De la signification des taux d’imposition des entreprises en France

Par Mattia Guerini, Sarah Guillou et Evens Salies

Les questions d’égalité fiscale sont au cœur des anxiétés de nos démocraties. Plus particulièrement, les impôts sur les profits cristallisent le débat sur les inégalités entre détenteurs de capitaux et les autres, et entre les entreprises elles-mêmes. Dernière-née des taxes sur les entreprises, la taxe numérique issue du projet avorté d’une taxe GAFA européenne, traduit le rejet de ces inégalités. De son côté, le rapport OXFAM pointe les entreprises du CAC 40 et leur faible contribution à l’impôt sur les bénéfices, signe de ce qu’elles profitent largement des crédits d’impôts et autres niches, et de leurs aptitudes à optimiser leur base fiscale. De niches fiscales, il en est grandement question en ce moment.

Dans le cadre des mesures prises à l’issue du grand débat, Emmanuel Macron a annoncé, le 25 avril, la suppression de niches pour financer des 5 milliards de baisse d’impôts des ménages, sans revenir sur la baisse programmée des taux d’imposition des profits d’ici 2022.

L’étude des inégalités des entreprises devant l’impôt sur les profits des sociétés (IS), passe généralement par celle de l’hétérogénéité de leurs taux implicites d’imposition. Le taux implicite est le montant de l’impôt payé, rapporté à une mesure du résultat de l’activité entreprise. Il diffère du taux dit statutaire, le taux marginal prévu par la loi, car d’une part le calcul de l’IS induit de nombreuses règles qui excluent une partie des bénéfices de la base fiscale, y compris le report des déficits et, d’autre part, des crédits

d’impôts (les niches susmentionnées) réduisent d’autant le montant de l’IS.

Dans un rapport daté de mars 2019, l’Institut des Politiques Publiques (IPP) montre que l’hétérogénéité des taux implicites s’explique par la progressivité du taux statutaire, la part des charges financières déductibles (taux d’endettement bancaire), le bénéfice du crédit d’impôt recherche et, depuis 2013, du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi. Les trois derniers critères jouent négativement alors que le premier joue positivement. Cependant, ces éléments n’expliquent que 25% de l’hétérogénéité (de la variance des taux implicites) entre les entreprises, ce qui révèle la complexité de la fiscalité des profits.

Dans une étude à paraître cet automne, nous apportons un éclairage nouveau sur l’enjeu actuel des réformes de l’IS. Voici en particulier ce qu’elle éclaire sur la fiscalité des profits :

- Un taux statutaire pondéré – c’est-à-dire prenant en compte la progressivité du barème français – reflète assez bien la pression fiscale moyenne sur les profits des entreprises. Cette pression fiscale tourne autour de 18%.
- Par ailleurs, le calcul des taux implicites, qui intègre l’ensemble des règles qui affectent le résultat imposable, ainsi que les crédits d’impôt (l’ensemble des niches), conduit également à une valeur moyenne proche de 18%.
- En définitive, la complexité du système fiscal français se traduit à l’arrivée par un taux moyen de pression fiscale sur les profits proche de la moyenne pondérée des taux statutaires de départ, ce qui questionne la complexité des règles et leur maintien.

En résumé, un taux statutaire pondéré qui prend en compte la progressivité de l’IS reflète assez bien le poids fiscal moyen

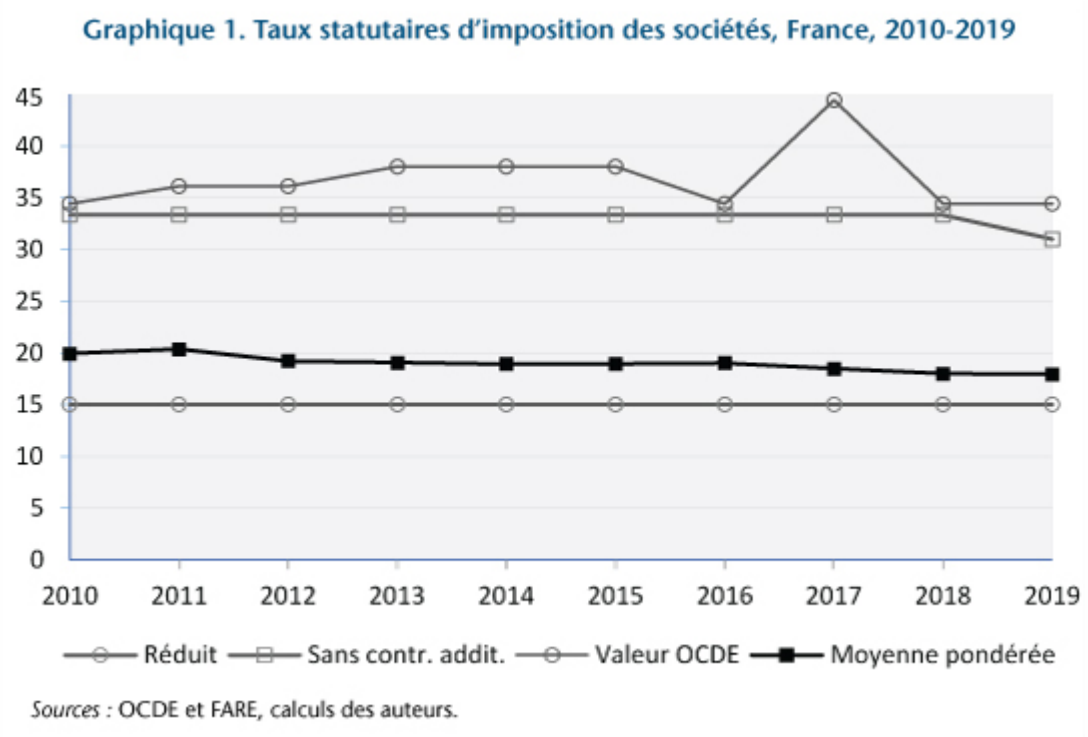
qui affecte les entreprises françaises.

Le taux statutaire marginal a-t-il un sens ?

Il est d'usage, pour l'OCDE et autres producteurs de statistiques, de comparer l'attractivité des systèmes fiscaux des différents pays sur la base d'un taux statutaire par pays.[1] Le problème de cette approche est qu'elle retient le taux marginal le plus élevé augmenté de contributions supplémentaires éventuelles – même lorsque le barème est progressif, et comporte un ou plusieurs taux réduits. Cela revient à supposer que ce taux statutaire s'applique à 100% des entreprises. En France, le taux statutaire le plus élevé, 38% en 2015 par exemple, ne concerne que les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 250 millions d'euros.[2] Pour les autres entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 millions d'euros, on distingue deux autres taux : le taux normal égal à 33,33% et un taux réduit, qui est égal à 15% sur la fraction du résultat imposable inférieure ou égale à 38 120 euros.[3] Les mesures du gouvernement sur la fiscalité des entreprises prévoient d'abaisser le taux normal à 25% d'ici 2022, sans toucher au taux réduit.

Afin de tenir compte de la progressivité du barème français, un taux statutaire pondéré paraîtrait plus juste. Nous avons pondéré chacun des trois taux d'IS précédents par la part des entreprises qui y sont assujetties dans la base fiscale. Ce taux statutaire pondéré donne une idée plus réaliste du poids du système fiscal que le taux retenu par l'OCDE et Eurostat, qui ne concerne en réalité pas plus de 3% des entreprises. 78% sont exposées au taux réduit. Les 19% restantes ont 38 120 euros de leur bénéfice taxé au taux réduit et le reste au taux normal. Le taux statutaire pondéré obtenu avoisine 18% depuis 2015 (graphique 1). Cette valeur, très inférieure à celle de l'OCDE, est évidemment influencée par le grand nombre de

petites entreprises.



Le taux statutaire pondéré, en gras sur le graphique, représente plus justement le système d'imposition des bénéfices en France, qui est doublement progressif : en fonction des bénéfices et du chiffre d'affaires. Bien que plus représentatif que le taux de l'OCDE, notre calcul est toutefois une surestimation dans la mesure où les 19% environ d'entreprises imposées au taux normal de 33,33% ont une petite partie de leur bénéfice annuel (les premiers 38 120 euros) imposée au taux de 15%.

Cet ajustement par les pondérations, fait ici pour la France, devrait également être réalisé pour tous les pays où le barème est progressif. Notons que parmi les pays auxquels on compare la France, ni l'Italie, ni l'Allemagne ni le Royaume-Uni ont un taux progressif (ce qui ne les empêche pas d'avoir des règles de réduction de la base conditionnelles à la taille des entreprises). Parmi les pays ayant des barèmes progressifs, la Belgique, en 2016, taxait aux taux (surtaxes exclues) de 24,25%, 31% et 34,5% selon la tranche du bénéfice imposable, à condition que celui-ci soit inférieur à 322 500 euros. Les

Pays-Bas appliquent de leur côté un taux de 20% pour la fraction inférieure à 200 000 euros (et 25% au-delà). Enfin, le Luxembourg avait un taux réduit d'imposition pour les bénéfices inférieurs à 25 000 euros.[4] Des pays peuvent aussi appliquer un taux réduit sur l'ensemble du bénéfice imposable, pour les sociétés nouvelles (Espagne), nouvelles et innovantes (dispositif des « jeunes entreprises innovantes » en France), pour les entreprises de certains secteurs (secteur de la santé et du logement social en Italie).

Il s'est agi jusqu'ici de refléter de manière simple le taux d'imposition qui affecte la population des entreprises et non un taux qui refléterait le rendement de l'impôt pour l'Etat (auquel cas la pondération aurait été la part de la base fiscale soumise aux différents taux).[5]

Trois définitions du taux implicite pour trois informations différentes

Ce taux statutaire pondéré peut être pris comme référence afin d'être comparé aux taux implicites. Ces derniers permettent d'apprécier la pression fiscale réelle subie par les entreprises et l'ampleur des niches fiscales qui réduisent la base fiscale ainsi que des crédits d'impôt. L'écart au taux statutaire découle en effet de l'ensemble des règles spécifiques du calcul de l'impôt qui « torpillent » le taux statutaire. Notons que nous nous concentrons sur les impôts qui pèsent sur les profits sans considération de ceux qui pèsent sur la production, par ailleurs importants en France.

Il est d'usage de calculer le taux implicite en rapportant l'IS payé par l'entreprise à son excédent net d'exploitation (ENE), qui diffère de son résultat imposable, le résultat fiscal. Nous respectons cet usage ainsi que la concentration de l'analyse sur la population des entreprises non agricoles et non financières. Nous utilisons l'information sur l'IS payé par l'entreprise (net des crédits d'impôts et autres

déductions). Il est également d'usage de ne retenir que les redevables fiscaux dégageant un ENE positif. Quelle est l'incidence de ce choix ? Les excédents nets d'exploitation négatifs représentent un pourcentage assez constant dans le temps : entre 30 à 37 % des entreprises par an de 2010 à 2016. Mais la fréquence des ENE négatifs est plus importante pour les petites entreprises. En ne gardant que les ENE positifs, on augmente le taux implicite de ce groupe car leur contribution à l'impôt est proportionnellement plus faible. En général, les entreprises dont l'ENE est négatif ont un impôt déclaré nul ou négatif.

Nous nous imposons cette restriction tout en gardant à l'esprit qu'une plus grande partie des TPE ne paie pas d'impôts en raison d'un ENE négatif. Notons qu'un ENE négatif une année peut gommer les impôts des années suivantes, malgré des ENE positifs, du fait du report des déficits.

Sur l'ensemble des entreprises déclarant un ENE strictement positif ($ENE>0$) et en veillant à ce que les entreprises du numérateur soient présentes au dénominateur, on définit trois taux implicites :

Taux implicite 1 (t_1) : on calcule la moyenne des taux implicites. Le taux implicite d'une entreprise est le ratio entre son impôt net déclaré et son ENE. On ne retient ici que les impôts déclarés positifs :

$$t_1 = \frac{1}{N}\sum_{i:IS_i>0}\frac{IS_i}{ENE_i}.$$

Taux implicite 2 (t_2) : ce taux est le ratio du total des impôts nets déclarés sur le total des ENE, en veillant à ce que d'une part les entreprises contribuant à cette somme aient toutes un impôt positif et que, d'autre part, le taux implicite de chaque entreprise soit compris entre 0 et 1 :

$$t_2 = \frac{\sum_{i:IS_i>0} IS_i}{\sum_{i:IS_i>0} ENE_i}.$$

.**Taux implicite 3 (t_3) :** ce taux est le ratio du total des impôts nets déclarés sur le total des ENE, en autorisant que les entreprises aient un impôt négatif. Nous nous attendons à ce que ce taux soit inférieur à (le numérateur incluant aussi les impôts négatifs, le ratio est plus petit) :

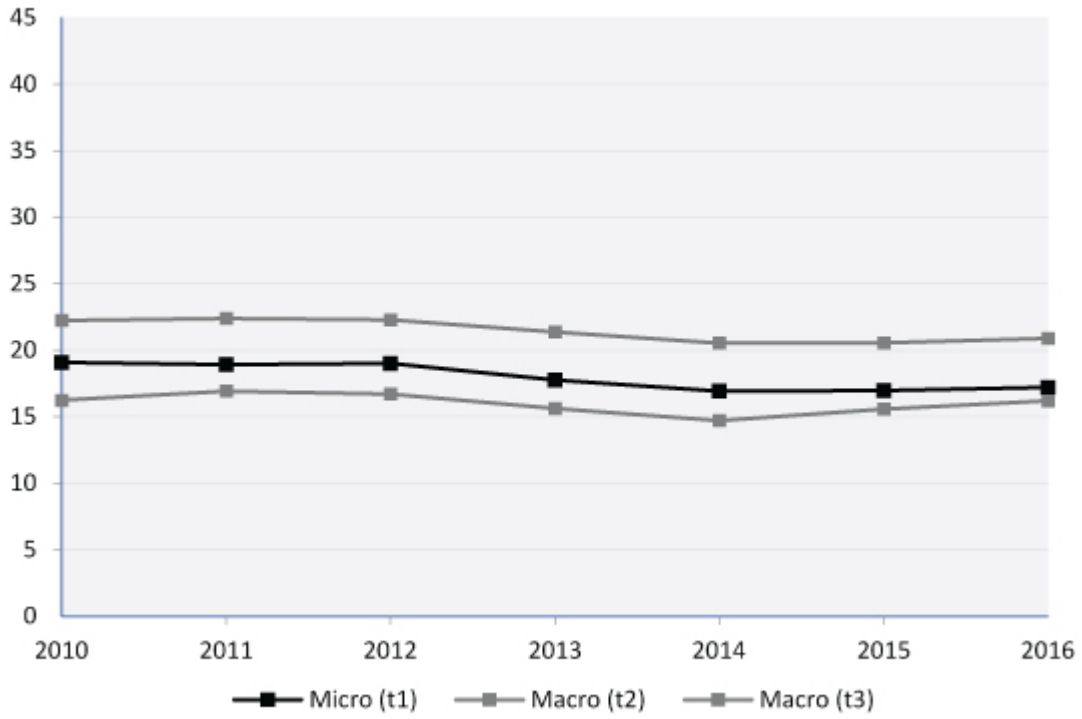
$$t_3 = \frac{\sum_i IS_i}{{}_i ENE_i}.$$

Ces trois taux n'apportent pas la même information. Le premier est le seul à relever d'une approche microéconomique. C'est aussi le seul capable de refléter l'hétérogénéité des entreprises au sein de la population. Les deux autres taux d'imposition sont plus macroéconomiques, révélant le poids total de l'impôt et la pression réelle du système sur la population redevable de l'IS.

Nous pouvons vérifier dans le graphique 2 ci-dessous que . Le taux se situe entre les deux taux d'imposition macroéconomiques. Puisqu'il s'agit d'un taux d'imposition implicite moyen, il donne une idée de taux que l'on obtiendrait si on tirait une entreprise au hasard dans la population, et que l'on répétait ce tirage un grand nombre de fois. Ce taux d'imposition est proche de 18%. On remarque que, malgré l'hétérogénéité des entreprises, ce taux n'est pas très éloigné du taux statutaire pondéré calculé précédemment. Nous voyons aussi que les trois taux suivent une évolution semblable de 2010 à 2016 (2016 étant la dernière année de disponibilité des données d'entreprises). Nous constatons une diminution très légère (presque négligeable) des taux implicites au fil des ans. Toutes les mesures fiscales mises en œuvre au cours de la dernière décennie ont été plus ou moins invariantes pour la pression fiscale, constante en proportion du résultat économique (l'ENE). Cela ne signifie

pas que toutes ces mesures ont été neutres : malgré l'effet invisible au niveau macroscopique, chacune a effectivement eu un effet variable sur les entreprises selon leur taille. Des recherches supplémentaires doivent être menées pour étudier l'évolution des taux d'imposition dans les différentes classes de taille. Notons par ailleurs, qu'avec la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales, c'est une niche fiscale de l'ordre de 20 milliards par an qui disparaît. La pression fiscale sur les entreprises concernées, mesurée par le taux implicite moyen, devrait augmenter (le taux statutaire pondéré n'est pas affecté par construction). Cependant, en baissant de charges, le CICE alors réduit l'assiette fiscale. Ces deux effets pourraient se compenser et ne pas affecter le taux implicite moyen.

Graphique 2. Taux implicites d'imposition des sociétés, France, 2010-2016



Sources : FARE, calculs des auteurs.

Nous observons une stabilité du taux implicite de l'économie sur la période, autour de 20% conforme au rapport de l'IPP. En revanche, un résultat marquant de notre exercice est que la prise en compte de la progressivité de la fiscalité des bénéfices des entreprises dans le calcul d'un taux statutaire

pondéré (donc de l'effet de taille du chiffre d'affaires principalement) permet à ce dernier d'approcher la moyenne des taux implicites et donc le poids économique moyen de cette fiscalité pour les entreprises. En fin de période, le taux implicite atteint 18%.

On peut conclure que la complexité de cette fiscalité, avec ses règles de déductions, de réaffectations, de niches et de crédits d'impôts, a peu d'effet sur la pression fiscale moyenne que capture le taux statutaire pondéré. Autrement dit, le taux statutaire pondéré, tenant compte de la progressivité, affiche avec réalisme la pression fiscale moyenne qui pèse sur les profits des entreprises françaises.

[1] OCDE (2019). « Corporate tax statistics ». Lien: : http://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-database-first-edition.pdf, dernier accès 8/5/2019.

[2] La la contribution sociale de 3,3% et la contribution exceptionnelle de 10,7% font que le taux statutaire publié par l'OCDE est égal à 38%.

[3] Un taux de 28% fait partie de puis 2017 du barème progressif des entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 7,63 millions d'euros.

[4] Chouc, A., Madiès, T. (2016). « Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ? ». Rapport particulier No. 5, *in* « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2016.

[5] Une pondération par l'ENE ou le résultat fiscal redonne du poids aux gros redevables et donc au taux marginal élevé mais ne reflète ni la population des entreprises françaises, ni la pression fiscale sur les profits car les niches fiscales sont exclues.

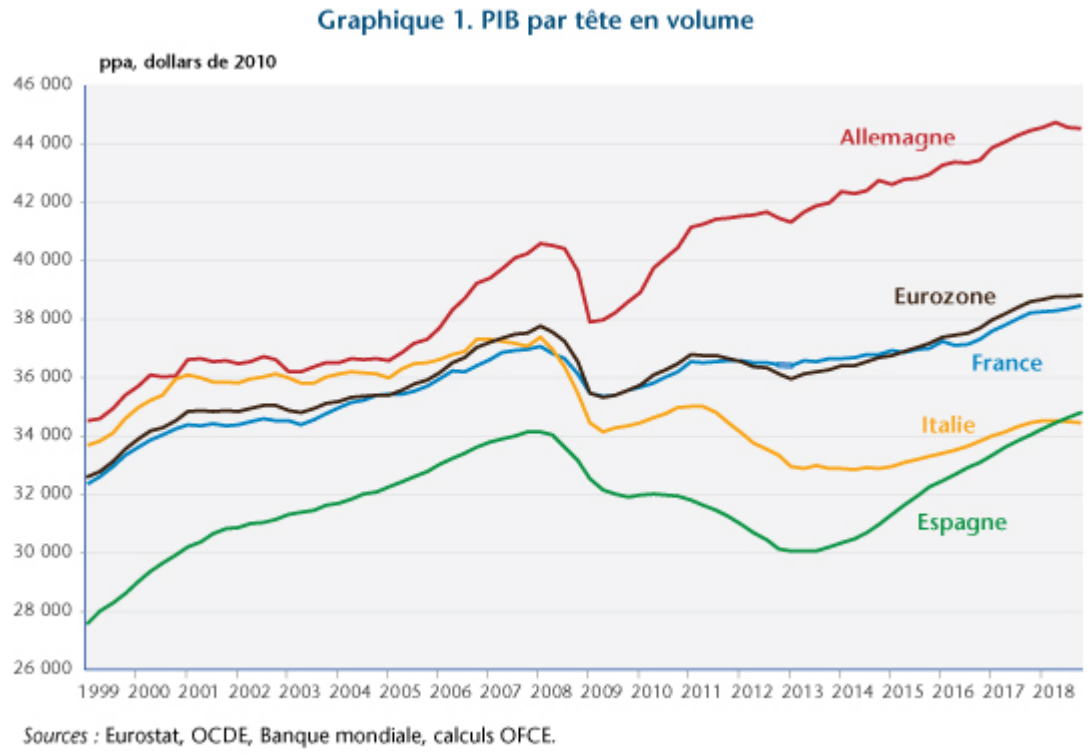
Italie : sortir du double piège de l’endettement élevé et de la faible croissance

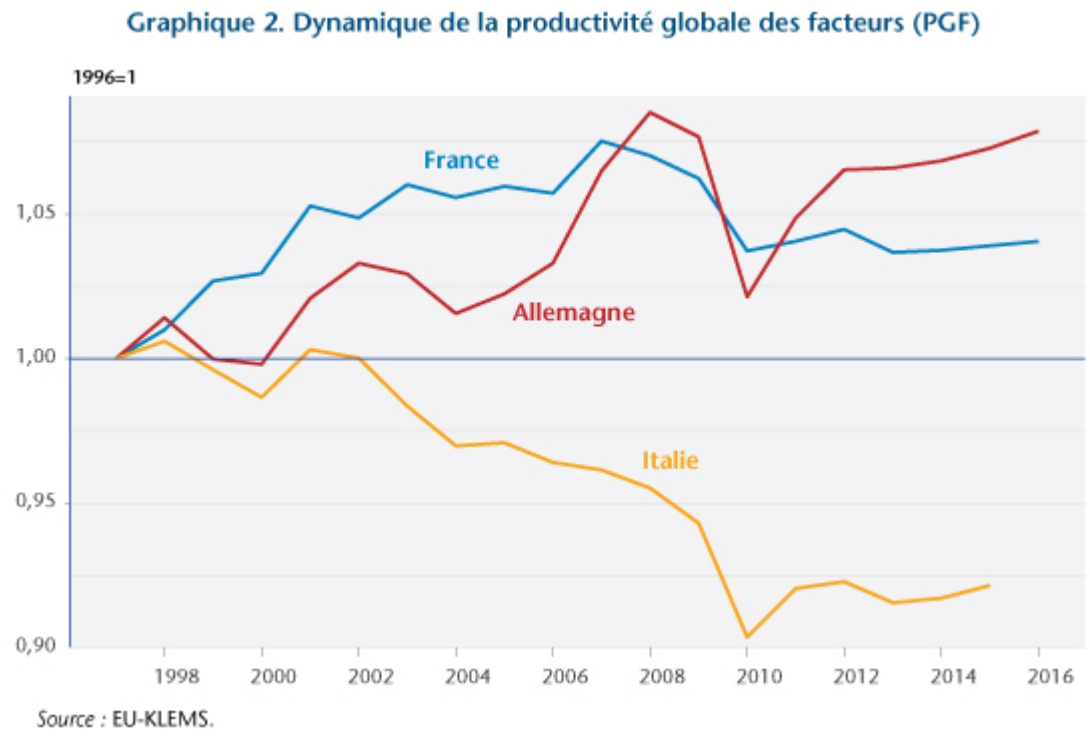
Par Céline Antonin, Mattia Guerini, Mauro Napoletano et Francesco Vona

Depuis 20 ans, l’Italie apparaît prisonnière d’une faible croissance, d’un endettement élevé et de faiblesses structurelles, exacerbées par la Grande récession de 2008. Ainsi, en 2018, le PIB par habitant en volume, corrigé des parités de pouvoir d’achat, atteint le même niveau qu’en 1999 (**graphique 1**). L’Italie est désormais devancée par l’Espagne ; elle est également le seul des quatre grands pays de la zone euro qui n’a pas retrouvé son niveau d’avant-crise. Dans un Policy brief intitulé « Italie : sortir du double piège de l’endettement élevé et de la faible croissance », après avoir étudié l’historique de l’endettement public, nous tentons de cerner les causes de la stagnation italienne, qui s’illustre également par la baisse de la productivité globale des facteurs (**graphique 2**). Le graphique 2 montre que cette productivité globale des facteurs en Italie a connu une baisse cumulée de 7,9 % au cours des 20 dernières années. Ceci contraste avec les gains d’efficacité enregistrés en France et en Allemagne, où la productivité a augmenté respectivement de 4,1 % et 7,9 %.

Nous mettons notamment en exergue quatre faiblesses structurelles qui rongent le pays : le biais de spécialisation vers les secteurs à faible contenu technologique, la petite taille (« nanisme ») des entreprises et son impact sur la productivité, la collusion et le népotisme qui entraînent une

mauvaise allocation des talents et des ressources, et enfin la fracture Nord-Sud et ses conséquences sur le marché du travail. Ces faiblesses nous inspirent quatre recommandations politiques pour une relance de la croissance en Italie. Au préalable, nous sommes convaincus que pour résoudre les problèmes de l'Italie, seule une approche mixte prenant en compte les interactions entre facteurs de demande et facteurs d'offre structurels est pertinente. Parmi les pistes de solutions, nous plaidons pour des politiques industrielles favorisant l'accumulation des connaissances et l'apprentissage, et pour une relance de l'investissement public. Nous préconisons également l'introduction d'un salaire minimum, et la facilitation des politiques de reconversion professionnelle. Il nous paraît également indispensable de parachever l'Union bancaire et de résoudre le problème des prêts non performants afin d'améliorer la solidité du secteur bancaire italien. Enfin, nous concluons que le sort de l'Italie est inextricablement lié à celui de l'Europe et que l'Italie a besoin de davantage d'Europe pour retrouver le chemin de la croissance.





Les règles budgétaires en Europe, à débattre

Pierre Aldama et Jérôme Creel

Au sommet de la zone euro de décembre 2018, les chefs d'Etat et de gouvernement ont donné un sérieux coup de frein aux réformes de la gouvernance budgétaire : parmi les objectifs assignés au budget commun de la zone euro qu'ils appelaient de leurs vœux, la fonction de stabilisation économique a disparu. C'est dommage dans la mesure où cette fonction est le point faible des règles budgétaires effectivement poursuivies par les Etats membres.

Dans un article récent, nous avons évalué comment les gouvernements répondent, par les outils budgétaires à leur disposition, aux informations sur l'évolution de la dette

publique ou de la conjoncture dont ils disposent au moment de prendre leurs décisions budgétaires. Ainsi, au lieu d'évaluer les propriétés des règles budgétaires sur des données éventuellement révisées *a posteriori*, nous les évaluons « en temps réel ».[1]

Trois résultats principaux ressortent de notre étude. D'une part, les gouvernements européens assurent la soutenabilité de leurs dettes publiques, en améliorant leur solde budgétaire lorsque la dette publique augmente. D'autre part, nous trouvons une tendance à la consolidation budgétaire en bas de cycle dans la zone euro : la politique budgétaire y est plutôt déstabilisatrice. Enfin, les Etats membres de la zone euro adoptent un comportement que l'on ne retrouve pas dans les pays non-européens de notre échantillon : contrairement à eux en effet, les Etats membres de la zone euro continuent de stabiliser leurs dettes publiques en bas de cycle et pendant les années de crise. Ainsi la politique budgétaire des pays de la zone euro apparaît-elle assez nettement à contretemps et à contre-emploi.

L'ensemble des résultats obtenus pour la zone euro plaide pour une réforme des règles budgétaires européennes, mais pas forcément dans le sens le plus généralement admis. La question de la stabilisation de la dette publique ne semble pas primordiale dans la mesure où elle est d'ores et déjà assurée par les politiques budgétaires mises en œuvre. Il conviendrait plutôt de rééquilibrer les objectifs de ces politiques budgétaires en faveur de la stabilisation macroéconomique, surtout si aucun mécanisme commun – un budget de la zone euro – n'est créé à cet effet. Les politiques budgétaires européennes ont grand besoin d'être plus souples, moins normatives, et centrées sur les propriétés de stabilisation macroéconomique. Puisqu'une aucune avancée n'est envisagée au plan européen, il faudrait renforcer les stabilisateurs automatiques nationaux, en augmentant la progressivité fiscale et la réactivité des dépenses sociales aux variations de

l'activité économique pour faire face, individuellement et collectivement, au prochain retournement conjoncturel.

[1] Un, sinon le premier article consacré à l'évaluation des règles budgétaires à partir de données « en temps réel » est Golinelli et Momigliano (Journal of Policy Modeling, 2006). On trouvera une synthèse de cette littérature dans Cimadomo (Journal of Economic Surveys, 2016).

Le recouvrement des impayés de pensions alimentaires réduit les dépenses sociales mais réduit également le niveau de vie de certaines mères isolées

Par Hélène Périvier (OFCE) et Muriel Pucci (CES, Université Paris 1)

Lors de son allocution du 26 avril, Emmanuel Macron a annoncé le renforcement de l'aide au recouvrement des Contributions à l'éducation et l'entretien des enfants (CEEE), communément appelées « pensions alimentaires » auprès des pères débiteurs : « *on ne peut pas faire reposer sur des mères seules qui élèvent leurs enfants (…) l'incivisme de leurs anciens conjoints.* ». Dans le système actuel, cet incivisme repose davantage sur la solidarité nationale que sur les mères elles-mêmes, si ces dernières font valoir leurs droits auprès de la CAF. En effet, la Loi de 2014 pour l'égalité réelle

entre les femmes et les hommes a mis en place la Garantie d'impayé de pension alimentaire (GIPA) qui assure le versement d'un montant minium de pension égal à l'Allocation de soutien familial (ASF, environ 115 euros par enfant par mois) lorsque l'ex-conjoint ne paie pas ce qu'il doit au titre de l'éducation et de l'entretien de ses enfants. Au-delà de ce dispositif spécifique, le RSA et la Prime d'activité garantissent un revenu minimum à toutes les personnes éligibles. Les parents isolés, qui sont le plus souvent des femmes, perçoivent des majorations permettant de tenir compte de leur situation familiale. La solidarité nationale prend donc le relai des ex-conjoints défaillants pour les parents isolés aux revenus les plus faibles. Lorsque le parent débiteur verse la CEEE due, le montant de RSA ou de la prime d'activité que perçoit le parent créditeur sont réduits d'autant.

Au côté des prestations sociales, l'Etat a créé, en janvier 2017, l'Agence de recouvrement pour les impayés de pension alimentaire (ARIPA) qui procède au recouvrement de celle-ci auprès des ex-conjoints débiteurs et facilite le versement par les CAF des aides sociales adaptées à chaque situation. L'annonce présidentielle ne vise donc pas à créer ce dispositif car il existe déjà, mais à renforcer son activité. L'objectif de l'ARIPA est de faire payer au parent débiteur les sommes dont il est redevable, ce qui *a priori* devrait améliorer le revenu disponible du parent créditeur et donc le niveau de vie des enfants. Un meilleur taux de recouvrement contribuerait également à la baisse des dépenses sociales. Il n'y a en effet aucune raison pour que le système social se substitue au parent débiteur si ce dernier est en mesure de payer la CEEE. Mais le recouvrement de la CEEE peut conduire à une baisse du revenu disponible de nombreuses mères isolées (le parent créditeur est le plus souvent la mère), en raison du traitement de cette catégorie de revenu dans le système fiscal et social. Ainsi, de façon contre-intuitive, un meilleur recouvrement des pensions réduit le niveau de vie de

certaines mères isolées, celles qui sont dans les situations les plus précaires.

Pour améliorer le niveau de vie des enfants dont les parents sont séparés, il faut certes accroître l'injonction des pères à payer les CEEE dues, mais il faut également revoir le traitement de ces contributions dans les barèmes sociaux et fiscaux.

Le niveau de vie baisse à la suite d'une séparation

Le nombre de familles monoparentales n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs décennies. Aujourd'hui on compte plus 1.6 million de foyers monoparentaux, soit plus de 22% des familles comprenant des enfants mineurs : 3.4 millions d'enfants vivent avec un seul de leur parent. La cause la plus fréquente de cette configuration familiale est la rupture de couple. 85% des parents isolés sont des femmes.

Les parents séparés voient leur niveau de vie baisser après la rupture, notamment du fait de la perte d'économies d'échelles associées à la vie en couple. En particulier les dépenses de logement pèsent sur le revenu des deux ex-conjoints. Cette perte de niveau de vie est la plupart du temps plus importante pour les femmes que pour les hommes car, lorsqu'elles sont en couple, elles réduisent ou cessent plus souvent leur activité professionnelle pour s'occuper des enfants. Elles ont donc moins de ressources propres (Bonnet, Garbinti, & Solaz, 2016). Par ailleurs elles ont le plus souvent la garde principale des enfants. Les femmes sont donc particulièrement concernées par la situation de monoparentalité, bien que la proportion de pères isolés se soit accrue ces dernières années, passant de 11% en 1990 à 15% en 2011 (Acs & Lhommeau, 2012). Par ailleurs les pères n'ayant pas la garde de leur enfant après la séparation subissent également une perte de niveau de vie, car ils versent une CEEE et ont également des dépenses de logement plus élevées que s'ils étaient célibataires sans enfant à charge et ceci même quand ils n'accueillent leurs enfants

qu’un week-end sur deux (Martin & Périvier, 2018)[1].

Le niveau de la pension alimentaire et insolvabilité du parent débiteur

Au moment de la séparation, la Contribution pour l’éducation et l’entretien des enfants (CEEE) est fixée soit à l’amiable entre les deux parents, soit par un juge. Cette pension peut être monétaire ou en partie en nature (logement, loisir etc,…). Le barème indicatif mis à disposition par la Chancellerie définit un montant de CEEE en pourcentage du revenu du parent débiteur, mais le juge arbitre en appréciant la situation dans son ensemble au cas par cas. La question du montant est d’autant plus complexe que les revenus des deux ex-conjoints sont faibles. Lorsque le parent débiteur ne peut pas payer une contribution d’un montant suffisant pour l’éducation des enfants, le système social prend le relais avec l’Allocation de soutien familial dite complémentaire. Il s’agit d’une prestation différentielle qui permet d’assurer une contribution minimale fixée à 115,64 euros par enfant et par mois. Par exemple si le juge fixe la CEEE à 50 euros, alors le parent ayant la garde de l’enfant recevra 65,64 euros en complément au titre de l’ASFC[2].

Comment lutter contre les impayés de pensions alimentaires ?

La grande majorité des contributions (82 %) sont payées systématiquement, 8 % le sont irrégulièrement, et 12 % ne sont pas payées (Insee, 2015). Ces statistiques ne concernent que les couples divorcés et ne tiennent pas compte des situations de séparation de parents non mariés pour lesquels les impayés existent aussi. Le Ministère des solidarités et de la santé avance un chiffre de 30 à 40% de pensions totalement ou partiellement impayées.

Pour aider les mères isolées dont l’ex-conjoint ne paie pas la CEEE, une garantie d’impayé de pension alimentaire (GIPA) a été instaurée en 2014 de façon expérimentale puis généralisée

en 2016 sur l'ensemble du territoire. La GIPA garantit à hauteur de l'ASF toute pension impayée par le parent débiteur et cette ASF recouvrable est versée par la CAF qui réalise les démarches juridiques pour recouvrer les sommes dues. Pour une CEEE dont le montant excède le niveau de l'ASF (115,64 euros par enfant), le parent créditeur recevra le solde si la CAF réussit à recouvrer les sommes dues. Ce nouveau dispositif s'est accompagné de la création de l'Agence de recouvrement pour les impayés de pension alimentaire (ARIPA) en janvier 2017. Ce dispositif devrait être renforcé afin d'accroître le nombre de pensions impayées recouvrées.

L'incohérence du traitement des pensions alimentaires dans le système social

La façon dont les CEEE sont prises en compte dans les barèmes sociaux et fiscaux pour les deux parents n'est pas toujours cohérente.

L'impôt sur le revenu traite le versement de la CEEE comme un transfert de revenu. Ainsi, le parent débiteur déduit la pension versée de son revenu imposable et le parent créditeur l'ajoute à son revenu imposable. Lorsque les deux parents sont imposables et ne sont pas éligibles aux revenus sociaux (du type RSA ou Prime d'activité), le versement de la contribution améliore alors la situation de la mère et son impact sur le niveau de vie de père est atténué par la déduction fiscale.

En revanche, le calcul du RSA et de la Prime d'activité revient à compter deux fois les CEEE dans les revenus des parents. La mère qui a la garde des enfants doit déclarer les CEEE reçues, ce qui réduit d'autant le montant de la prestation (par un mécanisme différentiel), mais en contrepartie elle bénéficie de suppléments pour enfants à charge au titre du RSA et de la Prime d'activité[3]. En revanche, le père ne peut pas déduire les contributions qu'il verse à son ex-conjointe de ses ressources dans le calcul du RSA ou de la Prime d'activité et il ne bénéficie d'aucun

supplément de ces prestations au titre de la charge que représente cette contribution sur son niveau de vie.

Le traitement des CEEE dans l'impôt sur le revenu, le RSA et la Prime d'activité implique que leur versement ne modifie pas le revenu disponible des mères isolées ayant de faibles ressources (substitution de la solidarité familiale à la solidarité collective) et qu'il améliore la situation des mères isolées qui ne sont pas éligibles aux prestations sociales. Du côté des pères, ceux qui sont imposables bénéficient d'une prise en compte de la charge que constitue la CEEE sur leur niveau de vie, ce qui n'est pas le cas de ceux potentiellement éligibles au RSA.

Mais au-delà de ces deux transferts sociaux (RSA et Prime d'activité), les contributions sont également prises en compte pour le calcul des aides au logement, des prestations familiales dégressives et/ou sous condition de ressources et de l'ensemble des tarifs sociaux basés sur un quotient familial (tarifs préférentiels de la cantine et des activités périscolaires par exemple). Pour ces aides, comme pour l'impôt sur le revenu, les CEEE sont considérées comme un transfert de revenu : le parent créditeur intègre les contributions reçues dans son revenu ce qui réduit les montant auxquels il a droit, et le parent débiteur les déduit de ses ressources ce qui accroît son degré d'éligibilité à ces prestations. *In fine* pour les mères élevant seules leurs enfants, la baisse de l'ensemble des prestations sociales peut être supérieure au montant de la contribution reçue ce qui induit une baisse de son revenu disponible. Autrement dit le taux marginal effectif d'imposition des contributions pour l'entretien et l'éducation des enfants est supérieur à 100%.

Prenons le cas d'ex-conjoints ayant deux enfants, le père débiteur gagne 1,5 fois le Smic (1 760 € par mois) et la mère isolée n'a pas de revenus d'activité. Si le père paie la contribution (122 € par enfant selon le barème indicatif, soit 244 €), le revenu disponible de la mère est alors de 1 347€

après transferts sociaux et prélèvements fiscaux. En revanche, si le père ne paie pas la contribution due, la mère isolée peut percevoir l'ASF (soit 115,64 € par enfant, soit 231,28 €) grâce à la GIPA. Pour cela elle doit en faire la demande et cette demande doit être validée (ce qui requiert que la mère ait effectivement engagé des démarches pour le recouvrement de la pension ou que le père ne soit pas solvable). Si la mère perçoit l'ASF en l'absence de contribution versée par le parent débiteur, son revenu disponible est de 1 392€ par mois, soit 45 € de plus que si le père verse la contribution due. En effet, la contribution est certes supérieure au montant de l'ASF de 13€, mais son versement implique une baisse du RSA de 59€ [4]. Si la mère ne perçoit ni l'ASF ni la CEEE, son revenu disponible est de 1 347 € et le recouvrement ne modifie pas son niveau de vie : la baisse du RSA compense exactement l'augmentation du revenu lié à la perception de la pension.

Supposons maintenant que la mère créditrice gagne le Smic. Si le père paie la contribution de 244 €, le revenu disponible de la mère est de 1 999€ après transferts sociaux et prélèvements fiscaux. En revanche si le père ne paie pas la contribution, le revenu disponible de la mère isolée est de 2 116 € par mois si elle perçoit l'ASF et de 2 070 € sinon. Dans les deux cas, le recouvrement de la contribution due par le père réduirait le niveau de vie de la mère et des enfants dont elle a la garde et ceci en raison de la baisse de la Prime d'activité (baisse de 60€ avec ASF et de 244€ dans le cas où elle ne perçoit pas l'AFS) mais aussi d'une baisse de l'aide au logement (de 71€ pour une aide en zone 2 avec un loyer égal au loyer plafond).

Certes pour toutes les femmes qui, du fait de ressources propres suffisantes, ne sont pas éligibles aux prestations sociales du type RSA, Prime d'activité ou allocations logement, le paiement effectif de la contribution implique une augmentation de leur revenu disponible. Mais pour toutes celles qui bénéficient de prestations sociales et de tarifs

sociaux, le recouvrement réduit le niveau de vie. Or il s'agit de celles qui sont dans les situations les plus précaires. Reste le cas des mères qui ne recourent pas au RSA ou à la Prime d'activité et pour lesquelles le versement de la contribution accroît le niveau de vie, mais le non-recours aux prestations sociales constitue un dysfonctionnement du système social.

Pour éviter que le niveau de vie de certains parents baisse suite au paiement de la CEEE par leur ex-conjoint, il convient donc d'adopter une approche globale. Il est légitime de mettre en place les procédures facilitant le recouvrement des impayés de pensions alimentaires, car il n'y a aucune raison que l'Etat se substitue au parent débiteur lorsque celui-ci est en mesure de contribuer à l'entretien et à l'éducation de ses enfants. Mais lorsque la CEEE est effectivement payée, non seulement l'Etat ne verse plus l'ASF, mais il verse moins d'aides sociales diverses (allocations logement, RSA, prime d'activité) ce qui réduit la voilure des dépenses sociales, mais grève d'autant le revenu disponible des mères isolées et le niveau de vie de leurs enfants. Pour améliorer la situation des mères isolées, il ne suffira donc pas de recouvrer les pensions dues, mais il faudra revoir l'articulation du paiement des CEEE avec le système social et fiscal. Des travaux sont en cours au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et des propositions allant de ce sens seront formulées avant l'été. Parallèlement, l'OFCE travaille actuellement à la rédaction d'un rapport sur la situation des socio-économiques des parents isolés dans le cadre d'un contrat de recherche réalisé pour la Direction générale de la cohésion sociale.

[1] Les gardes alternées ne représentent que 16% des organisations familiales fixées par le juge à la suite à une séparation.

[2] Notons que l’allocation n’est pas payée pour des montants inférieurs à 15 euros par parent bénéficiaire.

[3] Le RSA et la Prime d’activité peuvent être majorés dans certains cas : si le benjamin a moins de 3 ans ou durant la première année qui suit la séparation.

[4] L’ASF n’est pas intégralement déduite du RSA, mais seulement à hauteur de 80 % de son montant.