HAL
open science

Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?

Guillaume Allegre

To cite this version:

Guillaume Allegre. Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?. OFCE Les notes du blog, 2012, 11, pp.1-7. hal-01024541

HAL Id: hal-01024541

https://sciencespo.hal.science/hal-01024541v1

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce les notes

N° 11 / 24 janvier 2012

Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?

Guillaume Allègre

Faut-il remplacer le système de quotient familial de l'impôt sur le revenu par un système de crédit d'impôt pour chaque enfant ? Certains auteurs dénoncent le caractère régressif ou anti-redistributif du quotient familial. Dans le livre Pour une révolution fiscale, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez écrivent ainsi : « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité». Pourtant, le quotient familial est défendu *du point de vue de l'équité* par d'autres économistes. Par exemple, Henri Sterdyniak affirme : « Ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif ». Notre objectif est d'éclairer ce débat.

En avril 2011, le Trésor a simulé plusieurs scénarios de remplacement de quotient familial par des systèmes d'abattement ou de crédit d'impôt. Il existe plusieurs modalités d'application d'une telle réforme mais nous nous concentrerons ici sur la proposition de transférer l'intégralité des gains de la suppression du quotient familial liés à la présence d'enfant (10 milliards d'euros) en un crédit d'impôt forfaitaire qui pourrait être égal à 607 euros par enfant (p. 42)[1]. Notons d'emblée que cette réforme n'aurait pas d'effet sur les ressources des personnes sans enfant qui ne bénéficient pas du quotient familial, qu'elles soient en couple ou vivant seules. Elle peut être conduite ou non parallèlement à une réforme du quotient conjugal (qui permet aux couples mariés et pacsés de déclarer leur revenus conjointement et de bénéficier de deux parts fiscales).

Afin d'analyser les conséquences distributives du passage du quotient familial à un crédit d'impôt, il faut comprendre les principes fondateurs de ces instruments, et notamment du premier qui est moins intuitif et nécessite de distinguer l'équité horizontale de l'équité verticale. L'équité verticale se préoccupe de la répartition de la charge de l'impôt entre les plus aisés et les moins aisés : si le taux d'imposition progresse avec le revenu, l'impôt est dit progressif ou redistributif. L'équité horizontale

1. Cette réforme est donc une variante à coût constant proposée par le Trésor, et non un projet soutenu par un parti politique.

se préoccupe de la répartition de la charge de l'impôt entre des ménages de niveau de revenu équivalent mais ayant des caractéristiques différentes : par exemple, le handicap ou, ici, la charge d'enfants. L'exercice est difficile dans la mesure où il nécessite de comparer des ménages ayant des caractéristiques différentes. Cet exercice demande de s'écarter des schémas usuels dans lesquels la richesse est définie par le revenu en euros d'un individu ou d'un ménage. Les économistes ont alors généralement recours à des échelles d'équivalence et à la notion de niveau de vie. La notion de niveau de vie s'appuie sur l'idée qu'il existe une solidarité entre les individus d'un ménage qui partagent leurs ressources et donc un même niveau d'aisance. Toutefois, on ne peut comparer les revenus des différents ménages sans tenir compte de leur taille. Les échelles d'équivalence permettent les comparaisons entre ménages de composition différente. Elles traduisent le fait que vivre à plusieurs permet de réaliser des économies d'échelle et que les enfants, notamment les plus jeunes, ont des besoins moins importants que les adultes. L'échelle OCDE-INSEE, utilisée en France attribue 1 unité de consommation (uc) au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres individus de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans. Le revenu disponible d'un ménage est alors divisé par les unités de consommation pour déterminer son niveau de vie. Le dernier changement d'échelle utilisée par l'INSEE remonte à 1997 et fait suite à de nouvelles estimations concernant les économies d'échelle au niveau du ménage et le « coût de l'enfant » (Hourriez et Olier, 1997).

Le quotient familial, le crédit d'impôt et la prise en compte de la charge des enfants

Le crédit d'impôt, tel que simulé par le Trésor, a l'avantage de la simplicité : il consiste à verser ou reverser annuellement ou mensuellement à tous les ménages un montant forfaitaire qui dépendrait uniquement du nombre d'enfants à charge[2] : 607 euros annuel (50,5 euros mensuel) pour un enfant, 1 214 euros annuel pour deux enfants, … La prise en compte de la charge d'enfants par la collectivité se ferait sur une base purement forfaitaire : elle ne dépendrait pas du revenu du ménage.

La philosophie du quotient familial est tout autre : l'objectif n'est pas de fournir une aide pour les enfants mais d'imposer les ménages selon leur capacité contributive. En cela, le système de quotient familial n'a de sens que pour les impôts progressifs, dont le taux croît avec le revenu : il convient alors de déterminer à quel taux les ménages ou individus à caractéristiques différentes doivent être imposés. Le principe d'équité horizontale retenu est celui du sacrifice proportionnel égal : deux foyers ayant le même niveau d'aisance doivent payer, *en proportion*, le même impôt[3]. Pour un même revenu, les ménages avec enfants, ayant un niveau de vie plus faible que ceux n'ayant pas d'enfant, seront imposés à un taux d'impôt plus faible que ces derniers. Mais à quels niveaux de revenus respectifs les ménages avec enfants et les ménages sans enfant seront-ils considérés comme ayant une capacité contributive équivalente ? L'adminis-

2. Sont actuellement comptés comme étant à charge du contribuable : ses enfants mineurs (les enfants en résidence alternée ouvrent la moitié des droits), à moins qu'ils choisissent la déclaration séparée ; ses enfants majeurs de moins de 21 ans (25 ans s'ils poursuivent des études, quelque soit leur âge s'ils sont invalides) qui choisissent le rattachement (qu'ils vivent ou non au domicile de leurs parents), ainsi que les enfants mineurs recueillis. Le rattachement implique que les revenus éventuellement perçus par l'enfant soient cumulés au revenu du ou des parents.
3. C'est-à-dire qu'ils doivent être confrontés au même taux d'imposition.

tration fiscale s'appuie sur une autre échelle d'équivalence de l'INSEE : le quotient familial donne 1 part aux adultes, 0,5 part aux 1er et 2e enfants, 1 part aux enfants suivants, et 0,5 part supplémentaire au 1er enfant des parents isolés[4]. L'administration fiscale divise le revenu imposable par le nombre de parts puis applique un barème unique à ce quotient et enfin re-multiplie par le nombre de parts afin de déterminer l'impôt dû. Par conséquent, un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros paie le même *taux* d'impôt qu'un couple sans enfant ou un parent isolé avec 1 enfant (2 parts) ayant un revenu de 40 000 euros[5]. Le gain est lié au fait qu'à revenu par part plus faible, le *taux* d'impôt est plus faible : si l'impôt n'était pas progressif, il n'y aurait aucun gain. Comme au-delà d'un certain revenu, l'impôt n'est plus progressif (il existe un taux marginal supérieur d'impôt sur le revenu), le gain du quotient familial est implicitement plafonné[6]. En fait, l'administration fiscale plafonne explicitement ce gain à 2 336 euros par demi-part, soit un gain maximum de 4 672 euros par enfant à partir du 3e enfant.

Le quotient familial est-il anti-redistributif ?

Bien que le gain (en euros) lié au quotient familial croisse avec le revenu (en euros), on ne peut conclure à un caractère régressif ou anti-redistributif. En effet, ce profil de gain est obtenu en comparant des ménages avec et sans enfant *à revenus égaux*, or le quotient familial s'appuie sur le principe qu'à revenu égal, les ménages avec enfants sont moins aisés que ceux sans enfants. Si l'on pense que le niveau de vie est une bonne estimation de l'aisance ou de la capacité contributive d'un ménage, et que l'on accepte le principe de sacrifice proportionnel égal, il faut alors comparer le *taux* d'imposition à *revenu par unité de consommation* égal. Le principe du quotient familial est donc a-redistributif : il concerne la règle d'équivalence équitable qui permet de comparer le niveau d'aisance de ménages aux caractéristiques différentes[7]. Mais si le principe du quotient familial est a-redistributif, qu'en est-il de son application ?

Comme le quotient familial a pour objectif d'égaliser le taux d'imposition *par part*, comparer les unités de consommation et les parts attribuées pour chaque configuration familiale permet de juger de l'adéquation du système du quotient familial au principe d'imposition selon le niveau de vie (tableau). On remarque que le système de quotient familial est particulièrement défavorable aux personnes seules (il est largement plus généreux que l'échelle OCDE-INSEE pour l'ensemble des autres configurations familiales). Ceci est dû au « quotient conjugal », qui permet aux conjoints de déclarer leur revenu conjointement et de bénéficier d'une part entière par adulte alors que la logique des économies d'échelle justifierait seulement une demi-part supplémentaire pour le second adulte du ménage.

4. Les enfants handicapés reçoivent 1 part quel que soit leur rang.
5. Le couple avec enfants ayant des revenus moitié plus élevé, il paiera donc moitié plus d'impôt.
6. À 6 679 euros.
7. L'équité horizontale et l'équité verticale sont ainsi orthogonales.

Échelle d'équivalence OCDE-INSEE, parts données par le système du quotient familial et échelle d'équivalence implicite du RSA

	Célibataire	Célib.	Célib.	Célib.	Couple	Couple	Couple	Couple	Couple
	Sans enfant	1*	2 *	3 *	Sans enfant	1 *	2 *	3 *	4 *
Échelle OCDE-INSEE	1	1,3	1,8	2,1	1,5	1,8	2,3	2,6	3,1
RSA	1	1,5	1,8	2,2	1,5	1,8	2,1	2,5	2,9
Quotient familial	1	2	2,5	3,5	2	2,5	3	4	5
QF/OCDE	1	1,54	1,39	1,67	1,33	1,39	1,30	1,54	1,61
QF/RSA	1	1,33	1,39	1,59	1,33	1,39	1,43	1,60	1,72

* en supposant que le premier enfant a 14 ans ou moins, le deuxième 15 ans ou plus, le troisième 14 ans ou moins et le 4ème 15 ans ou plus.
Source : Insee, barèmes fiscaux et sociaux 2012.

En dehors de la situation des célibataires, et si l'on pense que l'échelle estimée par l'OCDE et l'INSEE est juste, deux problèmes apparaissent : les demi-parts supplémentaires données aux parents isolés au premier enfant et à partir du troisième enfant ne semblent pas justifiées ; dans une moindre mesure, le système semble trop favorable aux familles avec jeunes enfants. Les demi-parts supplémentaires accordées aux parents isolés et aux foyers avec trois enfants et plus sont en partie justifiées par leurs défenseurs par le fait que ces foyers sont, en moyenne, beaucoup plus pauvres que le foyer médian français. Cette argumentation semble extrêmement faible au regard des principes justifiant le quotient familial. Utiliser le quotient familial dans le but de rétablir l'équité verticale est contradictoire avec les principes justifiant en premier lieu son instauration. De même, l'attribution de demi-parts supplémentaires aux anciens parents isolés, paraît inéquitable car ces demi-parts supplémentaires n'ont pas pour objet de compenser un plus grand besoin à revenu égal (contrairement aux demi-parts attribuées aux invalides) : elles ne bénéficient qu'à ceux ayant des revenus élevés[8].

Par construction, le système de quotient familial ne bénéficie à plein qu'aux foyers imposables à l'impôt sur le revenu : la non-imposition introduit en cela un plancher au gain lié au quotient familial. Par contre, les foyers non-imposables peuvent bénéficier de prestations qui tiennent compte de leur niveau de vie. Dans leurs barèmes, ces prestations utilisent des échelles d'équivalence plus proches de celles utilisées pour le calcul du niveau de vie : par exemple, le RSA attribue 0,3 unité aux deux premiers enfants d'un couple puis 0,4 pour les deux suivants contre respectivement 0,5 et 1 pour le système de quotient familial (voir tableau). C'est le cas de la plupart des composantes du système social et fiscal, sauf les allocations familiales qui ne donnent pas de droits supplémentaires au premier enfant (Accardo, 2007). L'échelle d'équivalence implicite utilisée par le modèle social et fiscal français est donc croissante par rapport au revenu sur une grande partie de l'échelle puisqu'il attribue 0,3 unité par enfant pour les prestations sociales des plus démunis et 0,5 au niveau de l'impôt sur le revenu des classes

8. Au contraire, une adaptation des règles pour le calcul des retraites bénéficierait aux anciens parents isolés qui ont été le plus affectés dans leur carrière professionnelle.

moyennes[9]. Implicitement, les pouvoirs publics semblent considérer que les économies d'échelle sont plus faibles pour les hauts revenus que pour les bas revenus.

Dans quelle mesure faut-il se fier au niveau de vie et aux échelles d'équivalence ?

Le principe d'imposition en fonction du niveau de vie n'est justifié que si l'on pose les hypothèses suivantes : (1) que les adultes et les enfants d'un même ménage partagent un même niveau de vie (hypothèse de partage intégral des ressources) et (2) que le coût relatif de l'enfant est indépendant du revenu (hypothèse d'indépendance de l'échelle d'équivalence au revenu). L'hypothèse de partage intégral des ressources explique pourquoi l'administration fiscale applique le barème de l'impôt sur le revenu au quotient revenu imposable/nombre de parts. Toutefois, le plafonnement du gain du quotient familial peut se justifier si l'on suppose qu'au-delà d'un certain revenu (équivalent à environ 6 Smic pour un couple avec 2 enfants), les adultes sont supposés garder pour eux tout le revenu supplémentaire. Le plafonnement crée donc un effet de seuil : en termes d'échelle d'équivalence, l'enfant vaut 0,5 unité en deçà du plafond et 0 pour les revenus supplémentaires. L'échelle d'équivalence utilisée par l'administration fiscale est donc déjà dépendante du revenu. En fait, l'hypothèse d'indépendance de l'échelle d'équivalence aux revenus n'est pas une loi naturelle mais est utilisée par commodité par les statisticiens pour deux raisons. Premièrement, les méthodes d'estimation par la demande des échelles d'équivalence exigent d'effectuer un certain nombre d'hypothèses et notamment l'indépendance au revenu. Deuxièmement, l'indépendance des échelles d'équivalence au revenu permet de simplifier les procédures visant à donner un jugement global sur la distribution des niveaux de vie. Or, lorsqu'on interroge des individus sur des niveaux d'aisance comparables selon la composition familiale, il apparaît que les échelles d'équivalence implicites déduites de ces estimations subjectives sont fortement dépendantes du revenu (Koulovatianos *et al.*, 2004)[10] : le coefficient implicitement attribué pour un enfant supplémentaire décroît significativement lorsque les revenus augmentent[11]. Ceci est la conséquence de deux effets : le coût relatif des enfants est perçu comme étant décroissant avec le revenu[12] et les économies d'échelle sont perçues comme augmentant avec le revenu (ce qui peut s'expliquer par exemple si les biens acquis par les plus aisés sont plus facilement partageables). Nous avons vu que le système social et fiscal français fonctionne de manière inverse à ces résultats puisque, il attribue implicitement un poids relatif de l'enfant plus faible pour les faibles revenus que pour les revenus élevés (jusqu'au plafonnement du quotient familial). De plus, le nombre d'unité attribué à l'enfant par le modèle social et fiscal français croît fortement avec le rang de l'enfant alors que le premier enfant serait devenu le plus coûteux (Glaude et Moutardier, 1991).

9. Ce taux tend ensuite vers 0 pour les hauts revenus au-dessus du plafonnement du quotient familial.
10. On peut retrouver les échelles d'équivalence implicites en demandant aux enquêtés de quel revenu ont besoin des ménages de différentes configurations familiales pour atteindre le même niveau d'aisance d'une personne seule sans enfant ayant un revenu de X euros. On conclura que les échelles d'équivalence sont dépendantes du revenu si les ratios des besoins dans les différentes configurations familiales changent lorsqu'on modifie X.
11. D'autres études subjectives trouvent des résultats comparables. Par contre, les études s'appuyant sur les dépenses des ménages trouvent des résultats contrastés (Glaude et Moutardier, 1991).
12. Ceci peut être lié au fait que les parents très aisés refusent de gâter leurs enfants.

Un crédit d'impôt forfaitaire par enfant serait-il inacceptable du point de vue des familles ?

En termes d'équité verticale, si le principe du quotient familial est a-redistributif, tenir compte de la charge des enfants par un crédit d'impôt forfaitaire réduit fortement les inégalités quelle que soit la façon dont on mesure les inégalités entre ménages. Le passage d'un système à l'autre impliquerait un transfert important des familles avec enfants les plus aisées vers les familles avec enfants les moins aisées. Le Trésor estime le transfert entre les 50 % des ménages les plus aisés *en termes de niveau de vie* et les 50 % les moins aisés à 3,5 milliards d'euros. 85 % (96 %) des ménages gagnants se situent dans les 5 (7) premiers déciles de niveau de vie ; 85 % (98 %) des ménages perdants dans les 5 (7) derniers (p. 44). Même si ces effets verticaux pourraient être obtenus par d'autres instruments[13], on ne peut négliger totalement cet effet, d'autant plus que peu de réformes socio-fiscales ont impliqué un transfert net des plus aisés vers les moins aisés aussi important.

Les transferts totaux entre ménages sont estimés par le Trésor à 4 milliards d'euros, pour un coût du quotient familial estimé à 10 milliards, ce qui signifie que, à 60 %, ces deux systèmes bénéficient aux mêmes foyers. Par construction, toutes les familles recevraient une aide au titre de la charge de leur enfant. Malgré la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant, les familles avec trois enfants ou plus ne seraient pas, en moyenne, perdantes à une telle réforme (parce qu'ils sont en moyenne plus pauvres)[14] ; par contre, les transferts parmi ces familles seraient importants : parmi les couples avec trois enfants et plus, 500 000 seraient perdants et perdraient en moyenne 2 500 euros annuels, 860 000 seraient gagnants et gagneraient en moyenne 1 400 euros ; parmi les personnes seules avec trois enfants ou plus, 82 % (140 000) seraient gagnantes et gagneraient en moyenne 1 600 euros. Au contraire, les transferts entre ménages de configuration familiale différente sont faibles, même si, globalement les parents isolés seraient plutôt gagnants à la réforme, malgré la perte de la demi-part supplémentaire dès le premier enfant (parce qu'ils sont, en moyenne beaucoup plus pauvres et bénéficient ainsi peu de l'avantage fiscal) : 62 % des parents isolés seraient gagnants et seulement 22 % seraient perdants. Il est manifestement abusif de dire qu'un tel système de crédit d'impôt ne prendrait pas en compte la charge des enfants.

Si l'on réfléchit en termes d'échelle d'équivalence implicite, un crédit d'impôt forfaitaire par enfant est équivalent à accorder un nombre de parts par enfant qui serait une fonction décroissante du revenu[15]. C'est d'ailleurs exactement le fonctionnement du système fiscal actuel au-dessus du plafond du quotient familial (fixé de manière arbitraire). En première approximation, le crédit d'impôt et les systèmes de quotient familial sont équivalents au niveau du revenu moyen : c'est en s'éloignant du revenu moyen que les écarts deviennent plus importants, la plus grosse partie des pertes se trouvant aux alentours du niveau où le quotient familial est plafonné. Mais c'est également à cet endroit que le système actuel est le moins justifié, du fait d'un système de

13. Par exemple, par un abattement de CSG financé par une augmentation des taux supérieurs de l'IR ; une telle réforme bénéficierait aussi aux ménages sans enfant et serait certainement préférée par les personnes attachées à la réduction des inégalités verticales.
14. Ce qui implique que la réforme ne serait pas anti-nataliste : le gain fiscal lié à l'enfant est baissé pour les plus aisés mais augmenté d'autant (en euros) pour les moins aisés. A moins de vouloir augmenter la natalité spécifiquement chez les plus aisés, la réforme est neutre du point de vue des incitations fiscales.
15. On peut retrouver l'échelle d'équivalence implicite dans le barème d'un impôt en comparant pour quel revenu le taux d'imposition est égal pour différentes compositions familiales.

quotient familial actuellement trop généreux envers les familles nombreuses et, si l'on en croît les enquêtes subjectives, de la décroissance du coût relatif des enfants.

Quelle réforme ?

Ni le système du quotient familial, ni le système du crédit d'impôt ne méritent les excès d'indignité qui leur sont accordés de part et d'autre.

Les défenseurs de l'imposition selon le niveau de vie devraient approuver une réforme qui consisterait à supprimer les demi-parts supplémentaires à partir du troisième enfant et à attribuer aux enfants des parts équivalentes aux unités de consommation utilisées dans le calcul du niveau de vie (soit 0,3 part pour les enfants de 14 ans et moins et 0,5 part pour ceux de 15 ans et plus). D'après le Trésor, une telle réforme dégagerait 2,3 milliards d'euros (p. 20). Cette réforme devrait être accompagnée d'une réforme du quotient conjugal qui laisserait le choix à tous les conjoints entre l'imposition conjointe avec 1,5 part et l'imposition séparée avec 1 part chacun[16]. Les économies ainsi effectuées pourraient alors être utilisées pour aider les familles du bas de l'échelle des revenus (par exemple sous la forme d'un complément ou d'une allocation familiale pour le premier enfant).

Les défenseurs du crédit d'impôt s'appuient implicitement sur l'idée que le coût relatif de l'enfant (ou du moins le coût qu'il est légitime que les pouvoirs publics prennent en compte) est décroissant avec le revenu. Quoi qu'il en soit, un remplacement du quotient familial par un système de crédit d'impôt devrait tenir compte de certains risques. En effet, le quotient familial a l'avantage de fonctionner automatiquement : une fois les règles déterminées, il n'y a pas besoin de renégocier ou d'indexer. La prise en compte de la charge familiale est ainsi protégée des aléas budgétaires (Sterdyniak, 2011). À l'inverse, un système de crédit d'impôt est beaucoup moins protégé : il peut-être mis sous condition de ressources, indexé sur les prix et non sur les revenus, voire désindexé. Une règle d'indexation crédible est nécessaire pour que la réforme soit acceptable du point de vue de la politique familiale.

16. Les parts supplémentaires liées aux enfants seraient alors partagées entre les deux conjoints.