

Fiscalité des familles aisés : vers une forfaitarisation de l'enfant

Olivier Bargain, Adrien Pacifico et Alain Trannoy



IDEP Analyses n° 6

Olivier Bargain est professeur de Sciences Economiques à Aix-Marseille Université, **Adrien Pacifico** est doctorant à Aix-Marseille Université et chercheur à l'IDEP, **Alain Trannoy** est directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

L'**IDEP, Institut D'Economie Publique**, est chargé d'analyser les politiques publiques françaises et européennes tout en valorisant la recherche économique conduite au GREQAM (Groupement d'économie quantitative d'Aix-Marseille). L'IDEP s'appuie également sur un réseau international de chercheurs en Economie Publique.

<http://www.idep-fr.org>
<http://idep.hypotheses.org>

Résumé

Cette note vise à éclairer le débat public sur deux réformes majeures du traitement fiscal de la famille : la double baisse de plafonnement du quotient familial (intervenue en 2013/2014) et une modulation des allocations familiales en fonction du revenu (à partir de juillet 2015). Ces réformes sont le dernier acte d'un changement éthique profond dans la politique familiale française, caractérisé par la disparition du principe d'équité horizontale justifiant le quotient familial. Nous chiffrons l'impact financier sur les ménages concernés : il est non négligeable et peut éventuellement conduire à des réactions comportementales.

Mots clés : Allocations familiales, quotient familial, équité horizontale

Notre analyse se concentre sur les ménages de contribuables aisés, doublement affectés par les réformes étudiées¹.

I. Contexte

Principes et bref historique des Allocations familiales et du Quotient familial

Les allocations familiales (AF), créées en 1932, sont versées mensuellement aux ménages avec au moins deux enfants à charge de moins de 20 ans. Avant juillet 2015, il s'agit d'un transfert universel de 130 euros pour 2 enfants et 165 euros par enfant supplémentaire. Ce montant bénéficie d'une majoration de 65 euros quand l'enfant est âgé de plus de 14 ans, sauf s'il est l'aîné d'une famille de deux enfants². Le montant de base a peu changé depuis 1976 mais la majoration liée à l'âge a été modifiée plusieurs fois³. L'universalité des allocations n'a jamais vraiment été remise en cause avant la réforme de 2015⁴.

¹ Plus généralement, le système redistributif, impôts et transferts, prend en compte la dimension familiale grâce à trois types de leviers : modification de l'impôt auxquels les ménages avec enfant ont droit (ex : système de quotient familial en France), transferts directs à ces ménages (ex : allocations familiales), incréments de transferts sous condition de ressource (ex : montants plus élevés de RSA pour les ménages avec enfant). Ce dernier type d'intervention sera ignoré dans notre analyse.

² Sous certaines conditions, un montant forfaitaire de 82 euros peut être versé durant la vingtième année.

³ En 1976, chaque enfant entre 10 et 15 ans (de plus de 15 ans) bénéficie d'une prime d'environ un tiers (deux tiers) de l'allocation de base. En 1999, les tranches d'âges passent à 11 et 16 ans respectivement. En 2008, une tranche de majoration unique pour les 14 ans entre en vigueur.

⁴ En 1998, le gouvernement Jospin a mis en place une condition de ressource pour les AF: elles n'étaient plus versées au-delà d'un certain plafond de revenu. Dès 1999, cette mesure a été retirée au profit d'une augmentation du plafond du quotient familial. Le gouvernement de

Le quotient familial (QF) a été introduit en 1945. Son principe consiste à diviser le revenu imposable (revenu net du ménage moins charges) par un nombre de parts fiscales, ce qui donne l'assiette fiscale, ou *quotient familial*. On lui applique ensuite le barème progressif par tranche et on obtient alors le montant d'impôt par part fiscale, que l'on multiplie par le nombre de parts pour obtenir l'impôt total⁵. Le nombre de parts dépend de la composition du ménage : une part pour un célibataire, deux parts pour un couple marié, et une demi-part par enfant pour chacun des deux premiers enfants, une part entière pour le troisième (à partir de 1980) et les suivants (depuis 1986). L'impôt sur le revenu étant progressif, ce mécanisme permet de diminuer l'impôt des foyers mariés et avec enfants. A composition familiale donnée, le gain fiscal par enfant augmente avec le revenu⁶, ce qui peut être vu comme injuste. Pour réduire cet avantage, un plafonnement a donc été introduit dès 1981, déterminant le gain fiscal maximal que peut apporter chaque demi-part fiscale. Le plafond a été établi à 7 500 francs par demi-part pour un couple marié, et a ensuite été réévalué annuellement en fonction de l'inflation – à l'exception d'une baisse de 16 380 à 11 000 francs en 1998. En 2012, le seuil était de 2 336 euros pour l'impôt sur les revenus 2011.

Principes éthiques

La prise en compte de la dimension familiale dans le système redistributif est régie par deux positions éthiques différentes. Premièrement, le *principe forfaitaire* consiste à donner aux ménages un avantage socio-

l'époque voyait donc déjà une possibilité de substitution claire entre ces deux leviers.

⁵ Notons y le revenu imposable, e le nombre de parts et $t()$ le barème fiscal. L'impôt s'écrit donc $T=e.t(y/e)$.

⁶ Notons e_i le nombre de parts d'un couple avec i enfants. Le gain fiscal du 2^{ème} enfant est donc $G(y)=e_1t(y/e_1)-e_2t(y/e_2) \geq 0$ du fait de la progressivité de l'impôt. On voit que $G'(y)=t'(y/e_1)-t'(y/e_2) \geq 0$, i.e. le gain augmente avec le revenu.

fiscal identique (en montant), quel que soit le revenu du ménage. Il peut s'agir d'un crédit d'impôt forfaitaire (en vigueur dans de nombreux pays) ou d'un transfert direct forfaitaire comme les AF en France (avant juillet 2015). La politique familiale part alors du principe qu'un enfant d'une famille aisée ne coûte pas plus cher que celui d'une famille pauvre : le transfert uniforme n'affecte pas le degré de redistribution *verticale* entre ménages de même composition familiale.

L'autre principe, dit du *sacrifice égal*, part de l'idée qu'un impôt juste est celui qui tient compte de la faculté contributive du ménage⁷. Un couple avec 5 enfants et gagnant 1000 euros par mois est plus pauvre qu'un couple sans enfant gagnant le même revenu - le premier a donc une capacité contributive plus faible. Le principe de « sacrifice égal » énonce que deux ménages ne doivent payer le même impôt que si leur capacité contributive est égale⁸. L'impôt sur le revenu français est un des seuls au monde à s'inspirer de ce principe: le même taux d'imposition est appliqué à deux ménages ayant le même revenu par part, c'est-à-dire le même QF⁹. Ce principe d'équité

⁷ Il s'agit d'une interprétation très extensive de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »).

⁸ Notons y_1 et y_2 les revenus avant impôt de deux ménages 1 et 2, e_1 et e_2 les échelles d'équivalence caractérisant leur différence de besoin, et T_1 et T_2 les montants d'impôt payé par ces ménages. La définition du sacrifice proportionnel égal s'énonce : «deux contribuables ayant le même niveau d'aisance doivent payer, en proportion, le même impôt ». Ainsi, si leur niveau de vie avant impôt est égal, $y_1/e_1 = y_2/e_2$, on doit avoir $(T_1/e_1)/(y_1/e_1) = (T_2/e_2)/(y_2/e_2)$ ou tout simplement le même taux moyen d'imposition $T_1/y_1 = T_2/y_2$.

⁹ En théorie, les parts fiscales permettent de prendre en compte les différences de composition familiale et donc de besoins entre familles. En pratique, il est peu probable que les « échelles d'équivalence » implicites dans ces

horizontale s'oppose au principe forfaitaire dans la mesure où l'avantage fiscal procuré par les enfants augmente avec le niveau de revenu pour des ménages de même composition familiale¹⁰.

II. Présentation des réformes et hypothèses de simulation

Réformes des Allocations familiales et du Quotient familial

Les réformes engagées récemment s'appuient simultanément sur ces deux leviers de la politique familiale pour les ménages aisés, ce qui constitue une première en France. Elles interviennent dans un contexte de réduction des dépenses publiques permettant de justifier ce double effort. Elles sont aussi la suite logique d'une baisse progressive depuis 1981 du plafond du QF et de tentatives répétées (mais infructueuses) de mise sous condition de ressources des AF.

La modulation des AF annoncée pour juillet 2015 doit réduire de moitié (de trois-quarts) les allocations perçues par les ménages gagnant plus de 6 000 (8 000) euros mensuels, ce plafond étant augmenté de 500 euros pour chaque enfant supplémentaire au-delà du deuxième¹¹. Les revenus pris en compte sont ceux de l'avant dernière année

parts reflètent les différences de niveaux de vie entre ménages. Par exemple, une part de 0,5 pour chacun des deux premiers enfants est certainement plus élevée que le coût réel de l'enfant (qui serait, d'après les études économiques, entre 0,2 et 0,4 fois le besoin d'un adulte).

¹⁰ Le rapport de mai 2011 du CPO (« Prélèvements obligatoires sur les ménages: progressivité et effets redistributifs ») nous dit que les 10% (20%) de ménage contribuables les plus aisés perçoivent 46 % (64%) de l'avantage fiscal que représente le QF.

¹¹ La loi prévoit qu'un « complément dégressif soit versé lorsque les ressources du bénéficiaire dépassent l'un des plafonds ». Le lissage qui sera mis en place est en fait un lissage minimal imposant qu'une augmentation du salaire net ne puisse diminuer le revenu disponible du ménage.

précédant l'année de droit aux allocations ; il est probable que la déclaration de ressources soit faite de manière automatique par la CNAF à partir des feuilles d'impôt transmises par les services fiscaux.

Les baisses du plafond de l'avantage lié au QF sont intervenues en 2013 et 2014 (sur les revenus 2012 et 2013) : pour un couple marié/pacsé, l'avantage fiscal est ramené de 2 336 à 2 000 euros par demi-part fiscale en 2013 puis de 2000 à 1500 euros en 2014. Ainsi, le premier enfant du couple diminuera au maximum de 1500 euros leur impôt sur le revenu tandis que le troisième enfant le réduira au maximum de 3000 euros et non plus de 4672 euros¹². Il est important de rappeler qu'en pratique, seuls les foyers changeant de tranche d'imposition sont impactés par le QF – et parmi ceux-là, seuls ceux ayant un gain supérieur à 1500 euros par demi-part sont concernés par le nouvel abaissement du plafond (voir Annexe 1).

Simulations

Nos simulations s'appuient sur des cas-types pour des couples mariés ou pacsés (déclaration fiscale commune)¹³ avec des enfants entre 4 et 13 ans. Elles sont réalisées à partir du logiciel Openfisca (voir Annexe 2). Nous comparons le système socio-fiscal 2015 au 1^{er} juillet (effet plein des deux réformes) à un contrefactuel où ni la double baisse du plafond du QF, ni la modulation des AF n'auraient eu lieu (c'est à dire un système proche de celui de 2012). Nous étudions aussi les contrefactuels intermédiaires où seulement l'une des deux réformes entrerait en vigueur. On se concentrera sur l'impact des réformes en termes de revenu disponible

¹² Les célibataires ont connu une seule baisse du gain lié au quotient, de 4 040 à 3 540 pour la part accordée au premier enfant. Notons aussi que pour les années suivantes, les plafonds doivent être normalement réévalués en fonction de l'inflation.

¹³ L'objectif est d'évaluer l'impact sur les ménages touchés par les deux réformes. Les ménages célibataires impactés par les deux réformes représentent une très petite fraction de l'ensemble et sont donc ignorés ici.

(le revenu après impôts directs, cotisations et transferts).

III. Résultats

Changement éthique dans la politique familiale française

La première conclusion est qu'avec ces deux réformes, les principes éthiques énoncés plus haut ne sont plus respectés : le principe forfaitaire des AF disparaît tandis que le mécanisme de sacrifice égal est raboté par les nouveaux abaissements du plafond du QF. La résultante de ces deux réformes est surprenante, cependant. La **Figure 1** représente l'avantage socio-fiscal par enfant (en termes de gain de revenu disponible) en fonction du revenu net. Dans la situation avant réforme (pointillés longs bleus), le supplément accordé par enfant est fortement lié au revenu. Après réformes (rouge), la courbe devient presque plate : un enfant supplémentaire rapporte à peu près la même chose quel que soit le niveau de revenu¹⁴. Comme le montre le contrefactuel intermédiaire où seule la réforme du QF est simulée (pointillés courts verts), c'est bien la combinaison des deux réformes qui conduit à ce résultat. Au final, le nouveau système respecte quasiment le principe forfaitaire ! On peut donc se demander pourquoi maintenir un système aussi complexe : pour ces niveaux de revenus, il suffirait de remplacer l'avantage lié aux enfants par un transfert forfaitaire, par exemple un crédit d'impôt (tel que pratiqué dans de nombreux pays européens).

Cette tendance vers une « proportionnalisation » de la politique familiale française est encore plus nette dans la **Figure 2** où l'on représente le gain moyen apporté par les 2, 3 ou 4 enfants du foyer. L'effet combiné du nouveau plafonnement et de la modulation des AF (courbe rouge) est un lissage très net du revenu disponible moyen par enfant. Cette dynamique était déjà amorcée depuis longtemps. Comparons

¹⁴ Le troisième continue néanmoins de rapporter plus que le second, le second que le premier.

en effet le contrefactuel dans lequel aucun plafonnement du QF n'est imposé (pointillés courts gris) à la situation avant réforme (pointillés longs bleus) : on voit que le plafonnement mis en place successivement en 1981 et 1998 permettait déjà de lisser les avantages fiscaux. Par exemple pour deux enfants, la courbe était plate à partir de 80 000 euros de revenu grâce au plafonnement préalablement en vigueur. L'Annexe 3 propose une décomposition par instrument, qui montre bien que l'impact des réformes récentes est dû à peu près à parts égales aux deux mesures (baisse 2013-14 du plafond du QF d'une part et modulation des AF d'autre part).

Pertes pour les ménages, population touchée et recettes budgétaires

La répartition des rôles entre les deux mesures est confirmée lorsqu'on regarde les pertes associées à ces réformes en **Figure 3**. Les graphes de gauche montrent bien que la modulation des AF (pointillés courts verts) a un effet assez proche de celui des réformes 2013-14 du QF (pointillés longs rouges). L'effet combiné (bleu) donne des pertes d'environ 3000 euros par an pour les familles de 2 enfants, 6000 euros pour celles de 3 enfants. Comme le montrent les graphes de droite, il peut s'agir de variations très substantielles de revenu : 2-3% de revenu disponible pour les ménages avec 2 enfants au-delà de 85 000 euros de revenus nets, 4-6% pour ceux avec 3 enfants au-dessus de 100 000 euros de revenus nets, etc.¹⁵. Des pertes croissantes avec le nombre d'enfant étaient attendues puisque le gain socio-fiscal préalable était lui aussi fonction de la taille

¹⁵ Rappelons que les familles prises en compte sont celles avec des enfants de moins de 14 ans. Les majorations de l'allocation familiale dues à l'âge peuvent augmenter la perte en valeur absolue. Notons aussi que l'impact maximal se trouve à des niveaux légèrement plus élevés que les seuils des réformes car (i) le plafond du quotient est lié au nombre de demi-parts, (ii) le seuil de la modulation des allocations augmente de 500 euros pour chaque enfant supplémentaire.

familiale. L'Annexe 4 propose l'analyse chiffrée des pertes pour quelques cas types.

En Figure 3, on voit aussi que les deux réformes touchent, à composition égale, les mêmes tranches de revenu (les ménages touchés par une seule des deux réformes sont minoritaires). Nous indiquons enfin la densité de population par niveaux de revenu (chaque barre jaune correspond à la population d'une tranche de 10 000 euros de revenus). Les deux réformes affectent une minorité de ménages. Pour ceux avec 3 enfants, par exemple, les pertes de plus de 4% de revenu disponible ne vont concerner – en cumulant les barres jaunes au-dessus de 90 000 euros de revenu net – que quelques dizaines de milliers de ménages. Pour chiffrer l'impact d'ensemble, partons du fait que sur les 37 millions de foyers fiscaux, 35% sont constitués de couples mariés ou pacsés parmi lesquels environ 15% (20%, 8%, 2%) ont 1 (2, 3, plus de 3) enfant(s) à charge. Seuls 30% des couples mariés/pacsés seront donc concernés par la double réforme (couples avec au moins 2 enfants) ; parmi ceux-là, seuls 12% (6%) ont un revenu mensuel net supérieur à 6 000 (8 000) euros. Ainsi, seuls un peu plus de 1% des foyers fiscaux seront concernés par la double réforme.

Etant donné l'ampleur des montants, les réformes auront cependant un impact non négligeable sur les finances publiques. D'après le Sénat, les deux baisses du plafond du QF représenteraient un gain de 1,61 milliards d'euros (prélevé essentiellement sur les familles nombreuses). D'après la CNAF, environ 870 millions d'euros seraient obtenus avec la modulation des AF (qui concernerait 500 000 foyers, les célibataires avec enfants représentant moins de 15 000 foyers). Les deux réformes conjointes devraient donc rapporter 2,5 milliards d'euros annuels, soit près de 1% des recettes totales de l'Etat.

Des impacts comportementaux à évaluer

Ces pertes semblent élevées mais sont à la mesure des avantages socio-fiscaux accordés auparavant par le système français. Un aspect important est que la concentration de

pertes substantielles sur un petit nombre de foyers peut conduire à des réactions comportementales significatives qu'il conviendra d'évaluer dans les années à venir.

En premier lieu, nous avons calculé le gain de revenu disponible d'un ménage lors d'une reprise d'activité à temps plein d'un des conjoints (hypothèses : ménage de trois enfants, l'autre conjoint gagne 75 000 euros annuels, le conjoint reprenant un travail est payé 25 euros nets de l'heure, soit 3,3 SMICs). Pour une reprise à 35 heures (plus de 40 heures), nous trouvons que le gain net au travail diminue de 4,2% (6,4%) suite à la double réforme. Le gain net à un passage du mi-temps (24 h par semaine) au temps plein (35 h) baisse, lui, de 22%. Il est donc possible que les réformes conduisent à un retrait du marché du travail de certains conjoints, ou à une mise à temps partiel, afin pour le ménage de maximiser le montant d'AF et d'avantage lié au QF.

On peut aussi évoquer les effets potentiels sur la natalité. Landais (2003) avait montré un effet positif mais extrêmement faible des incitations fiscales sur la natalité française¹⁶, en utilisant justement les changements de législation plafonnant le QF en 1981, l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant en 1981 et son extension à tous les enfants au-delà du troisième en 1986¹⁷. Une nouvelle étude semble nécessaire à terme, mais on peut déjà supposer que les réformes actuelles auront un effet contraire, à savoir un effet négatif

¹⁶ Landais, C. (2003) : « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie publique*, n° 13.

¹⁷ Landais montre que l'effet des incitations financières est fonction du rang de naissance et du niveau de revenu : 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 % concentrée dans le haut de la distribution des revenus. La politique du troisième enfant semble donc avoir eu un impact positif mais faible au niveau du dernier centile de revenu. Notons que le taux de fécondité en France est resté relativement stable, de 1,95 en 1981 à environ 2 en 2009.

mais très limité sur la natalité. La Figure 1 nous a montré que l'arrivée d'un nouvel enfant peut se traduire par une baisse du gain socio-fiscal dans certains cas (par exemple au-dessus de 72 600 euros de revenus nets pour le 2^e enfant) mais une hausse de ce gain dans d'autres (entre 65 160 et 72 600 euros nets pour le 2^e enfant).

La mise sous condition de ressource des AF peut avoir d'autres impacts. Si les CAF se réfèrent aux déclarations fiscales et donc aux revenus en t-2, ces aides familiales dorénavant ciblées n'aideront pas forcément les ménages fragiles du fait d'un décalage temporel dans leur versement. S'il est demandé aux ménages d'informer les CAF sur leurs revenus, et donc de procéder à des démarches administratives comme pour certaines aides sociales (le RSA par exemple), on risque de voir apparaître du non-recours de la part d'un nombre non négligeable de foyers et notamment parmi les foyers modestes peu informés de leurs droits. L'augmentation de la complexité du système socio-fiscal induit par la modulation va donc à l'inverse du choc de simplification promis par les gouvernements successifs. Enfin, les impôts se basent sur le foyer fiscal avec déclaration commune pour les couples mariés/pacsés (déclaration séparée sinon) tandis que la CNAF se réfère à la notion de vie commune (deux individus vivant sous le même toit, quel que soit le statut marital). Il est donc possible que des couples aisés non mariés ne déclarent pas vivre ensemble afin d'éviter la modulation des AF (sous réserve qu'ils ne soient pas pénalisés par le renoncement au bénéfice de la conjugalisation de l'impôt, ce qui suppose que leurs revenus personnels soient peu différenciés).

IV. Pistes de réforme

La conclusion provisoire de ces résultats est qu'une forfaitisation du gain fiscal de l'enfant est la résultante des réformes récentes. Elle n'est cependant ni assumée par une politique explicite, ni simple (elle résulte de la combinaison d'un double plafonnement : celui des AF et celui du gain lié au QF), ni

complète (il reste de nombreuses petites variations qui nous éloignent d'une forfaitisation pure tout le long de la distribution des revenus).

Pour aller plus loin, nous proposons donc un remplacement du QF et des AF par une nouvelle aide, qui prendrait la forme d'une allocation familiale nouvelle ou d'un crédit d'impôt remboursable – il s'agirait d'une aide véritablement universelle (pour tous niveaux de revenu) et forfaitaire (identique à tout niveau de revenu). Nous laissons de côté les complications liées à l'interaction entre QF et quotient conjugal (le gain fiscal lié à ce dernier supposé constant).

Pour établir le barème de cette aide, il convient donc de s'intéresser à l'ensemble des niveaux de revenu. Nous avons montré qu'une forfaitisation de l'enfant a eu lieu pour les ménages les plus aisés. Cependant, les ménages plus pauvres sont actuellement concernés par de nombreuses autres prestations, toute avec leur échelle d'équivalence propre. En Figure 4, nous étendons donc les résultats de la Figure 2 à l'ensemble des niveaux de revenu. Avant réforme (en bleu), nous observons une courbe en U du gain fiscal par enfant : les familles du bas de la distribution bénéficient de soutiens financiers tels que les parts de RSA pour présence d'enfant et d'autres aides familiales (aide à la rentrée scolaire), les classes moyennes perdent une partie de ces avantages et, enfin, les ménages du haut de la distribution bénéficient des avantages fiscaux liés au QF. On voit alors qu'avec les réformes (en rouge), le système devient plus forfaitaire sur l'ensemble de la distribution. Cela est d'autant plus en plus vrai à mesure que le nombre d'enfant augmente.

Nous illustrons ensuite les moyennes de gain fiscal par type de famille (droite verte pour la situation avant réforme, droite verte en pointillées après réforme), sous forme de droites de tendance. Il apparaît tout d'abord que le gain fiscal moyen lié à la présence d'enfant augmente avec le niveau de vie avant la double réforme tandis qu'il s'est aplati et semble légèrement décroissant avec le revenu après réforme. Si l'on pondérait ces

droites par la densité de population, on obtiendrait des tendances encore plus plates.

Une réforme rendant explicite la forfaitisation nous semble donc particulièrement adaptée, avec un montant unique par famille variant en fonction du nombre d'enfants (par exemple 1500 euros annuels pour le premier enfant, 2000 pour deux enfants, 3000 pour trois, 500 pour chaque enfant supplémentaire). A moins de justifier de la pertinence d'un malus pour les enfants de classes moyennes (de 30 à 60 000 euros), il est difficile de ne pas promouvoir un tel lissage et une telle simplification du système français. Il s'agirait d'une allocation enfant universelle (ou un crédit d'impôt remboursable correspondant) qui remplacerait non seulement les AF et le gain lié au QF mais également, pour les plus bas revenus, les incréments de RSA ou d'autres aides liés à la présence d'enfant à charge.

Cette réforme serait relativement indolore car elle ne changerait quasiment pas le gain socio-fiscal « enfant » tel qu'actuellement observé – et compterait même des gagnants dans les classes moyennes. Elle simplifierait l'impôt et le rendrait plus juste en rabotant les irrégularités illustrées sur le graphique et induites par les nombreux dispositifs s'empilant les uns aux autres.

IV. Conclusion

Dans un climat budgétaire tendu, les réformes d'abaissement du plafond du QF et de modulation des AF doivent permettre de générer des recettes budgétaires prélevées de façon très progressives, i.e. des économies substantielles puisées sur les ménages les plus aisés.

Ces réformes combinées font que les gains socio-fiscaux liés à la présence d'enfant à charge varient dorénavant peu avec le revenu. On assiste donc à un déplacement éthique de la politique familiale française, depuis le principe de « sacrifice égal », dont la plus belle expression était précisément le mécanisme de QF, vers un principe forfaitaire. Ce changement éthique s'opère au prix d'une nouvelle complexification du

système. Nous montrons qu'on pourrait obtenir à peu près la même redistribution vers les ménages avec enfant en remplaçant QF plafonné et AF modulées par un transfert forfaitaire (par exemple un crédit d'impôt)

par enfant à charge. Le chiffrage précis et les réactions comportementales des réformes récentes et de celle proposée reste à conduire et fera l'objet de travaux à venir.

Figure 1 : Gain socio-fiscal dû à un enfant supplémentaire (avant et après réforme)

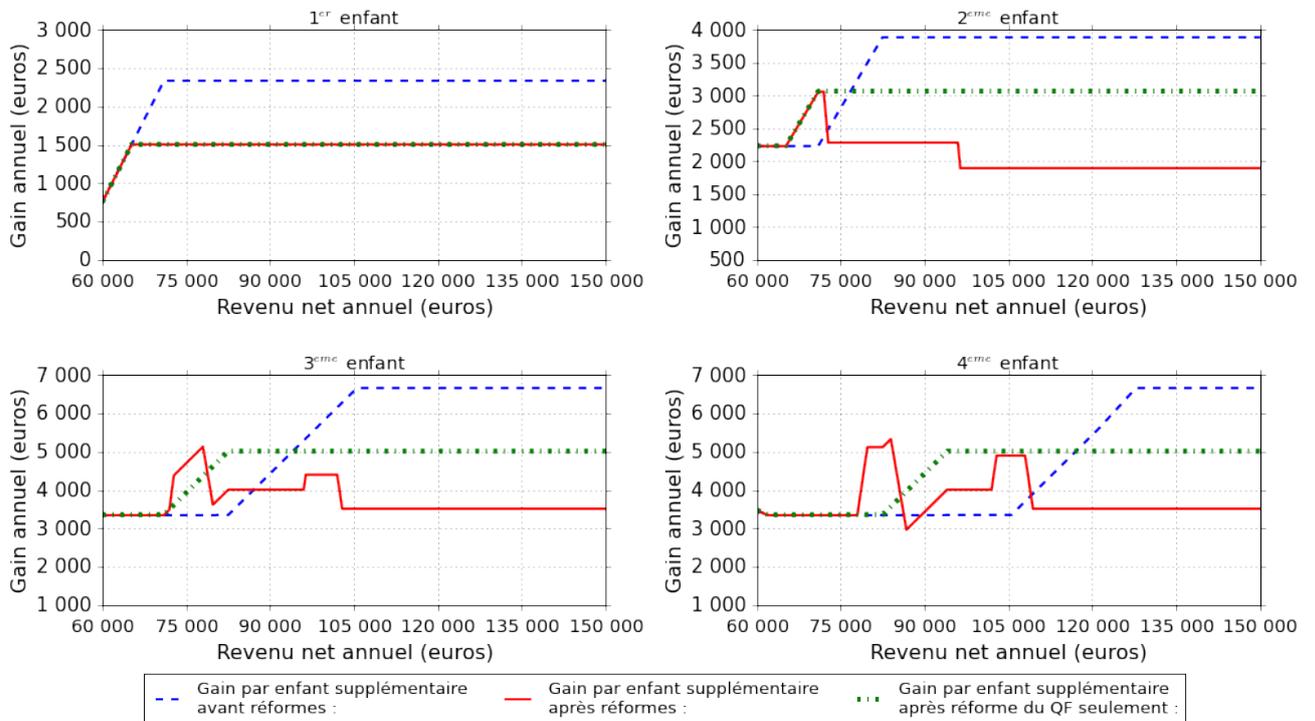


Figure 2 : Gain socio-fiscal moyen sur l'ensemble des enfants

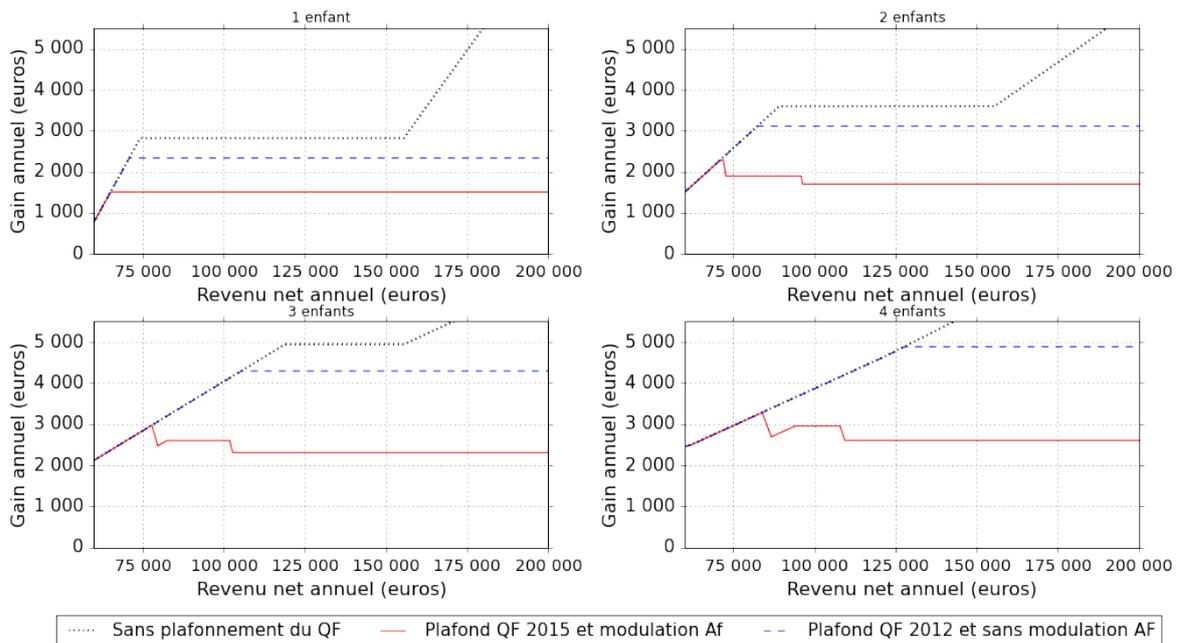


Figure 3 : Pertes dues aux deux réformes conjuguées et nombre de ménages concernés

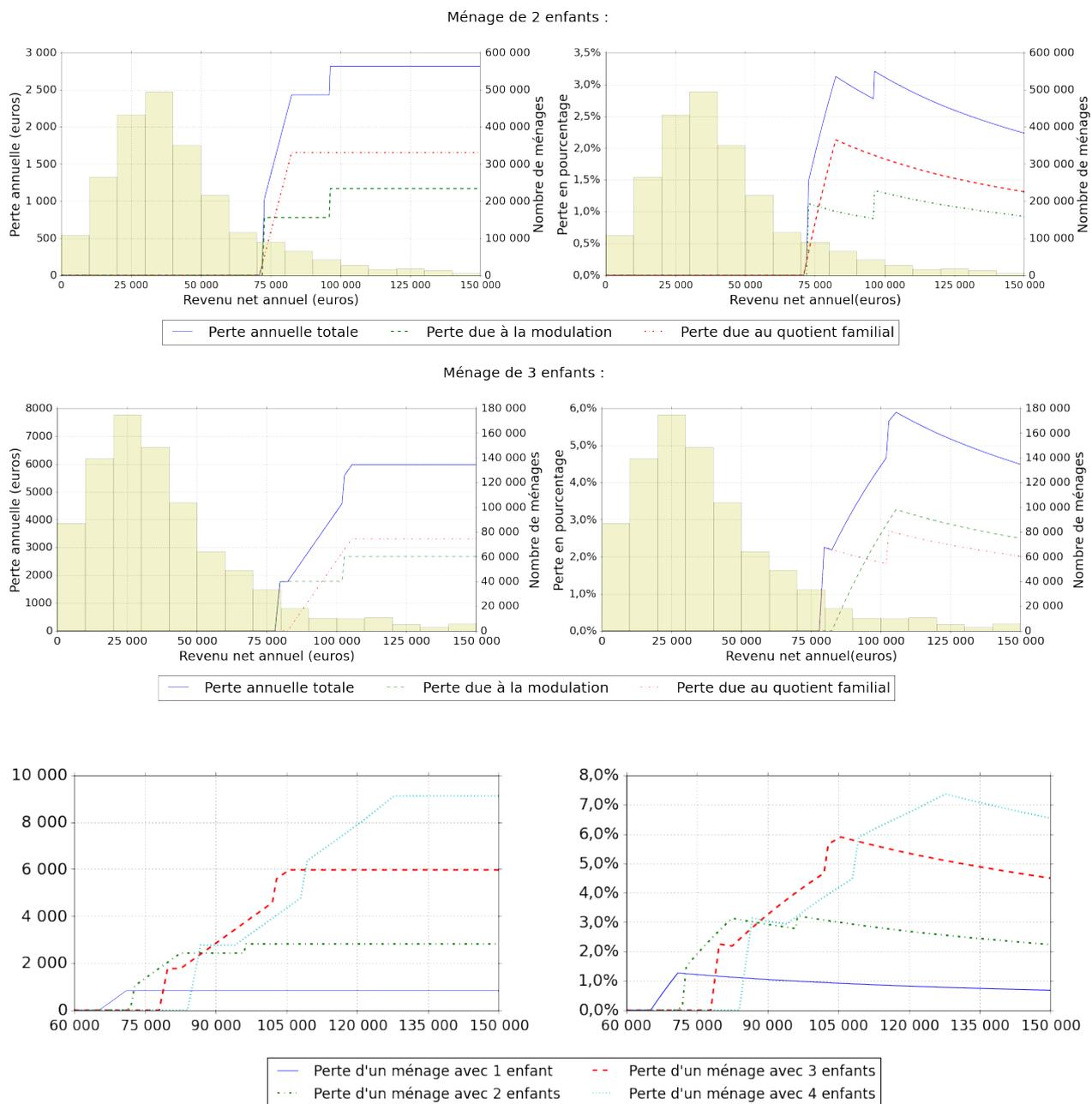
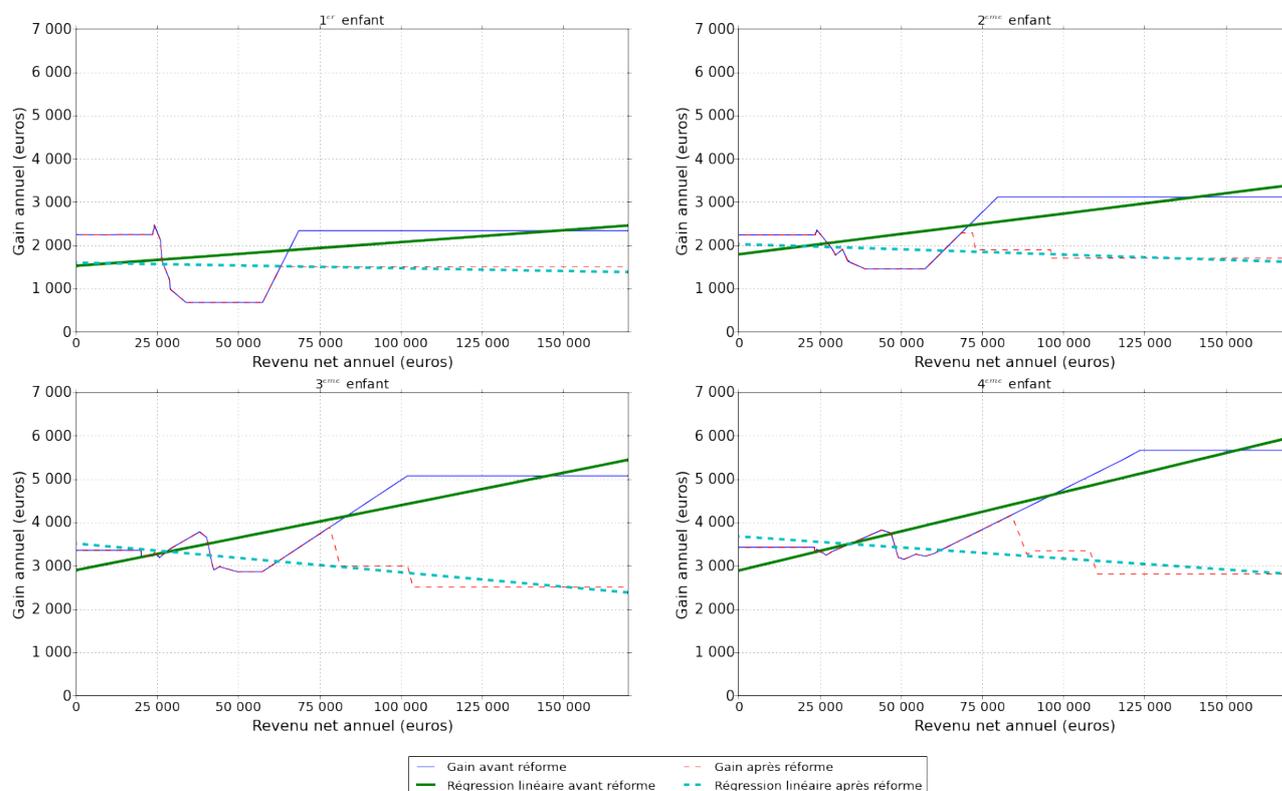


Figure 4 : Gain socio-fiscal moyen sur l'ensemble des enfants et lissage du gain, sur l'ensemble des niveaux de vie



Annexes

Annexe 1 : Gain fiscal lié au quotient familial (QF), 2015

Dans la Figure A1, on voit que le gain fiscal du au QF n'est pas continu et connaît des aplats : : ceux-ci représentent les zones où l'enfant supplémentaire ne suffit pas pour que le foyer change de tranche d'impôt sur le revenu. Le dernier plateau de chaque courbe représente le gain maximal impliqué par le plafond du QF (par exemple 1500 euros pour le premier enfant).

Annexe 2 : Microsimulation avec OPENFISCA

OpenFisca est un logiciel libre de microsimulation du système socio-fiscal français (voir www.openfisca.fr et www.iddep.fr.org/microsimulation/openfisca). Il permet de calculer la plupart des cotisations sociales et impôts payés par les ménages ainsi que les aides sociales et familiales reçues par ces ménages. Il permet aussi de simuler l'impact

de toute sorte de réformes de ces instruments sur le budget des ménages. Pour l'instant, Openfisca fonctionne sur des cas-type mais a pour objectif de tourner à terme sur des bases de données représentatives de la population française.

Le développement d'Openfisca est soutenu par ETALAB (laboratoire d'État chargé de libérer de les données publiques), l'Institut des Politiques Publiques (IPP) à l'École d'Économie de Paris, l'Institut d'Économie Publique (IDEP) à l'École d'Économie d'Aix-Marseille, et le Commissariat à la Stratégie et à la Prospective où Openfisca a vu le jour. Il s'agit d'un outil à vocation pédagogique visant à rendre accessible pour tout citoyen l'ensemble du système socio-fiscal français. À ce jour, il n'existe en France aucun outil destiné au public qui regroupe l'ensemble des impôts et prestations socio-fiscales (les simulateurs accessibles au public sont séparés entre différents organismes ou sites : DgFip ou www.revolution-fiscale.fr pour les impôts,

CNAF pour les prestations sociales et familiales, etc.). Openfisca est un logiciel libre, ce qui veut dire que le code est ouvert et peut être lu, modifié et amélioré par toute personne désireuse de participer à son développement. Le code d'Openfisca est disponible sur <https://github.com/openfisca>.

Annexe 3 : Gain socio-fiscal moyen sur l'ensemble des enfants (décomposition)

On représente ici le gain socio-fiscal moyen pour 1-4 enfants en fonction du revenu, en détaillant le gain lié à chaque instrument (QF ou AF) et à différents points dans le temps : gain du QF sans plafonnement (transposition de la situation pré-1981 au système actuel), gain du QF avec plafonnement 2012 ou 2015, gains des AF 2012 (pré-juillet 2015) ou 2015 (à partir du 1^{er} juillet 2015). On voit donc l'effet d'une baisse progressive du plafond du QF. Pour les ménages avec 2 enfants ou plus, l'impact de la modulation des AF est proche, en magnitude, de l'impact de l'abaissement du plafond du QF intervenu en 2013-14.

Annexe 4 : calcul de la perte annuelle et sur le cycle de vie

Nous proposons dans ce tableau une simulation de cas-types pour des ménages avec enfants entre 4 et 13 ans (sans majoration des AF). Un couple marié/pacsé

avec 2 ou 3 enfants et gagnant 7 000 euros net par mois (84 000 euros annuels) subira par exemple une baisse de revenu disponible d'environ 2 400 euros par an. Pour le ménage avec 2 enfants, il s'agira surtout de l'effet dû au QF : à ce niveau de revenu et pour 2 enfants, on atteint le plafond avant réforme (ainsi, la différence entre les plafonds avant et après réforme, multipliée par 2 demi-parts donne 1 672, proche des 1 656 de perte liée au QF qui apparaissent dans le tableau). Le ménage avec 3 enfants sera lui touché par la diminution de AF, moins par la diminution du plafonnement de QF (avec un enfant de plus, le revenu par part est plus faible et il est donc plus difficile d'atteindre le plafond par demi-part).

La fin du tableau propose un calcul de la perte (en revenu disponible) sur le cycle de vie allant de la naissance du dernier enfant jusqu'à sa 19^{ème} année (arrêt du versement des AF). Les deux dernières lignes incluent donc la majoration à 14 ans des AF (mais nous ne prenons pas en compte l'allocation forfaitaire). L'impact de la baisse du quotient familial est loin d'être négligeable. Un ménage de 3 enfants gagnant 7 000 euros net par mois, par exemple, connaîtrait une perte de revenu disponible de 55 000 euros en valeur actuelle nette.

Figure A1 : Gain fiscal lié au quotient familial (QF), 2015

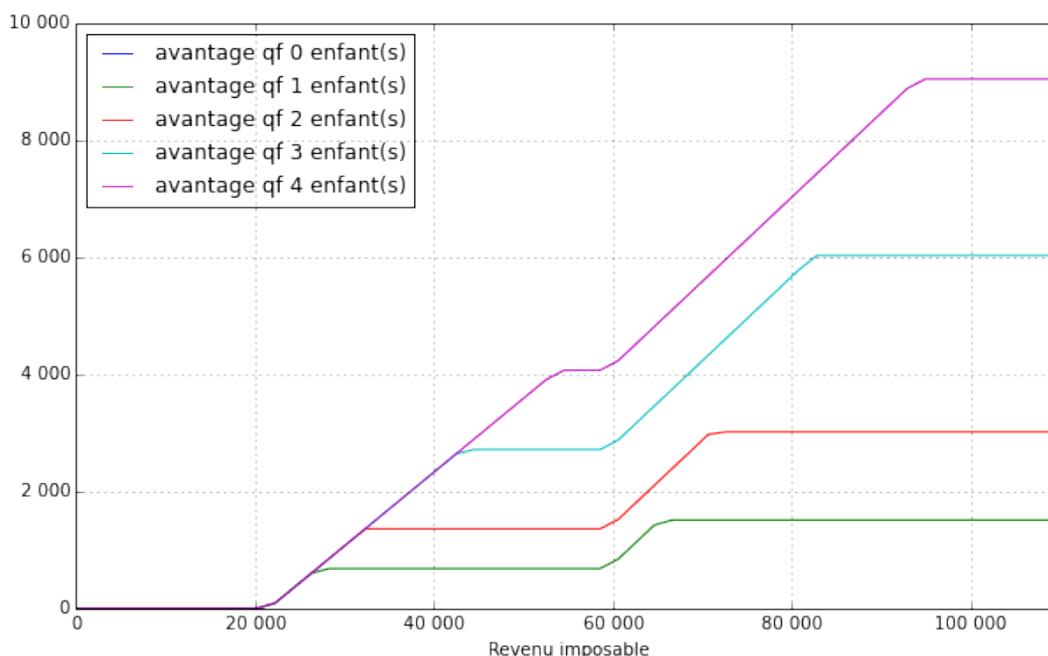


Figure A2 : Gain socio-fiscal moyen sur l'ensemble des enfants (décomposition)

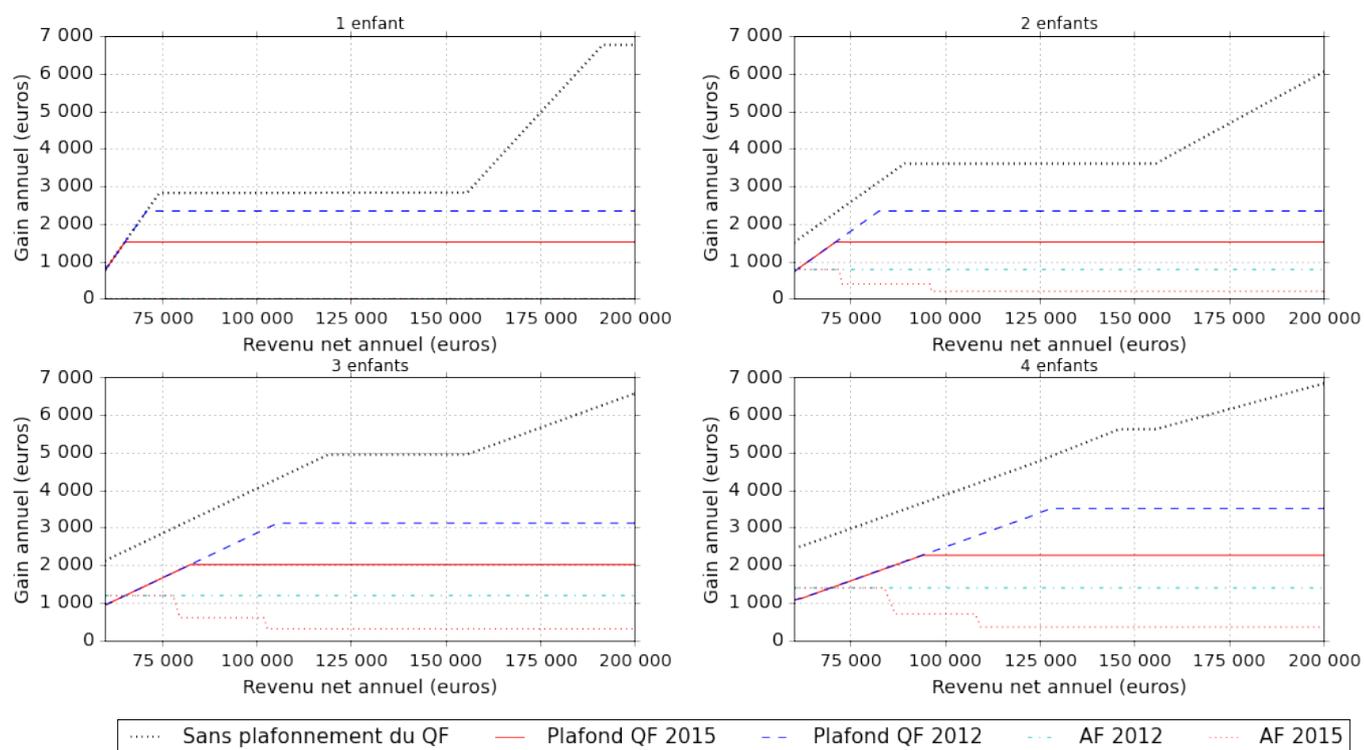


Figure A3 : perte annuelle et sur le cycle de vie

Salaire net annuel	84 000			96 000			108 000		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Perte annuelle (ménages avec enfants entre 4 et 13 ans)									
Perte liée au QF (euros)*	828	1 656	620	828	1 656	2 407	828	1 656	3 312
Perte liée aux AF (euros)*	0	776	1 770	0	778	1 771	0	1 164	2 656
Perte totale (euros)*	828	2 432	2 390	828	2 434	4 178	828	2 820	5 968
Perte totale (en %)*	-1,08%	-3%	-2,81%	-0,96%	-2,7%	-4,36%	-0,87%	-2,85%	-5,65%
Perte sur le cycle de vie									
Perte liée au QF**	13 809	27 619	10 340	13 809	27 619	40 145	13 809	27 619	55 239
Perte liée aux AF**	0	14 622	3 4571	0	14 794	34 571	0	21 933	51 858
Perte totale**	13 809	42 241	44 911	13 809	42 413	74 716	13 809	49 552	107 097
Perte en pourcentage**	-1.06%	-3.13%	-3.17%	-0.96%	-2.83%	-4.68%	-0.87%	-3.00%	-6.08%

* baisse de revenu disponible annuel

** baisse de revenu disponible annuel (euros) cumulée, en valeur actuelle nette (taux d'escompte 2%)