmenté : au maximum, il peut atteindre 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge ; le taux de l'abattement facultatif peut atteindre au maximum 15 %. Une famille de deux enfants pourrait ainsi bénéficier d'un abattement, au maximum, de 70 % (l'abattement obligatoire de 20 % augmenté de l'abattement facultatif de 15 %, pour chacun des deux enfants).

Il me semble ainsi que la mesure dans laquelle la taxe d'habitation est modulée en fonction de la taille et de la composition du ménage reste largement *terra incognita*. Dans le débat qui porte sur le degré d'imposition des familles, la fiscalité locale ne serait-elle pas la grande absente ?