

Le quotient familial, un coûteux privilège de classe

Christiane Marty

La nécessité d'une réforme fiscale est de plus en plus portée dans le débat public. Le système fiscal actuel est en effet critiquable de nombreux points de vue, les principaux reproches concernant son injustice et son illisibilité. Notamment l'impôt sur le revenu, en théorie pourtant le plus juste du fait de sa progressivité (le taux d'imposition croît avec le revenu) ne peut pas être considéré comme satisfaisant. Outre le fait que sa part dans les recettes fiscales globales diminue régulièrement depuis deux décennies, avec en contrepartie la montée en puissance d'impôts plus injustes car proportionnels, l'impôt sur le revenu est de moins en moins progressif, envahi de « niches fiscales » et il comporte des dispositifs qui doivent être interrogés. C'est en particulier le cas du quotient familial, et ce thème a surgi début 2012 sur la scène politique. On peut regretter a priori que le débat sur la fiscalité arrive par cet aspect. Mais à l'examen, on constate qu'il permet de discuter des objectifs que la société se donne pour la fiscalité, la politique familiale, de mettre en évidence la nature des choix politiques à trancher.

Le quotient familial : un enfant de famille riche rapporte plus qu'un enfant de famille pauvre...

Définition du quotient familial

L'impôt sur le revenu est calculé sur la base d'un foyer fiscal qui est composé d'un couple marié (ou pacsé) ou d'un célibataire, auxquels sont rattachés les enfants. Un célibataire compte pour une part et un couple pour deux parts : c'est ce qui donne le quotient conjugal. Le système attribue des parts supplémentaires pour les enfants : une demi-part pour chacun des deux premiers, et une part entière pour chaque enfant à partir du troisième. C'est ce qui donne le quotient familial (ce terme est souvent employé pour désigner aussi le quotient conjugal). Le calcul de l'impôt se fait de la manière suivante : le revenu global du foyer est divisé par le nombre de parts, c'est sur ce quotient familial que s'applique le barème d'imposition. Le résultat obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts pour déterminer le montant de l'impôt. Comme le taux d'imposition est progressif, le fait d'appliquer le barème sur le quotient et non sur le revenu global permet d'obtenir une réduction d'impôt qui est d'autant plus forte que le revenu est élevé et que le nombre de parts augmente (voir le calcul en annexe).

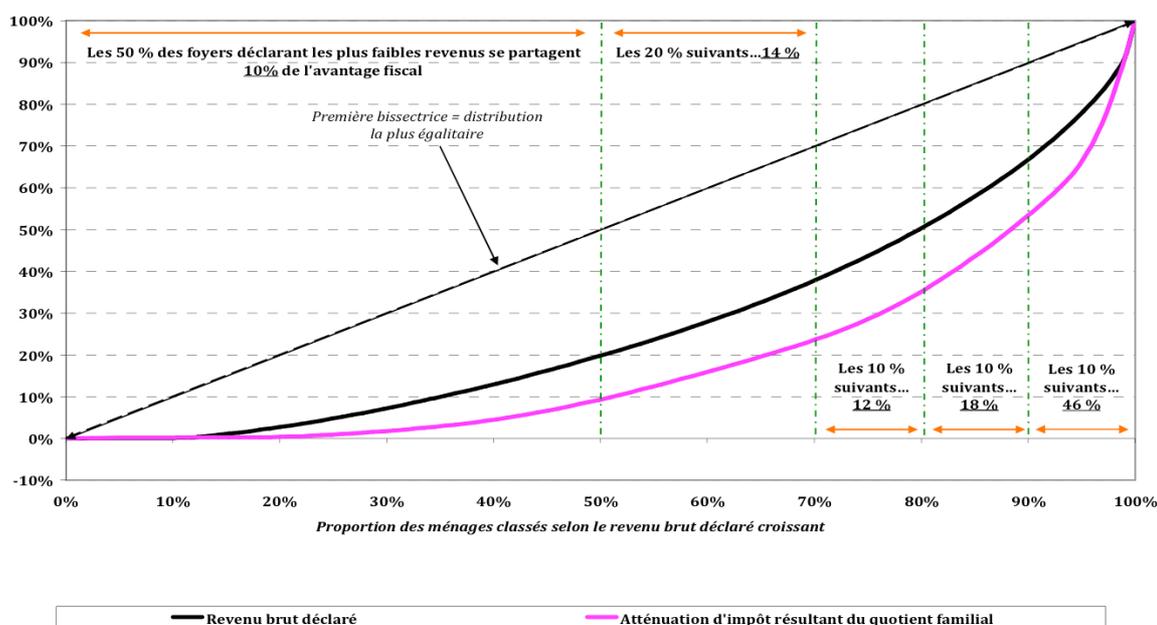
Ce système de quotient familial constitue une exception française, si l'on excepte le Portugal et le Luxembourg.

En 2009, le quotient familial a coûté 13,9 milliards d'euros en moindres recettes fiscales, à comparer aux 47,7 milliards de recettes de l'impôt sur le revenu. Il en représente donc près de 30 %. L'importance de ce manque à gagner justifie que l'on s'attache à vérifier l'équité de sa distribution. Or précisément, elle fait défaut. En effet, le quotient familial appliqué dans un système de progressivité des taux d'imposition aboutit à ce que chaque enfant apporte une réduction d'impôt d'autant plus forte que les revenus de ses parents sont élevés (exemples donnés en annexe). Comme le note le Conseil des prélèvements obligatoires¹, l'économie d'impôt due au quotient familial croît plus que

¹ Rapport de mai 2011, Prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributifs.

proportionnellement au revenu. De ce fait, l'avantage est très fortement concentré au bénéfice des ménages disposant des revenus les plus élevés, qui en bénéficient de manière disproportionnée : les 10% de ménages avec les plus hauts revenus se partagent 46% du total de la réduction d'impôt liée au quotient familial (voir graphe), c'est-à-dire 6,4 milliards, tandis que les 50% de foyers aux plus bas revenus se partagent... seulement 10% de ce montant, c'est à dire moins de 1,4 milliard!

Les effets anti-redistributifs du quotient familial



Source : Direction générale des finances publiques

Lecture : la courbe rose indique comment se répartit le montant global de réduction d'impôt correspondant au quotient familial en fonction du niveau de revenu. On monte dans les revenus en suivant de gauche à droite l'axe horizontal : les 20% de ménages les plus pauvres ne touchent rien (courbe plate à 0%). Les 50% des moins aisés des ménages se répartissent 10% du montant global (ce qui signifie en creux que les 50% de ménages les plus aisés se partagent les 90% restant). Etc.

Le quotient familial est donc anti-redistributif, c'est à dire que non seulement il ne permet aucune redistribution des plus hauts revenus vers les plus modestes, mais au contraire, il organise une redistribution dans le sens inverse. Ajoutons que près de la moitié des foyers fiscaux n'étant pas imposable, ces foyers ne bénéficient pas du dispositif.

Ce constat ne date pas d'aujourd'hui. En 1982, la gauche a tenté d'atténuer cette « disparité » en introduisant un plafonnement de la réduction d'impôt pour enfant, mesure ensuite renforcée en 1998. Pour 2011, le montant maximum de la réduction d'impôt vaut 2336 euros par demi-part. Ce plafond est fixé à un niveau tel qu'il ne concerne que très peu de contribuables, environ 2% d'entre eux. Les résultats présentés ci-dessus témoignent de l'inefficacité du plafonnement. Il est illusoire de penser rendre le système plus juste simplement en abaissant son niveau : cela ne modifierait en rien l'inégalité de la répartition sous ce plafond, qui fait qu'un enfant « rapporte » fiscalement 3 euros par mois en moyenne aux 10% de foyers les plus pauvres (le premier décile), 36 euros aux foyers du 5^{ème} décile et 82 euros à ceux du 8^{ème} décile² !

² Données fournies par le site internet du livre « Pour une révolution fiscale », www.revolution-fiscale.fr.

Cette première approche, pragmatique, permet de mesurer l'injustice du quotient familial pour autant qu'on adhère à l'idée que la société n'a pas à financer plus fortement les enfants des familles riches que ceux des familles modestes (on revient plus loin sur cette idée qui, paradoxalement, ne fait pas consensus et trouve quelques soutiens, même à gauche). La question se pose alors de savoir comment y remédier. Une suppression « sèche » du quotient familial pénaliserait les foyers modestes avec enfants, et même si la perte pour eux serait bien moins importante que pour les foyers riches, elle n'est pas envisageable. Quelle solution adopter pour rendre le système équitable ?

Quelles alternatives pour assurer l'équité ?

Pour répondre à cette question, il faut remettre le quotient familial dans un contexte plus global et examiner les objectifs de la fiscalité, ceux que la société se donne en matière de politique familiale, définir l'équité recherchée et voir comment articuler au mieux l'ensemble.

Objectifs de la fiscalité

Nous nous plaçons ici dans le cadre d'une conception progressiste de l'impôt³. Sa finalité première est de lever des recettes afin de financer les dépenses publiques. Le principe d'une contribution citoyenne était établi par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». C'est l'idée de justice fiscale, elle introduit le deuxième rôle de la fiscalité qui est de corriger et limiter les inégalités de revenus, ce qui se réalise en établissant une progressivité de l'impôt. Le taux d'imposition en augmentant avec le niveau de revenu assure une redistribution des revenus les plus hauts vers les plus bas, conformément au principe d'équité verticale. L'impôt a également un troisième rôle, celui d'inciter les acteurs économiques à modifier leur comportement dans un sens jugé favorable à l'intérêt général. Ces trois rôles peuvent entrer en contradiction, d'où la difficulté de mener une réforme progressive consensuelle de l'impôt.

Objectifs de la politique familiale

Élever des enfants représente une charge pour les parents, tout en étant une fonction utile à la société. La politique familiale a pour objectif de définir et d'organiser le partage de cette charge entre parents et société. Elle vise notamment à réduire les inégalités de revenus entre personnes chargées de famille et personnes sans enfant et à assurer ainsi une redistribution horizontale (voir encadré). En France, la politique familiale passe par des aides financières sous forme directe (comme les allocations familiales), sous forme indirecte (comme le quotient familial) et – ce qui ne doit pas être oublié – par la fourniture de services financés totalement ou en partie par la collectivité, depuis l'école jusqu'à la mise à disposition de modes de garde d'enfants ou la prise en charge de leurs soins de santé.

Remarque : la politique familiale ne doit pas avoir comme objectif d'encourager la natalité. Elle doit simplement permettre aux femmes et aux couples de choisir librement d'avoir ou

³ Voir *Un impôt juste pour une société juste*, coord. Vincent Drezet, Christiane Marty, Syllepse, 2011.

non des enfants, c'est-à-dire de ne pas laisser les contraintes budgétaires décider à leur place. Pour cela, elle doit donner aux parents les moyens de satisfaire leur choix.

Redistribution verticale et horizontale

Le principe de la redistribution est de modifier la répartition primaire des revenus. Elle ne se fait pas seulement sous forme monétaire, mais aussi à travers la mise à disposition de services collectifs gratuits.

La redistribution verticale a pour fonction de limiter les inégalités de revenus et de promouvoir la justice sociale. Elle passe par des transferts monétaires des revenus les plus élevés vers les plus faibles.

La redistribution horizontale concerne différents domaines, liés à la couverture de risques sociaux : elle est à la base de la protection sociale. En matière de santé, elle organise la solidarité entre bien-portants et malades et passe par la sécurité sociale : la redistribution financière se fait du groupe des bien portants vers celui des malades. De même pour la prise en charge du chômage, il y a redistribution horizontale des actifs occupés vers les chômeurs indemnisés. En matière familiale, elle organise la solidarité des personnes sans enfants et des familles avec enfants.

La redistribution horizontale désigne un principe de solidarité fondamental et consensuel. Mais le principe en lui-même ne dit rien de ses modalités de mise en œuvre, qui peuvent être guidées par des conceptions différentes de l'équité et donc être sujets à discussion, comme on le développe dans ce texte.

Enfin, les redistributions verticale et horizontale n'ayant pas le même objet, elles entrent parfois en contradiction. Il y a alors des choix politiques à faire.

On débouche immédiatement sur une question de fond : l'aide apportée par la collectivité aux familles pour l'éducation d'un enfant doit-elle varier ou non avec le niveau de revenu des parents ? Selon la philosophie que l'on se donne, on peut envisager une aide égale pour chaque enfant indépendamment du revenu des parents, une aide supérieure pour les hauts revenus, ou au contraire une aide réservée aux plus faibles revenus. Cette question renvoie à différentes conceptions de la protection sociale.

Des prestations plus importantes pour les enfants des familles aisées ?

Il n'est pas contestable que les familles riches dépensent plus pour l'entretien et l'éducation d'un enfant que les familles modestes : qualité des vêtements, de la nourriture, du logement, loisirs, etc. La société se donne-t-elle comme objectif de prendre en charge, en totalité ou partiellement, le coût réel d'un enfant quel que soit son milieu social ? Certains, pas seulement à droite, sont en faveur de cette option. Henri Sterdyniak⁴ particulièrement défend ce choix sur la base d'une conception de l'équité horizontale définie de la manière suivante : « *les familles avec enfants doivent avoir le même niveau de vie que les personnes sans enfants qui ont les mêmes revenus primaires, et ceci quel que soit le niveau de revenu* ». Pour prendre un exemple, un couple de cadres qui élève trois enfants devra avoir le même niveau de vie qu'un couple de cadres de même revenu primaire (c'est-à-dire le revenu avant impôts et prélèvements) mais sans enfant. Ce qui signifie que la prise en charge des coûts liés aux trois enfants de cadres doit être plus ou moins complètement assumée par la collectivité de manière à ne pas diminuer le niveau de vie de leurs parents. C'est une interprétation particulière de l'équité horizontale. Elle sert de justification théorique au quotient familial qui fournit, comme on l'a vu, une réduction d'impôt par enfant croissant

⁴ Henri Sterdyniak, Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? Revue de l'OFCE, janvier 2011.

avec le revenu. Cette conception est plus que discutable et on peut tout autant lui opposer une équité horizontale qui ciblerait les enfants et non les parents, et qui viserait à assurer à chaque enfant un niveau de vie convenable quel que soit le revenu des parents.

Une conception particulière de l'équité horizontale qui sape l'équité verticale

La conception basée sur le maintien de niveau de vie de ménages de même revenu, avec ou sans enfants, pose problème à deux titres : le premier, majeur, concerne les principes, le second interroge les modalités concrètes.

Le premier problème vient du fait que le quotient familial, qui vise l'équité horizontale, opère une redistribution verticale à l'envers très importante, comme en témoignent les chiffres présentés plus haut. Il s'agit d'une conception très particulière de l'équité horizontale, qui non seulement sape l'équité verticale, mais s'y oppose frontalement. En effet, le transfert financier se faisant des foyers sans enfant vers les foyers avec enfants, les foyers modestes sans enfant contribuent de fait à une prise en charge « de luxe » des enfants des classes aisées, qui n'ont assurément aucun besoin de cette aide. On pourrait se voir opposer l'argument selon lequel la même chose se passe dans l'assurance maladie : par exemple, une caissière en bonne santé finance par sa cotisation sociale l'opération d'appendicite d'un cadre supérieur. Il y a pourtant une différence essentielle : la prise en charge financière par la sécurité sociale d'une appendicite est identique pour tous les malades. La société ne se pose pas la question de prendre en charge un séjour dans une clinique de luxe pour les cadres, au nom du maintien de leur niveau de vie. La logique de la Sécurité sociale se base sur une prise en charge des soins égale pour tous les malades⁵. C'est une étrange conception de l'équité horizontale que celle qui prétend expliquer pourquoi il est normal d'accorder une prestation plus importante pour les enfants de familles aisées de manière à assurer leur niveau de vie. Cette conception ne fait que théoriser un privilège de classe. Il s'agit alors de choix politique.

Le second problème vient du fait que cette conception repose entièrement sur l'objectif d'un maintien d'une grandeur, le *niveau de vie* (pour des couples de même revenu avec et sans enfants) dont la notion même est une affaire de convention. Si chacun a une perception de ce qu'est le niveau de vie, cette notion n'a pas de fondement théorique et donne lieu à des évaluations discordantes.

Niveau de vie et échelles d'équivalence

Pour comparer le niveau de vie de ménages de composition différente, il est nécessaire de faire un certain nombre d'hypothèses, notamment pour appréhender les économies d'échelle que réalise un ménage de plusieurs personnes grâce au partage de biens (logement, etc.). Il faut pouvoir évaluer la consommation comparée des adultes, des enfants, peut-être selon leur âge ou leur nombre. Cela aboutit à établir une échelle d'équivalence et à définir des unités de consommation (uc). Le niveau de vie est défini comme le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Il est le même pour tous les individus d'un même ménage, adultes comme enfants.

Il existe plusieurs échelles d'équivalence pour évaluer le niveau de vie, dont la plus utilisée est celle de l'Insee : le premier adulte compte comme 1 uc, les autres adultes du ménage (âge supérieur à 14 ans) comme 0,5 uc, et chacun des enfants (âge inférieur à 14 ans) comme 0,3 uc. Par exemple, un

⁵ C'était en tout cas la logique qui prévalait à l'origine, elle est de moins en moins avérée aujourd'hui.

couple sans enfant comptera comme 1,5 uc, un couple avec 3 enfants de moins de 14 ans compte comme 2,4 uc ($1+0,5 + 3 \times 0,3$). Si les deux couples ont le même revenu, le niveau de vie du premier couple sera dit 1,6 fois supérieur à celui du couple avec enfants (rapport de 2,4 à 1,5). Si on fait le même calcul selon une autre échelle, celle dite d'Oxford, le résultat sera différent et donnera un rapport entre les niveaux de vie de 1,9 au lieu de 1,6.

Toute estimation d'une échelle d'équivalence repose sur une définition implicite du niveau de vie et ne peut pas aboutir à une mesure objective⁶. Il semble donc délicat de prétendre distribuer des sommes aussi importantes que celles en jeu dans le cadre du quotient familial, sur la base d'un objectif visant le maintien d'une grandeur dont la mesure est essentiellement conventionnelle.

Des prestations égales pour chaque enfant ou plus fortes pour les enfants des familles modestes ?

L'aide pour les enfants doit-elle alors privilégier les familles les plus modestes, en considérant qu'une famille aisée a plus de capacités qu'une famille modeste pour élever ses enfants ? Ou bien doit-elle être égale pour chaque enfant ? On rejoint là un débat récurrent sur le modèle de protection sociale. On s'en tiendra ici à présenter sommairement la philosophie des options possibles.

Ciblage sur les plus modestes ou caractère universel

La première option défend une protection sociale ciblée vers les plus pauvres. Elle admet le principe de prestations accordées « sous conditions de ressources », c'est-à-dire en dessous d'un certain seuil de revenu. On peut comprendre la démarche qui rechigne à accorder des prestations pour les enfants de personnes gagnant de hauts revenus. Pourtant, si on considère l'aide aux familles dans le cadre d'une conception universaliste, reconnaissant le droit de tout enfant à être pris en considération par la société, à se voir assurer la protection, les soins, l'éducation nécessaires à son bien-être, il n'y a aucune raison de faire dépendre l'aide du niveau de revenu des parents : elle doit être égale pour tous. Cette seconde option s'appuie sur un modèle universaliste de l'État social. Le souci de l'équité se retrouve dans chacune de ces deux options et il ne s'agit pas de fermer la porte au débat. La position défendue ici privilégie la seconde option, c'est-à-dire le principe d'une aide égale pour chaque enfant, qui traduit la mise en œuvre de droits universels : droit pour tous à la santé, à l'éducation, à l'aide de la collectivité pour élever un enfant, etc.

Ce principe n'interdit pas, dans les domaines qui ne relèvent pas des droits universels - comme les loisirs par exemple -, de compléter le socle de prestations universelles par des aides graduellement plus fortes pour les parents aux revenus les plus faibles (mise en place

⁶ Il est en particulier difficile d'appréhender de manière satisfaisante le coût d'un enfant comparé à celui d'un adulte. L'échelle sur laquelle se base le quotient familial n'est d'ailleurs alignée sur aucune des échelles d'équivalence adoptées généralement pour l'évaluation du niveau de vie (Insee, Oxford,...). Un ménage de 2 adultes et 3 enfants comptera comme 4 parts pour le calcul de l'impôt sur le revenu et entraînera une réduction d'impôt en conséquence, là où l'Insee évalue la même famille à 2,4 unités de consommation. La Direction générale du Trésor note que le quotient familial accorde aux familles de trois enfants et plus un avantage allant largement au-delà de toute échelle d'équivalence. De plus, alors que les études tendent à montrer que le coût d'un enfant dépend beaucoup plus de son âge que de son rang dans la fratrie, le quotient familial prend en compte le rang dans la fratrie (à partir du 3^{ème} enfant) mais non pas l'âge.

de tarifs progressifs pour les centres aérés, les colonies de vacances, etc.) gérées au niveau national, départemental ou communal.

Par ailleurs, il est important de remarquer que, sous l'influence des politiques néolibérales dominantes, l'évolution actuelle de la protection sociale tend à diminuer les prestations universelles (voir la dégradation continue des remboursements de soins par la Sécurité sociale) ou le niveau des retraites via le durcissement des conditions pour obtenir une pension à taux plein, et elle adopte de plus en plus le principe du ciblage vers les plus pauvres. Il s'agit d'une véritable stratégie concertée au nom de la « modernisation » de la protection sociale. L'objectif universaliste perd insidieusement de sa prépondérance pour se réduire à fournir un simple « filet de sécurité » pour les plus démunis. Le but de cette évolution est de faire des économies en matière de prestations sociales *publiques* et d'offrir le champ le plus vaste aux assurances privées. Prestations minimales publiques pour les plus pauvres et incitation à recourir aux assurances pour ceux qui en auront les moyens. De plus, à partir du moment où les prestations financées collectivement ne sont plus universelles, le risque existe que la solidarité de ceux qui les financent en vienne à se ramollir, et que le niveau de ces prestations en souffre. Cette évolution, évidemment dangereuse car elle cristallise les inégalités, constitue un élément supplémentaire pour appuyer le principe de prestations universelles.

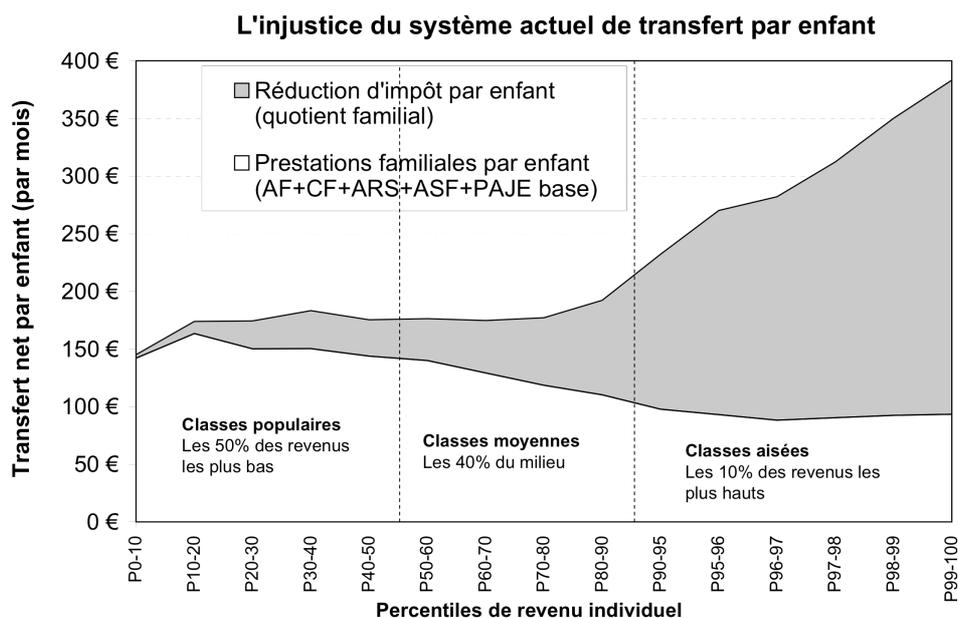
Le débat entre prestations universelles et ciblées devient superficiel si on privilégie l'idée d'étendre la gratuité pour les services collectifs répondant à des besoins sociaux fondamentaux (par exemple pour les crèches).

La nature de la politique familiale en France

Ayant cadré les principes souhaités en matière de prestations familiales, examinons ce qui existe en France. Comme dit précédemment, la politique familiale française passe par des prestations financières directes, des réductions d'impôt liées principalement au quotient familial, et par la fourniture de services collectifs. Parmi les prestations, les allocations familiales sont de type universel, d'autres comme le complément familial sont attribuées sous conditions de ressources. Le quotient familial, lui, n'est ni une prestation universelle, ni une prestation sous conditions de ressources, mais au contraire l'équivalent d'une prestation pour riches. La politique familiale est donc un mélange des différents modèles.

En plus des allocations familiales et du complément familial, il existe encore d'autres prestations (allocation de rentrée scolaire, de soutien familial, prestation d'accueil du jeune enfant, etc.), sans oublier les bonifications pour enfants dans le système de retraites. Côté impôt, outre le quotient familial, il existe aussi une réduction d'impôt pour frais de scolarisation des enfants, ou encore un crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants. Ces dispositifs multiples qui s'empilent rendent au final la politique familiale complexe et illisible, de la même manière qu'est complexe et illisible l'impôt sur le revenu.

Dans leur livre « Pour une révolution fiscale », Landais, Piketty et Saez ont calculé le montant du transfert monétaire net reçu par chaque enfant en fonction de la distribution des revenus des parents. Ce montant comprend la somme des prestations (surface du bas en blanc sur le graphe ci-dessous) et des effets du quotient familial (surface du haut en gris).



Note: Le graphique montre le montant moyen par enfant et par mois de toutes les prestations familiales enfants (allocations familiales AF, complément familial CF, allocation de rentrée scolaire ARS, allocation de soutien familial ASF, prestation accueil jeune enfant prime de base PAJE base) et la réduction d'impôt sur le revenu au quotient familial pour chaque fractile de la distribution des revenus individuels des parents.

Source : C. Landais, T. Piketty et E. Saez, Pour une révolution fiscale.

Les revenus sont divisés en déciles : P0-10 désigne les 10% de revenus les plus bas, P10-20, les 10% de revenus suivants, etc. Le décile des plus hauts revenus, P90-100, est dilaté de manière à mieux mettre en évidence l'augmentation très marquée du quotient familial à l'intérieur même de ce dernier décile.

Le montant global reste assez stable pour les 9 premiers déciles (les 90 % de revenus les plus bas) mais croît très fortement pour les 10% de revenus les plus élevés. Les prestations familiales assurent, pour leur part, une aide qui décroît lorsque le revenu croît (exception faite du premier décile, qui reçoit un transfert inférieur aux autres déciles). Le caractère anti-redistributif de l'ensemble « prestations et quotient familial » est nettement marqué pour le dernier décile. Il est en réalité de la responsabilité unique du quotient familial. Les données numériques de ce graphe montrent que la réduction moyenne d'impôt approche des 300 euros par mois pour un enfant dont les parents appartiennent au groupe du 1 % des revenus les plus élevés, alors qu'elle ne dépasse pas 35 euros pour les 50 % de revenus les plus bas ! Le quotient familial doit être remis en cause.

Cela ne signifie pas attaquer la politique familiale. D'ailleurs, contrairement à une idée tenace, le quotient familial est loin d'en être le socle. Il ne représente en réalité qu'une part assez faible (10 à 14 %) des dépenses publiques faites pour les familles, estimées généralement autour de 100 milliards d'euros. Les allocations familiales ont représenté 60 milliards d'euros en 2010 et les seules majorations de retraite 16 milliards.

Envisager de toucher à un élément de la politique familiale attire toujours des réactions spontanément défavorables. Pourtant, dans le quotient familial, ce qui est mis en cause, ce n'est pas l'aspect familial mais l'aspect quotient. Remédier à son injustice ne veut pas dire supprimer les aides aux familles mais les réorienter de manière équitable.

Quelle articulation entre politique familiale et politique fiscale ?

En France, la politique familiale fait appel à la fiscalité, principalement à travers le quotient

familial. Cette familialisation des impôts fait l'objet de nombreuses critiques, dont la moindre n'est pas l'opacité parallèle de l'impôt et de la politique familiale. La légitime prise en compte des enfants par la société a-t-elle vocation à passer par l'impôt ? La question mérite réflexion.

Un certain nombre de pays ne prévoient aucune prise en charge des enfants dans la fiscalité, parmi eux les pays réputés comme les plus égalitaires : le Danemark, la Finlande, la Suède, la Norvège, l'Islande, mais aussi l'Autriche ou l'Australie. Ils n'en négligent pas pour autant la responsabilité de la société vis à vis des familles. Simplement, elle n'a pas de traduction fiscale.

En France, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen parlait en 1789 de la contribution commune qui s'impose aux citoyens « *en raison de leurs facultés* ». Certains arguments s'appuient sur cette formulation - de toute façon progressiste - pour justifier le bien fondé du quotient familial (et conjugal par la même occasion). *La faculté de contribution* des citoyens serait celle de leur ménage, une fois prises en compte les charges de famille. Ce qui se discute. Mais affirmons d'abord qu'on doit s'autoriser à faire évoluer, si besoin, un texte vieux de plus de deux siècles⁷. Ensuite dans le fond, la conception de « faculté de contribution » donne lieu à diverses interprétations.

La France a mis en œuvre une forme très particulière de conception de l'équité contributive devant l'impôt, basée sur l'idée d'une capacité contributive des citoyens définie en fonction de leurs charges familiales. Ce qui mérite débat. On passe en effet, subrepticement, du citoyen au ménage : celui-ci devient le foyer fiscal. Cela implique qu'on ne considère plus une personne en fonction de ses revenus, mais un ménage en fonction de sa composition. La notion de « capacité de contribution » ne se réfère plus au revenu, mais au revenu diminué des besoins - estimés - du ménage. Les individus n'existent plus devant l'impôt, l'égalité des citoyens devant l'impôt ne peut plus avoir de sens.

De chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins

La discussion abordée précédemment sur la notion de niveau de vie d'un ménage en a montré le caractère subjectif. Cette subjectivité se transmet immédiatement à la notion de *capacité contributive* d'un ménage. Dans l'incertitude de bien l'appréhender, il peut sembler plus simple et plus juste de s'en tenir au vieux principe qui suggère : *de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins*. La fiscalité s'en tiendrait à considérer les revenus d'une personne pour définir sa faculté de contribuer. La politique familiale s'occuperait d'évaluer et de répondre aux besoins de cette personne ou de ce ménage. Chaque personne serait tenue de payer un impôt en fonction de son revenu. Les charges liées à sa famille, qui définissent en effet ses besoins, seraient prises en compte à travers une politique familiale déconnectée de l'impôt. Nul doute que cette séparation des fonctions de la fiscalité et de la politique familiale rendrait l'ensemble plus lisible et transparent, et donc plus acceptable par les contribuables. Cette clarification peut constituer un objectif de moyen terme, elle ne fige en rien la réflexion sur la nécessaire transformation du quotient familial.

⁷ Heureusement d'ailleurs pour les femmes que les idées ont bien progressé depuis cette période.

Proposition d'alternatives au quotient familial

Les reproches au quotient familial présentés dans ce texte, concernant son caractère anti-redistributif et la notion discutable de « capacité contributive », sont également évoqués par la Direction générale du Trésor dans une note publiée en janvier 2012. Différents scénarios de réforme y sont étudiés. Le rapport indique « *le quotient familial pourrait être remplacé par d'autres dispositifs permettant de tenir compte des charges de familles, ayant éventuellement de meilleures propriétés de redistribution verticale. Cela conduirait à revenir sur l'idée de capacités contributives et d'une mutualisation des ressources et dépenses au sein du foyer et pourrait aller jusqu'à remettre en cause l'imposition jointe.* » On n'abordera pas ici le problème du quotient conjugal (imposition conjointe d'un couple marié ou pacsé), notons simplement que le débat se pose de la même manière sur la définition des capacités contributives, et que s'y ajoute un problème lié au traitement inégalitaire des femmes et des hommes⁸ au sein des couples.

Un forfait par enfant

En conformité avec une préférence pour le principe d'universalité, les solutions pour remplacer le quotient familial se basent sur la fourniture d'une prestation égale pour chaque enfant. L'objectif visé n'étant pas de faire des économies, la réforme se fait à enveloppe constante. Deux options sont alors possibles.

Dans la première, on limite la réforme au seul quotient familial (on ne modifie pas les autres prestations familiales) et on en répartit son montant de manière égale pour chaque enfant⁹. Cette solution a le mérite de la simplicité, elle peut prendre concrètement la forme d'un crédit forfaitaire d'impôt par enfant, ou mieux, si l'on souhaite déconnecter la politique familiale de la fiscalité, d'une allocation forfaitaire versée pour chaque enfant. La note du Trésor déjà citée établit différentes simulations (abattement sur le revenu, réduction ou crédit¹⁰ d'impôt) pour réformer le quotient familial à rendement fiscal constant. Elle examine pour chacune d'elles les effets en termes de redistribution verticale et horizontale. Les résultats confirment ce que le bon sens fait pressentir, à savoir que « *le crédit d'impôt conduit à redistribuer plus fortement aux familles pauvres et modestes. Il permet de réduire de 6,5 % les inégalités de niveau de vie au sein des ménages avec enfants telles que mesurées par le rapport entre le dernier et le premier décile. Les familles monoparentales étant surreprésentées parmi ces dernières, elles en bénéficient largement. Un crédit d'impôt universel présente des caractéristiques redistributives proches de celles des prestations familiales universelles.* »

Les résultats de ces simulations chiffrent le crédit d'impôt à 607 euros par an et par enfant. On peut mentionner également une simulation un peu différente qui majore l'avantage pour les enfants de plus de 14 ans : le crédit forfaitaire est alors de 493 euros par enfant de moins de 14 ans et de 821 euros au delà, soit un rapport de 5/3 qui se base sur l'échelle d'équivalence de l'Insee. La distinction en fonction de l'âge des enfants fait partie des éléments à débattre.

⁸ Voir Un impôt juste pour une société juste, ouvrage déjà cité.

⁹ On peut étendre ce principe pour les personnes à charge.

¹⁰ Le crédit d'impôt bénéficie aussi aux foyers non imposables, ce que ne permet pas la réduction d'impôt.

Dans la seconde option, on cumule l'ensemble des prestations (réduction d'impôt et prestations familiales diverses) et on les remplace à enveloppe constante par une allocation unique attribuée à chaque enfant. Cette option a été chiffrée dans le livre « Pour une révolution fiscale » : elle correspond à un forfait par enfant de 190 euros par mois, c'est-à-dire de 2280 euros par an (le livre prend l'option du crédit d'impôt). Des modulations sont également envisageables pour tenir compte de l'âge de l'enfant.

Des critiques inconsistantes

Les classes moyennes seraient pénalisées

Suite à la parution de la note de la Direction générale du Trésor, des critiques ont été exprimées sur l'option du crédit d'impôt par les défenseurs du quotient familial. On a ainsi pu lire que le crédit d'impôt pénaliserait à outrance les classes moyennes. Or la simulation montre le contraire. Le remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt égal pour chaque enfant amène à redistribuer 4 milliards d'euros. Il y a donc des gagnants et des perdants. C'est dans les 20 % des plus hauts niveaux de vie (revenu disponible moyen de 48 100 euros par an pour le 9^{ème} décile et de 80 800 euros par an pour le 10^{ème} décile) que se concentre l'essentiel de la perte, avec 3,1 milliards. Pour les ménages perdants de ces déciles, la perte moyenne est respectivement de 1368 et de 2836 euros par an. Et ce sont les 50% de ménages au plus bas niveau de vie qui reçoivent un gain net de 3,5 milliards. En l'absence de définition objective des classes moyennes, et compte tenu que la médiane du niveau de vie est assez proche de sa moyenne, les classes moyennes peuvent être considérées comme celles des déciles 4 à 6¹¹. Or les ménages de ces déciles bénéficient d'un gain net de 630 millions. Difficile de parler de pénalisation excessive ! Il est intéressant par ailleurs de mentionner que le crédit d'impôt opèrerait une redistribution sensible vers les familles monoparentales. Plus de 80% de ces familles avec trois enfants ou plus gagneraient 1629 euros par an dans cette réforme. Ce qui n'est pas à négliger lorsqu'on connaît les difficultés particulières de ces familles - le plus souvent des mères avec enfants - et leur risque de pauvreté beaucoup plus élevé que dans le reste de la population.

La natalité serait mise à mal

On a également pu lire que la remise en cause du quotient familial mettrait à mal le niveau de fécondité en France, et même sa vitalité démographique ! D'une part, c'est confondre quotient familial et politique familiale. Dans son étude¹² « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », Camille Landais conclut que « *les incitations fiscales n'ont jamais qu'un impact extrêmement réduit sur les comportements de fécondité* ». D'autre part, si le taux de fécondité relativement fort des femmes françaises a quelque chose à voir avec la politique familiale, c'est surtout avec la mise à disposition de modes de garde pour les enfants. Ainsi les études et enquêtes internationales, notamment menées dans le cadre des travaux de l'OCDE, convergent pour montrer que dans les différents pays étudiés, plus la part des enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure formelle est

¹¹ Voir également Denis Clerc, Alternatives économiques, Crédit d'impôt plutôt que quotient familial : une sacrée bonne idée !

¹² Camille Landais, Économie publique, n°13, *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ?*

importante, plus le taux de fécondité et le taux d'emploi des femmes sont élevés¹³. L'Irlande et la France sont les deux pays européens avec les plus forts indices de fécondité (indices qui atteignent 2), le premier permet l'accueil de 51,2% d'enfants de moins de trois ans dans des systèmes de garde formels, et en France, ce chiffre est de 41%. Cette prise en charge des enfants est encore insuffisante – car de nombreuses femmes en France sont obligées de renoncer à un emploi ou bien d'opter pour un temps partiel – mais elle est néanmoins bien plus importante que dans d'autres pays. En Allemagne, près de 70 % des enfants de moins de trois ans sont gardés exclusivement par un de leurs parents, la mère le plus souvent. Dans ce pays, typiquement, les femmes doivent choisir entre avoir un enfant ou avoir un emploi, elles choisissent l'emploi et le taux de fécondité est de 1,36. Derrière l'Irlande et la France, les pays aux plus forts taux de fécondité sont la Suède (1,99) la Norvège (1,95), le Danemark et la Finlande (1,88), autant de pays qui ont eux aussi privilégié la mise à disposition de structures d'accueil pour les enfants. Est-il besoin de répéter que le Danemark, la Finlande, la Suède, la Norvège n'ont pas de système de quotient familial... et appartiennent pourtant comme la France au groupe de pays ayant la plus forte fécondité.

Conclusion

Le quotient familial constitue incontestablement un privilège pour les plus riches. Le remettre en cause ne signifie pas démolir l'édifice de la famille. Le quotient familial doit être supprimé et remplacé, à enveloppe constante, par un dispositif plus juste basé sur un principe universaliste : un forfait égal pour chaque enfant quel que soit le revenu de ses parents répond à ce critère. Dans le cadre d'une réforme qui doit concerner plus largement l'ensemble de la fiscalité, le quotient conjugal qui est également un dispositif injuste particulièrement envers les femmes, doit être remis en cause. Le débat doit avoir lieu de la même manière.

Merci à Catherine Bloch London pour sa relecture.

¹³ Rapporté notamment dans le Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2011.

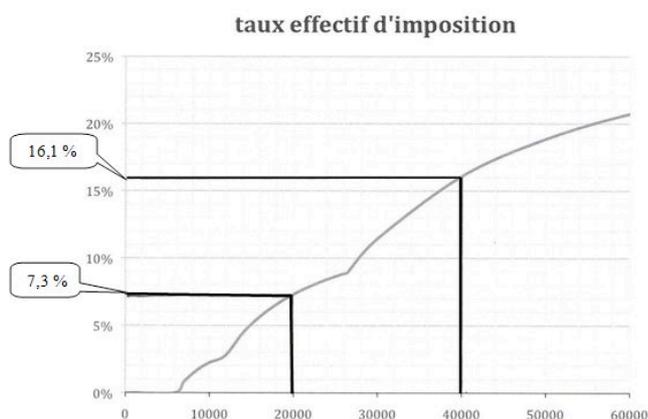
Annexe

Rappel du calcul de l'impôt sur le revenu

Le barème d'imposition est constitué de tranches de revenu. Sur chacune de ces tranches, s'applique un taux d'imposition croissant.

Jusqu'à 5 963 euros : taux d'imposition de 0%
de 5 964 euros à 11 896 euros : 5,5%
de 11 897 euros à 26 420 euros : 14 %
de 26 421 euros à 70 830 euros : 30 %
au-delà de 70 830 euros : 41%

Le taux *effectif* d'impôt est le rapport entre le montant de l'impôt payé et le revenu. Il croît avec le revenu. Pour illustrer le mécanisme du quotient familial, il est plus simple d'utiliser le taux effectif que de passer par le barème avec les tranches. Le résultat est évidemment le même.



Exemples de calcul du quotient familial

Une personne seule a un revenu net annuel *imposable* de 40 000 euros (correspond à 44 000 euros net). Elle a donc une part, son quotient familial est de 40 000. Le taux d'imposition effectif correspondant est 16,09 % (voir courbe), son impôt sera de $40\,000 \times 16,09\% = 6\,434$ euros

Un couple sans enfant a le même revenu de 40 000 euros. Ce ménage a 2 parts et son quotient familial est de $40\,000/2$ soit 20 000 euros. Son taux d'imposition effectif est de 7,31%.

Son impôt sera : $(20\,000 \times 7,31\%) \times 2 = 2\,922$ euros.

Avantage disproportionné pour les plus hauts revenus

Un couple avec 3 enfants a le même revenu de 40 000 euros. Il a 4 parts. Son taux d'imposition effectif est de 2,22%, son impôt de 888 euros.

La réduction d'impôt pour 3 enfants est donc de $2\,922 - 888 = 2\,034$ euros.

Pour un couple avec un revenu de 80 000 euros, soit le double (hors courbe) :

sans enfant, son impôt sera de 12 867 euros,

avec 3 enfants, son impôt sera de 5844 euros, soit une réduction de 7023 euros.

Trois enfants apportent donc une réduction de :

2034 euros d'impôt à un niveau de revenu de 40 000 euros, soit 678 euros/enfant

7023 euros à un niveau de revenu de 80 000 euros, soit 2341 euros/enfant

La réduction d'impôt par enfant augmente plus que proportionnellement¹⁴ avec le niveau de revenu. Elle ici multipliée par 3,5 lorsque le revenu est multiplié par 2.

¹⁴ Elle est néanmoins plafonnée à 2336 euros par demi-part, mais ce plafonnement ne concerne qu'environ 2% des contribuables.