

# FAUT-IL DÉFENDRE LE QUOTIENT FAMILIAL ?

**Guillaume Allègre**

OFCE

---

Comment la charge des enfants doit-elle être prise en compte par la fiscalité ? Faut-il défendre le système actuel de quotient familial, l'amender ou le remplacer par un crédit d'impôt pour chaque enfant ? Dans un premier temps, nous discutons des principes de justice qui justifient la prise en compte des enfants par la politique fiscale, nous présentons les logiques respectives du quotient familial et du crédit d'impôt. Puis nous tentons de répondre aux questions suivantes : le quotient familial est-il anti-redistributif ? L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ? Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ? En conclusion, nous discutons des modalités de réforme possible du système actuel, soit en conservant le principe du quotient familial, soit en adoptant le principe du crédit d'impôt. Nous montrons que ces deux instruments sont potentiellement plus proches que le débat public pourrait laisser penser.

*Mots Clés : Impôt sur le revenu, quotient familial, coût de l'enfant, redistribution.*

---

Comment la charge des enfants doit-elle être prise en compte par la fiscalité ? Faut-il défendre le système actuel de quotient familial<sup>1</sup>, l'amender ou le remplacer par un crédit d'impôt pour chaque enfant ?

Certains auteurs dénoncent le caractère régressif ou anti-redistributif du quotient familial. Dans leur ouvrage *Pour une révolution*

---

1. Le système français de quotient familial englobe également un quotient conjugal, qui permet aux couples mariés et pacsés de déclarer leurs revenus conjointement et de bénéficier de deux parts fiscales. Nous traitons ici la question sous l'angle de la prise en compte fiscale des enfants. Nous aborderons la question du quotient conjugal dans la mesure où les deux systèmes interagissent. Si une grande partie de notre raisonnement et des conclusions s'applique également au quotient conjugal, nous ne traitons pas ici de manière approfondie la question de l'égalité au sein des couples.

*fiscale*, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011) écrivent ainsi : « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Dans la note *Politique familiale : les propositions de Terra Nova*, le Pôle affaire sociale de Terra Nova décrit le quotient familial comme « un élément extrêmement anti-redistributif de notre système fiscal de notre politique familiale » (Terra Nova, 2011). Pourtant, le quotient familial est défendu *du point de vue de l'équité* par d'autres économistes. Par exemple, Henri Sterdyniak (2011) affirme : « ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif ». Ces affirmations ne sont pas nécessairement contradictoires : il est possible d'affirmer que le principe du quotient familial est une composante nécessaire de l'impôt progressif mais que son application est régressive. Pour autant, il serait illusoire de vouloir réconcilier ces auteurs : leur différend découle de conceptions différentes des relations entre pouvoirs publics et famille. Notre objectif est d'éclairer ce débat. Nous montrons que, sur ce sujet, il est difficile de distinguer l'économie normative de l'économie positive.

Après avoir discuté des principes de justice qui justifient la prise en compte des enfants par la politique fiscale, nous présentons les logiques respectives du quotient familial et du crédit d'impôt. Puis nous tentons de répondre aux questions suivantes : le quotient familial est-il anti-redistributif ? L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ? Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ? En conclusion, nous discutons des modalités de réformes possibles du système actuel, soit en conservant le principe du quotient familial, soit en adoptant le principe du crédit d'impôt. Nous montrons que ces deux types d'instruments sont potentiellement plus proches que les oppositions dans le débat public peuvent laisser penser.

## 1. Famille, redistribution et principes de justice

Plusieurs principes de justice peuvent légitimer la redistribution vers les familles. Les principaux sont :

- **Le principe de compensation** selon lequel il faut traiter différemment les personnes qui ont des besoins plus importants,

ce qui justifie des dispositifs spécifiques pour les ménages avec enfants puisqu'ils ont plus de besoins que les ménages sans enfants.

- **La prise en charge collective d'un bien public.** Selon ce principe, les enfants sont un bien public : la société a besoin d'enfants pour assurer sa survie et son développement. La charge des enfants doit donc être financée, au moins partiellement, par la collectivité. Au contraire, dans une version libérale, les enfants ne sont que la conséquence d'un choix privé et constituent en termes économiques un bien privé. Ils ne justifient alors aucun transfert.
- **La promotion de l'égalité des chances des enfants.** Les conditions de vie des ménages influent sur les opportunités des enfants : dans un tel contexte, vouloir égaliser les chances implique d'égaliser les conditions de vie des foyers. Un tel objectif implique en général une priorité à la lutte contre la pauvreté des enfants dans la mesure où la pauvreté réduit plus fortement les opportunités des enfants.

Ces principes diffèrent par leur point de vue : *a priori*, le premier fait des ménages le sujet de la justice sociale ; le second prend le point de vue des parents (qui doivent être indemnisés de façon différente selon qu'ils produisent un bien public ou privé) et le troisième celui des enfants.

Le principe de compensation appelle à distinguer l'équité horizontale de l'équité verticale. Pour comprendre cette distinction, il peut être utile de remonter à l'origine de la théorie de la justice distributive. Dans *Ethique à Nicomaque*, Aristote édicte deux principes de justice distributive (celle qui s'occupe de la répartition des richesses et des honneurs) : le premier principe est le traitement égal des égaux. Ce principe est souvent considéré comme étant le principe minimal de justice (justice comme impartialité : « la justice est aveugle »). Le second principe, qui découle du premier, est celui du traitement inégal des inégaux « en proportion des similarités ou différences pertinentes »<sup>2</sup>. On peut alors distinguer deux types d'inégalités entre individus : d'une part, une inégalité 'verticale', s'appuyant sur une hiérarchie implicite (la quantité de

2. Et notamment selon sa contribution selon le principe « à chacun selon son dû » (principe de contribution).

revenu, de patrimoine), qui distingue les aisés des moins aisés, et d'autre part une inégalité 'horizontale' entre individus ayant des caractéristiques différentes (le fait d'avoir un handicap, le fait d'avoir des enfants, etc.). On retrouve ces axes en matière d'équité fiscale. La fiscalité moderne s'appuie sur le principe de l'impôt fonction de la capacité contributive de chacun<sup>3</sup>. En matière de fiscalité, on distingue alors l'équité horizontale, selon laquelle les contribuables de capacité contributive égale doivent payer un impôt équivalent<sup>4</sup> ; de l'équité verticale, qui se préoccupe de la charge de l'impôt entre contribuables de plus ou moins grande capacité contributive. Un second principe moderne de fiscalité, usuellement utilisé, est celui de sacrifice proportionnel égal<sup>5</sup>. En termes d'équité horizontale, il se traduit par le fait que deux contribuables ayant le même niveau d'aisance doivent payer, *en proportion*, le même impôt. En termes d'équité verticale, les utilitaristes concluent que les plus aisés doivent payer une proportion plus élevée d'impôt du fait de l'utilité marginale décroissante du revenu, ce qui justifie un impôt progressif<sup>6</sup>.

L'équité horizontale suppose de trouver des règles d'équivalence entre contribuables ayant des caractéristiques différentes, et notamment des besoins différents. On dira d'un impôt qu'il respecte l'équité horizontale s'il trouve des règles d'équivalence justes. L'équité verticale, elle, ne peut, dans un premier temps être évaluée qu'entre groupes de semblables. Pour pouvoir juger de l'équité verticale entre tous les contribuables, il est nécessaire de trouver une règle d'équivalence juste qui permet de convertir les revenus des ménages en 'revenus équivalent'<sup>7</sup>. En cela, l'équité horizontale et l'équité verticale sont orthogonales et la redistributivité verticale globale d'une politique sociale ou fiscale ne peut être évaluée

3. L'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme stipule ainsi que l'imposition « doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés »

4. Ceci est la définition de l'équité horizontale en matière fiscale. Pour certains auteurs, l'équité horizontale familiale implique que les foyers avec enfants aient le même niveau de vie que les foyers sans enfants : la collectivité doit alors prendre en charge l'intégralité du coût de l'enfant (Sterdyniak, 2011).

5. Il s'oppose au sacrifice absolu égal et au sacrifice marginal égal. Voir Musgrave (1959)

6. L'impôt est dit progressif lorsque le *taux* d'imposition augmente avec le revenu, proportionnel s'il est constant et régressif si le taux d'imposition baisse avec le revenu. La progressivité de l'impôt peut également être justifiée par le fait que les plus aisés bénéficient proportionnellement plus du capital social ou de l'organisation sociale (par exemple, de la division du travail).

7. Par exemple, un taux de change, si les contribuables ont des revenus en monnaie différente.

qu'après l'adoption d'une règle d'équivalence horizontale (l'absence de conversion est une règle possible : elle impliquerait que la différence entre les contribuables – ici, la présence d'enfants – n'est pas considérée comme pertinente). Puisque cette règle d'équivalence précède le jugement concernant la redistributivité verticale globale, (1) elle aura des conséquences en termes de redistributivité verticale apparente des politiques évaluées, et (2) cette règle elle-même ne peut être jugée à l'aune de ce critère de redistributivité verticale. On comprend donc pourquoi la distinction entre l'économie normative et l'économie descriptive est ici difficile.

Pour pouvoir comparer les revenus de ménages de taille et de compositions différentes, les économistes ont généralement recours à des échelles d'équivalence et au 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 utilisé 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).

## 2. Quotient familial et crédit d'impôt

L'impôt sur le revenu (IR) français est un impôt progressif sur l'ensemble des revenus des personnes composant le foyer fiscal duquel sont déduites un certain nombre de charges (dont notamment les pensions alimentaires versées, dans une limite fixée par la loi). Les systèmes de quotient familial et de crédit d'impôt sont des systèmes permettant de prendre en compte le nombre

d'enfants fiscalement à charge dans la détermination de l'impôt dû. Sont actuellement comptés comme étant à charge du contribuable : ses enfants mineurs (les enfants en résidence alternée ouvrent la moitié des droits), ses enfants majeurs de moins de 21 ans (25 ans s'ils poursuivent des études, quel que soit leur âge s'ils sont infirmes) 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. En 2009, selon la DGFIP, 16,05 millions d'enfants mineurs et handicapés, 1,95 million d'enfants majeurs ont été déclarés et 1,44 million de personnes se sont déclarées « parents isolés » (3,9 % des déclarations)<sup>8</sup>.

Le système de crédit d'impôt a l'avantage de la simplicité : il consiste à déduire de l'impôt dû par le foyer un montant forfaitaire qui dépendrait uniquement du nombre d'enfants à charge. Le crédit d'impôt est généralement remboursable : si le montant du crédit est supérieur à l'impôt dû par le foyer, l'administration fiscale verse la différence au foyer (impôt « négatif »). Tous les ménages avec enfants bénéficient de ce crédit, même ceux qui n'étaient pas imposables avant sa mise en place. Le crédit d'impôt serait ainsi équivalent à une prestation sociale non imposable (par exemple une allocation familiale). La prise en compte de la charge des enfants par la collectivité se ferait alors sur une base purement forfaitaire et ne dépend pas du revenu du ménage.

La philosophie du quotient familial est tout autre : l'objectif est d'appliquer les principes d'imposition en fonction de la capacité contributive et de sacrifice proportionnel égal. Pour un même revenu, les ménages avec enfants ont une capacité contributive plus faible que ceux n'ayant pas d'enfant : ils seront donc imposés à un taux plus faible. Il n'a de sens qu'en présence d'un impôt progressif. Le système de quotient familial détermine à quels niveaux de revenus respectifs les ménages avec enfants et les ménages sans enfants sont considérés comme ayant une capacité contributive équivalente. L'administration fiscale s'appuie sur une échelle d'équivalence différente de celles des instituts de statistiques : le quotient familial donne 1 part aux adultes, 1/2 part au

---

8. Ces chiffres concernent la France entière, DOM-TOM compris.

1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> enfant, 1 part aux enfants suivants, et 1/2 part supplémentaire au 1<sup>er</sup> enfant des parents isolés<sup>9</sup>. En pratique, l'administration fiscale divise le revenu imposable par le nombre de parts puis applique le barème de l'impôt à ce revenu par part et enfin remultiplie par le nombre de parts afin de déterminer l'impôt total dû. Par conséquent, un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros paye 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 : chacun de ces couples a un quotient familial (= revenu imposable / nombre de parts) égal à 20 000 euros ; ils sont ainsi considérés par l'administration fiscale comme ayant la même faculté contributive et paieront le même taux d'impôt. Dans l'exemple ci-dessus, le couple avec enfants ayant des revenus moitié plus élevés paiera moitié plus d'impôt. Les deux couples ne payent ainsi pas le même impôt mais le même *taux* d'impôt : c'est pourquoi, le système de quotient familial ne procure aucun gain lorsque l'impôt est proportionnel<sup>10</sup>. Plus l'impôt est progressif, plus le gain procuré par le système de quotient familial est élevé : le gain pour un foyer donné dépend de la progressivité *locale* de l'impôt. Pour ceux qui n'auraient pas payé d'impôt en l'absence de quotient familial, le gain est nul, du fait de l'absence de taux négatifs d'imposition. À l'opposé, pour ceux qui sont soumis au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, même après application du quotient familial, le gain est également nul. Le gain du quotient familial est donc implicitement plafonné (à 6 679 euros). 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 3<sup>e</sup> enfant et pour le premier enfant des parents isolés.

---

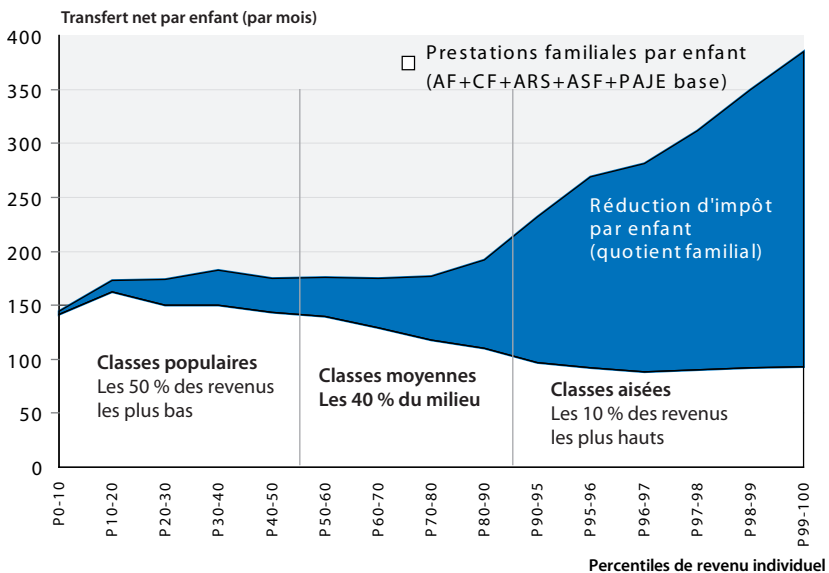
9. Les enfants handicapés reçoivent 1 part quel que soit leur rang.

10. Il n'aurait donc pas d'effet s'il était appliqué à la CSG. La fusion CSG-IR n'implique pas nécessairement de modifier les règles actuelles. Appliquer le quotient familial à l'ensemble CSG-IR minimise le nombre de gagnants et de perdants à la fusion. Les effets dépendent néanmoins de la progressivité du nouvel impôt fusionné et notamment de l'intégration de la PPE dans les barèmes (la PPE, aujourd'hui individualisée serait implicitement « familialisée » si l'ensemble fusionné CSG-IR-PPE était soumis au système de quotient familial (voir Allègre, Cornilleau et Sterdyniak, 2007).

### 3. Le quotient familial français est-il anti-redistributif ?

Les gains liés au quotient familial croissent avec le revenu (voir graphique 1 extrait de Landais *et alii*, 2011). Pourtant on ne peut conclure de ce type de graphique le caractère anti-redistributif du quotient familial. 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 fait qu'à revenu égal, les ménages avec enfants sont moins aisés que ceux sans enfants.

Graphique 1. Pour une révolution fiscale. Le prix d'un enfant



Source : Landais *et alii* (2011).

Si l'on accepte dans un premier temps 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 également le principe de sacrifice proportionnel égal, il ne faut pas comparer l'impôt à revenus égaux, mais le *taux* d'imposition à *revenu par unité de consommation égal*. Le principe du quotient familial serait donc a-redistributif puisqu'il concerne la règle d'équivalence équitable qui permet de comparer le niveau d'aisance de ménages aux caractéristiques différentes. Si l'on suit ce raisonnement, l'application de ce principe n'est pas un instrument de la politique familiale mais un



instrument d'équité fiscale<sup>11</sup>. Il ne s'agirait pas d'une aide familiale mais d'une « composante logique d'un impôt progressif » (Sterdyniak, 2011). Cet argument est étayé par le fait qu'en l'absence de progressivité de l'impôt, les gains liés au fonctionnement du quotient familial seraient nuls.

Un exemple simplifié du fonctionnement du quotient familial permet d'illustrer ce point important. Supposons qu'un impôt est mis en place de telle sorte qu'une personne seule sans enfant paye 0 % d'impôt sur les revenus inférieurs à 1 000 euros par mois et 10 % sur les revenus supérieurs à 1 000 euros par mois. Cet impôt est progressif : le taux d'imposition moyen est stable jusqu'à 1 000 euros puis est croissant pour les revenus supérieurs à 1 000 euros. Parmi les personnes seules, les inégalités relatives et absolues sont réduites par l'imposition, ce qui traduit un souci d'équité verticale. Comment traiter les parents isolés avec un enfant ? Le législateur décide d'adopter le principe de sacrifice proportionnel égal et accepte l'idée que le niveau de vie est une bonne mesure de la capacité contributive d'un foyer : il décide alors d'imposer les revenus des individus avec enfants à 0 % pour des revenus jusqu'à 1 500 euros et à 10 % pour les revenus supérieurs à 1 500 euros annuel, ce qui revient à adopter un système de quotient familial qui donnerait 1,5 part aux parents isolés avec un enfant. Dans cette situation, quel serait le surcroît de revenu disponible procuré par le système fiscal du fait de la présence d'un enfant (soit le gain lié à l'enfant) ? Ce surcroît peut facilement être déterminé, en comparant, pour chaque niveau de revenu avant impôt, l'impôt que paierait une personne seule et celui que paierait un parent isolé avec un enfant (tableau 1 et graphique 2).

Le tableau 1 et le graphique 2 montrent que ce gain est croissant avec le revenu avant impôt entre 1 000 et 1 500 euros de revenu. Il est nul pour les foyers non-imposables en l'absence d'enfants et est plafonné implicitement au-delà de la zone de progressivité de l'impôt.

---

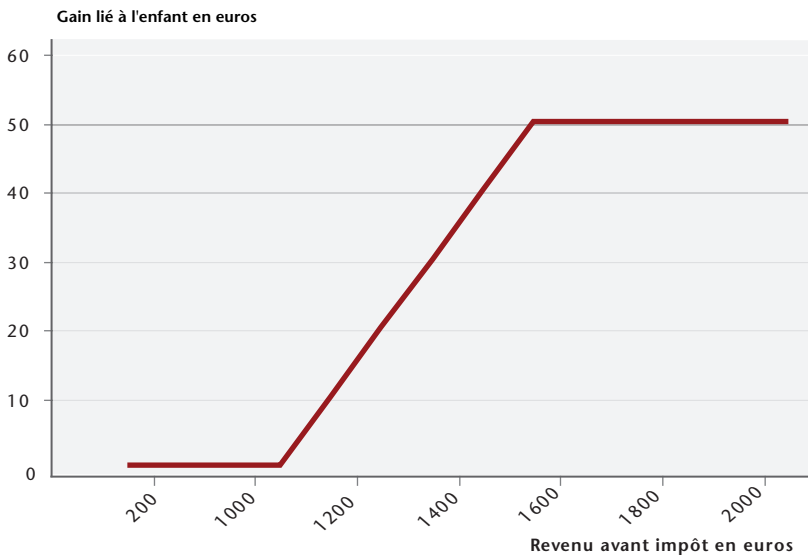
11. Le principe du quotient familial est également ardemment défendu par les défenseurs de la politique familiale mais nous verrons dans la section 5 qu'il existe d'autres instruments de compensation de la charge des enfants entre lesquels les familles – y compris nombreuses – sont *en moyenne* indifférentes, même si les plus aisées sont avantagées par le quotient familial. Derrière l'argument de défense de la politique familiale se cache parfois une résistance à l'impôt.

**Tableau 1. Réduction d'impôt (en euros) liée à la présence d'un enfant en fonction du revenu avant impôt (en euros)**

Revenu avant impôt en euros	Impôt sans enfant en euros (1)	Impôt un enfant en euros (2)	Gain lié à l'enfant en euros (1) - (2)
0	0	0	0
100	0	0	0
200	0	0	0
...	0	0	0
1000	0	0	0
1100	10	0	10
1200	20	0	20
1300	30	0	30
1400	40	0	40
1500	50	0	50
1600	60	10	50
1700	70	20	50
1800	80	30	50
1900	90	40	50
2000	100	50	50

Source : Exemple et calculs de l'auteur.

**Graphique 2. Réduction d'impôt (en euros) liée à la présence d'un enfant en fonction du revenu avant impôt (en euros)**



Source : Exemple et calculs de l'auteur.

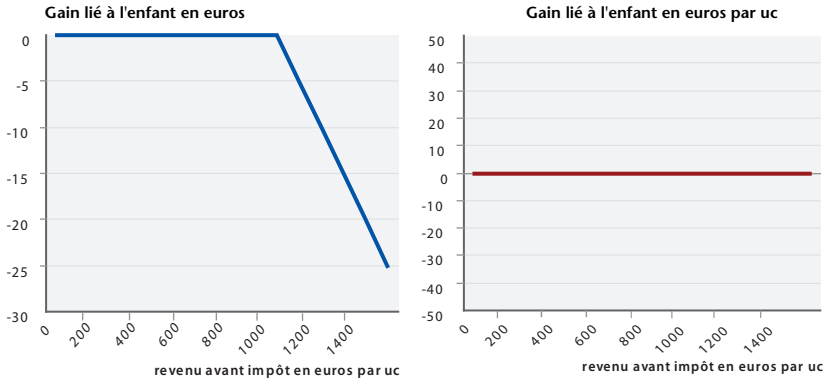
Le tableau 2 et les graphiques 3 permettent de comprendre d'où provient la croissance apparente du gain lié à l'enfant dans le tableau et graphique 2. Ces derniers comparent l'impôt des foyers avec enfant et sans enfant à revenu égal en euros alors que l'imposition part du principe que c'est à revenu en *euros par uc* que l'imposition doit être *proportionnellement* égale. Il est possible de recalculer le surcroît de revenu disponible lié à l'enfant que procure l'imposition pour chaque niveau de revenu équivalent avant impôt. A revenu en euros par uc donné, les foyers avec enfant ont des revenus 1,5 fois supérieurs et payent conséquemment un impôt exprimé en euros plus élevé. Lorsque l'impôt est exprimé en euros, à niveau de vie donné, le gain lié à l'enfant est décroissant et négatif : c'est une perte (graphique 3 gauche). Par contre, lorsque l'impôt est exprimé en euros par uc, il n'y a ni gain, ni perte lié à l'enfant (graphique 3 droite): par construction, le système est neutre de ce point de vue.

**Tableau 2. Réduction d'impôt liée à la présence d'un enfant**  
(en euros et en euros par uc) en fonction du revenu équivalent avant impôt

Revenu avant impôt en euros par uc	Revenu foyer sans enfant en euros	Impôt foyer sans enfant en euros (1)	Revenu foyer 1 enfant en euros	Impôt foyer 1 enfant en euros (2)	Impôt foyer 1 enfant en euros par uc (3)	Gain lié à l'enfant en euros (1)-(2)	Gain lié à l'enfant en euros par uc (1)-(3)
0	0	0	0	0	0	0	0
100	100	0	150	0	0	0	0
200	200	0	300	0	0	0	0
300	300	0	450	0	0	0	0
400	400	0	600	0	0	0	0
500	500	0	750	0	0	0	0
600	600	0	900	0	0	0	0
700	700	0	1 050	0	0	0	0
800	800	0	1 200	0	0	0	0
900	900	0	1 350	0	0	0	0
1000	1000	0	1 500	0	0	0	0
1100	1100	10	1 650	15	10	- 5	0
1200	1200	20	1 800	30	20	- 10	0
1300	1300	30	1 950	45	30	- 15	0
1400	1400	40	2 100	60	40	- 20	0
1500	1500	50	2 250	75	50	- 25	0

Source : Exemple et calculs de l'auteur.

**Graphique 3. Réduction d'impôt liée à la présence d'un enfant (en euros et en euros par uc) en fonction du revenu équivalent avant impôt**



Source : Exemple et calculs de l'auteur.

Pour un même instrument, selon la présentation des gains liés à l'enfant que l'on choisit, on peut conclure que l'avantage fiscal lié à l'enfant est croissant avec le revenu, décroissant ou indépendant du revenu.

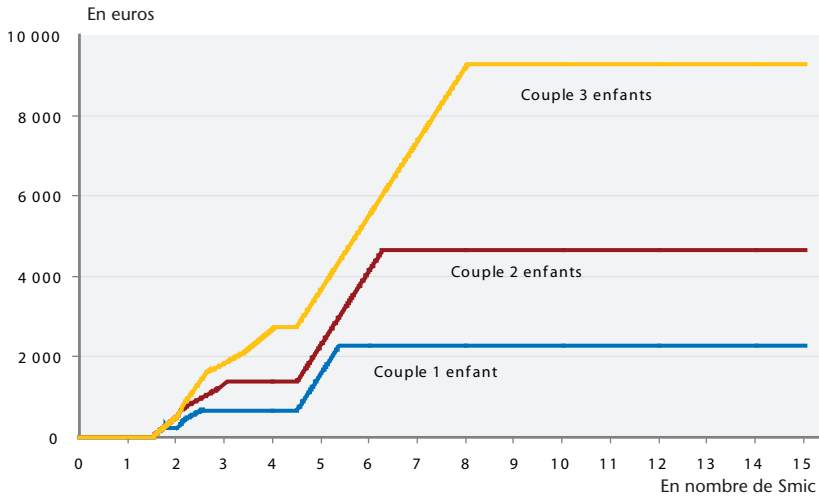
Comment fonctionne le quotient familial français en pratique ? Le principe du quotient familial respecte-t-il l'imposition en fonction du niveau de vie en pratique ?

Le graphique 4 représente la réduction d'impôt (en euros) due au fonctionnement du quotient familial pour les couples avec enfants comparés aux couples sans enfant. On retrouve le profil de gain du graphique 2. Le gain est nul tant que le couple ne paye pas d'impôt (environ 1,5 SMIC). Il est ensuite croissant, avec des paliers qui correspondent aux tranches d'imposition avant d'atteindre un plafond : environ 2300 euros en 2009 pour un couple avec 1 enfant, 4 600 euros pour deux enfants et 9 200 euros pour trois enfants (pour des revenus équivalents à 8 Smic).

On ne peut toutefois conclure que ce système est anti-redistributif. Le graphique 5 représente la réduction d'impôt annuelle exprimée en euros par uc selon le revenu net exprimé lui aussi en euros par uc (et non plus en euros). Le graphique montre que le quotient familial respecte plus ou moins le principe d'imposition selon le niveau de vie, sauf pour les couples avec 3 enfants, qui bénéficient de la demi-part supplémentaire, jusqu'au niveau du plafond du quotient familial. Au-delà de ce niveau, les familles

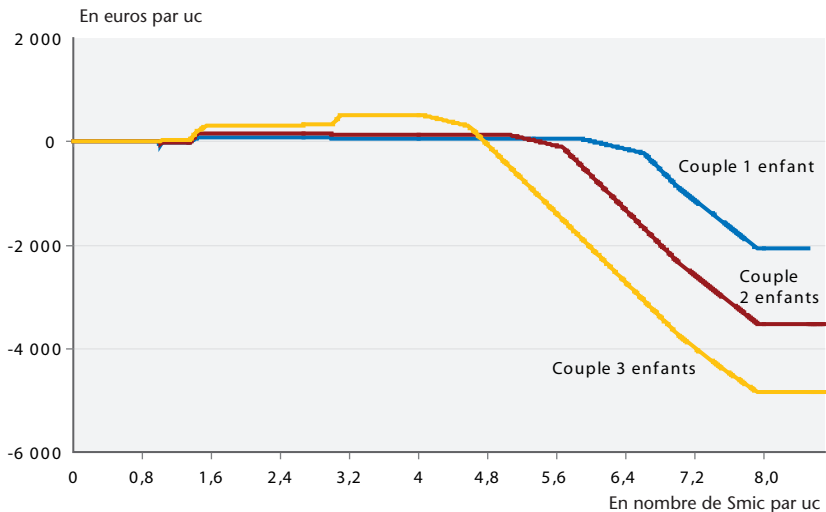
avec enfants sont perdantes : l'impôt ne respecte plus le principe d'imposition selon le niveau de vie. Au-delà d'un certain niveau de revenus, la perte est constante, du fait du plafonnement implicite des gains au quotient familial.

**Graphique 4. Réduction d'impôt annuelle liée à la présence d'enfants selon le revenu net**



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

**Graphique 5. Réduction d'impôt annuelle liée à la présence d'enfants (de 14 ans ou moins) selon le revenu net**



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

Le tableau 3 permet de juger de l'adéquation du système du quotient familial au principe d'imposition selon le niveau de vie en comparant le nombre de parts attribuées par le système de quotient familial à l'échelle d'équivalence OCDE-INSEE. On peut voir 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 principalement 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'échelles justifierait seulement une demi-part supplémentaire pour le second adulte du ménage.

**Tableau 3. Comparaison des unités de consommation attribuées par l'échelle d'équivalence OCDE-INSEE, des parts données par le système de quotient familial et de l'échelle d'équivalence appliquée par le RSA**

	Célibataire				Couple				
	0 enf.	1 enf. *	2 enf. *	3 enf. *	0 enf.	1 enf. *	2 enf. *	3 enf. *	4 enf. *
Echelle 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 quatrième 15 ans ou plus

En dehors de la situation des célibataires et si l'on croît dans un premier temps à l'échelle estimée par l'OCDE et l'INSEE<sup>12</sup>, 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 du principe justifiant le quotient

12. Les estimations sont discutées en section 4.

familial (l'équité horizontale fiscale). Utiliser le quotient familial dans le but de rétablir une certaine équité verticale est contradictoire avec les principes justifiant en premier lieu son instauration.

Par construction, le système de quotient familial ne bénéficie qu'aux foyers qui seraient imposables à l'impôt sur le revenu en son absence. Par contre, les foyers non-imposables bénéficient de prestations sociales qui tiennent aussi 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 Revenu de solidarité active (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 (tableau 3)<sup>13</sup>. 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 moyennes. Implicitement, les pouvoirs publics semblent considérer que les économies d'échelle sont plus faibles pour les hauts revenus que pour les bas revenus.

Au-delà du barème décrit dans le tableau 3, la loi accorde des demi-parts supplémentaires pour des situations spécifiques. Les titulaires d'une pension pour invalidité, les parents d'enfants invalides ont ainsi droit à une demi-part supplémentaire, ce qui paraît légitime puisque ces situations créent un besoin plus important quel que soit le niveau de revenu. Le cas des parents vivant seuls ayant élevé des enfants a évolué récemment. Jusqu'en 2009, ils pouvaient bénéficier à plein, et de façon pérenne, d'une demi-part supplémentaire : 4,4 millions de célibataires bénéficiaient ainsi d'un avantage croissant avec le revenu mais qui n'était en rien lié à un plus grand besoin à revenu égal. Cet avantage a été fortement limité par la Loi de finances 2009. En 2013, seuls les contribuables vivant seuls ayant

---

13. Notons également que le RSA donne 1,5 part aux conjoints contre 2 pour le système fiscal. Les allocataires de minima sociaux font ainsi l'objet de contrôle pour vérifier s'ils sont vraiment isolés ou s'ils vivent en couple.

effectivement supporté seuls pendant 5 ans la charge des enfants pourront bénéficier de la demi-part supplémentaire. Dans la période transitoire, entre 2009 et 2012, le bénéfice de la demi-part supplémentaire fait l'objet d'un plafonnement dégressif. Le coût de cette dépense fiscale, qui était évalué à 1,7 Md€ en 2009 (PLF 2009), est ainsi réduit à 0,7 milliard pour 2013 (PLF 2012).

Même si l'on considère que le principe général du quotient familial relève de l'équité fiscale, la distribution de parts supplémentaires et le fait de s'éloigner des échelles d'équivalence calculées par l'INSEE et l'OCDE peuvent être, *à priori*, considérés comme des avantages fiscaux discutables. En pratique, le procédé consistant à donner des demi-parts supplémentaires à des groupes dont les membres sont, en moyenne, défavorisés (notamment parce que certains ont cessé de travailler) est particulièrement inéquitable<sup>14</sup>. En effet, ce mécanisme bénéficie en premier lieu aux personnes dans ces groupes qui ont été les moins défavorisées et qui déclarent ainsi des revenus élevés. En revanche, les personnes de ces groupes les plus défavorisées déclarent de faibles revenus et bénéficient ainsi peu ou pas des demi-parts supplémentaires.

Pour connaître plus précisément la distribution de l'avantage fiscal lié au fait que le quotient familial s'éloigne des échelles d'équivalence OCDE-INSEE, nous simulons plusieurs variantes à l'aide du modèle de microsimulation « MiSME Socio-fiscal ». La dernière version du modèle s'appuie sur les données de l'enquête « Revenus Fiscaux 2003 » redressée sur la base de l'enquête Emploi 2009 afin de rendre les données représentatives de la France métropolitaine en 2009. Nous appliquons donc les règles de fiscalité de l'année 2009, après introduction du RSA activité. Le modèle simule les transferts fiscaux et sociaux des ménages et permet de mesurer l'impact d'une modification de la fiscalité ou des prestations sociales sur le revenu disponible de ménages représentatifs de la population française. Nos simulations modifient les règles liées à la présence d'enfants : enfants rattachés mineurs, enfants rattachés majeurs, vit seul avec enfants, vit seul et a élevé des enfants. Nous ne modifions pas les parts de quotient familial liées à la présence

---

14. De plus, du fait qu'ils bénéficient à des groupes qui *en moyenne* sont défavorisés, ces systèmes sont difficiles à réformer. Evidemment, ce type de *discrimination statistique positive* (le fait de privilégier un groupe dont les membres sont en moyenne défavorisés) n'a de sens que si les individus réellement défavorisés du groupe ne sont pas identifiables, ce qui n'est pas le cas ici.



d'un conjoint, ou celles liées à l'invalidité (la présence d'un enfant invalide donne donc droit à une demi-part supplémentaire).

Nous ne pouvons pas mesurer l'économie réalisée par la suppression de la demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant effectivement élevé un enfant seul pendant au moins cinq ans, car nous ne pouvons connaître les personnes susceptibles de bénéficier de cette règle fiscale applicable à partir de 2013. Nous nous calons donc sur le montant estimé dans le Projet de loi de finances 2012 (0,7 Md€). Nos simulations évaluent le gain pour les ménages de la demi-part supplémentaire à partir de la 3<sup>e</sup> personne à charge à 0,5 milliard, la suppression de la demi-part pour les parents isolés à 0,75 milliard, et l'attribution de 0,3 part (au lieu de 0,5) aux enfants de 14 ans ou moins à 1,9 Md€. Cette dernière mesure est plus controversée car si les jeunes enfants donnent droit à des parts (0,5) plus généreuses que ce que suggère l'échelle d'équivalence INSEE (0,3 uc), le quotient conjugal (2 parts) est également plus généreux (1,5 uc) : au final, lorsque comparés aux couples, les enfants donnent droit à un nombre de parts que l'on peut juger équitable (voir tableau 3, ligne QF/OCDE, colonnes 'Couples'). L'alignement des parts enfants sur les uc n'aurait donc de sens que dans le cadre d'une réforme englobant le quotient conjugal. Au total, l'augmentation de l'impôt qui résulterait du rapprochement des parts de quotient familial des unités de consommation telles qu'estimées par l'INSEE s'élève à 3,9 Md€<sup>15</sup>. L'impôt collecté pourrait être redistribué, de façon plus équitable, aux groupes bénéficiaires de ces mesures. Il ne s'agirait donc pas d'une économie : les personnes ayant élevé seules un enfant devraient probablement bénéficier de règles plus généreuses dans le calcul de leurs retraites ; les parents isolés de jeunes enfants devraient, par exemple, pouvoir bénéficier de services complémentaires en termes de garde d'enfant ; la prise en compte des enfants pourrait passer par des allocations familiales plus généreuses, par exemple par la création d'une allocation familiale dès le premier enfant, ou par la modulation des allocations familiales en fonction de l'âge des enfants.

---

15. La DG Trésor estime à 2,3 milliards d'euros le gain lié à l'alignement des parts du quotient familial sur les unités de consommation mais le périmètre est différent puisque la réforme simulée par le Trésor ne concerne pas les parts liées à l'isolement. Sur le même périmètre que le Trésor, nous trouvons un gain égal à 2,5 milliards d'euros, proche de celui de la DG Trésor (DG Trésor, 2011).

**Tableau 4. Augmentation de l'impôt - Variantes fiscales visant à rapprocher les parts de quotient familial au titre des enfants des unités de consommation**

	En millions d'euros
Suppression demi-part supplémentaire à partir de la 3 <sup>e</sup> personne à charge	500
Suppression demi-part supplémentaire parents isolés	750
Suppression demi-part supplémentaire personnes seules ayant élevées seules un enfant	700 *
Enfants de 14 ans et moins = 0,3 part	1 980
<b>Total (parts QF "enfants" = UC)</b>	<b>3 900</b>

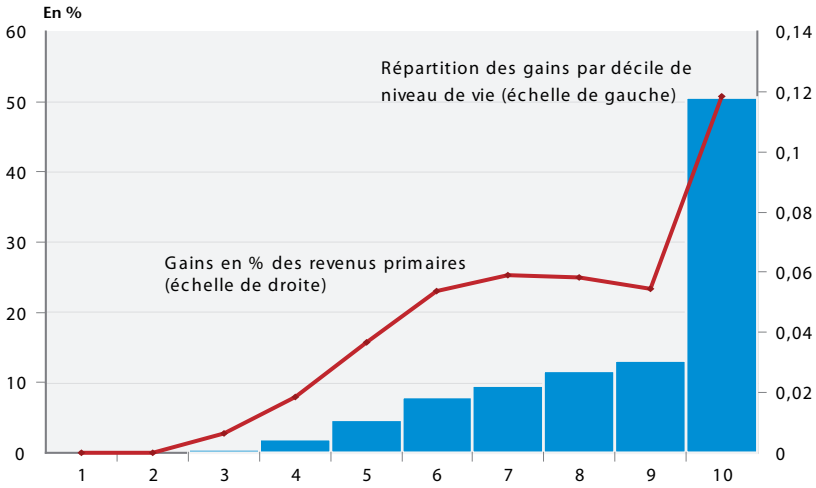
Source : MiSME, *Fiscalité 2009* ; \*PLF 2012

Les graphiques suivants montrent que bien que les groupes ciblés (familles de trois enfants ou plus, parents isolés...) soient en moyenne plus défavorisés, la générosité du quotient familial bénéficie majoritairement aux ménages les plus aisés. La demi-part supplémentaire à partir de la troisième personne à charge bénéficie pour 50 % à des ménages du dernier décile de niveau de vie (graphique 6). Si cette demi-part supplémentaire a été mise en place avec un objectif nataliste, Landais (2003) montre que l'impact des politiques d'incitations fiscales sur la fécondité est positif, mais toujours extrêmement faible. De plus, nous montrons que des systèmes forfaitaires d'allocations familiales ou de crédit d'impôt, ne seraient pas forcément défavorables aux familles nombreuses (voir section 5).

Les demi-parts liées à l'isolement bénéficient à des ménages moins aisés, mais au total, 30% de l'avantage fiscal bénéficie aux ménages du dernier décile (Graphique 7).

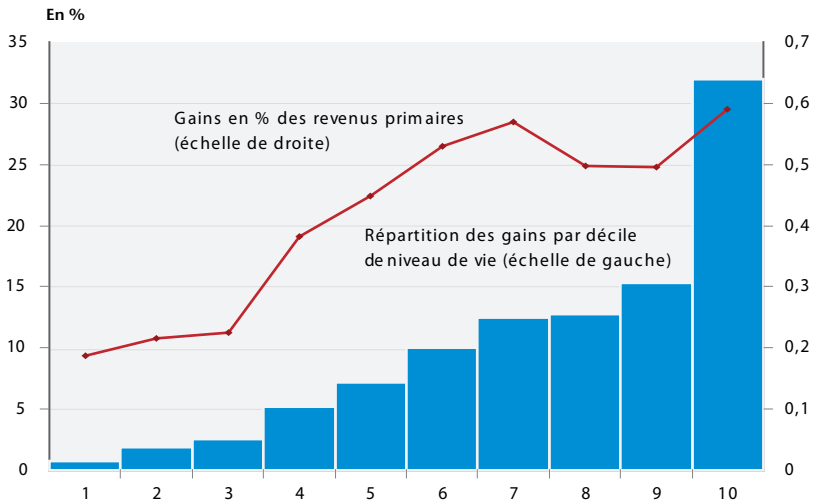
Le principe d'un toilettage des parts attribuées par le quotient familial semble faire consensus, même si les contours de ce toilettage sont ouverts à discussion (*quid* des parents isolés ? d'une distinction selon l'âge des enfants ?). Certains vont plus loin et remettent en cause le principe même du quotient familial et la pertinence du concept d'équité horizontale. La section suivante essaye d'éclairer ce débat.

**Graphique 6. Gains liés aux demi-parts supplémentaires à partir de la troisième personne à charge en pourcentage du revenu primaire et répartition des gains par décile de niveau de vie**



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

**Graphique 7. Distribution de l'avantage fiscal au-delà de l'imposition en fonction du niveau de vie par décile de niveau de vie et en pourcentage du revenu primaire**



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

#### 4. L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ?

Le niveau de vie calculé sur la base d'échelles d'équivalence est-il un concept empirique et normatif pertinent ?

La question de la prise en compte de la taille des familles et des besoins respectifs des adultes et des enfants s'est posée dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lors d'études sur la pauvreté. Pendant longtemps les enfants des familles populaires travaillaient tôt et contribuaient ainsi à leur entretien (Guillaume, 2007). De plus, les enfants constituaient une ressource privée pour la retraite. Mais les lois relatives au travail des enfants et à la scolarité obligatoire, combinées à l'obligation d'entretien et d'éducation inscrite dans le Code civil, ont transformé les enfants en charge pour les familles. Les premières échelles d'équivalence sont liées aux recherches sur la définition d'un seuil de pauvreté : de combien une famille avec enfants a-t-elle besoin pour être nourrie aussi bien qu'un couple seul (Ekert-Jaffé, 1994) ? Ce sont les nutritionnistes qui bâtissent ces premières échelles sur la base des besoins en calories des enfants par rapport aux adultes. Les premières échelles établies par les économistes s'appuient aussi sur les besoins alimentaires, mais ces besoins sont généralement déterminés de façon conventionnelle. Les études suivantes utilisent des normes alimentaires, résidentielles et vestimentaires pour estimer les équivalences. Ces normes peuvent s'appuyer de façon pragmatique sur les budgets des familles en matière vestimentaire ou alimentaire mais ne tiennent pas compte de l'influence du revenu dans les choix de consommation : elles manquent ainsi de base théorique. C'est la théorie microéconomique du consommateur qui va fournir des fondements théoriques économiques aux échelles d'équivalence. Le consommateur achète un panier de biens qui maximise son utilité sous une contrainte de budget en fonction des prix relatifs des biens qu'il observe sur le marché. Les échelles d'équivalence sont définies en faisant le rapport entre les dépenses totales des familles nécessaires afin d'assurer un même niveau de bien-être (ou niveau de vie) selon leur composition. Le « coût de l'enfant » est défini comme la somme qu'il faut donner à une famille pour conserver son niveau de vie après l'arrivée d'un enfant. Etant donné la réallocation des biens qui peut suivre l'arrivée d'un enfant, il n'est pas forcément égal aux dépenses directement desti-

nées aux enfants. Des méthodes objectives d'estimation des échelles d'équivalence s'appuyant sur la demande de biens des ménages de différentes compositions sont développées. La méthode la plus simple pour estimer les échelles d'équivalence s'appuie sur la loi d'Engel, selon laquelle les ménages à plus hauts revenus consacrent un budget plus faible à l'alimentation, pour conclure que les ménages qui consacrent la même part à l'alimentation ont le même niveau de vie. D'autres études remplacent la part de l'alimentation par celle d'autres biens nécessaires : le logement, l'habillement ou une combinaison des trois. Le problème est qu'une part plus importante consacrée à l'alimentation peut traduire un changement de préférence ou de mode de vie des ménages après l'arrivée des enfants : il n'est pas incongru de penser que les ménages avec enfants accordent davantage d'importance aux repas pris en famille et donc à l'alimentation. Les échelles d'équivalence estimées sur la base de la loi d'Engel tendront alors à surestimer le coût de l'enfant. De même, d'autres méthodes utilisent les biens de luxe ou les biens seulement consommés par les adultes (alcool et tabac) pour estimer les échelles d'équivalence. Ces méthodes sont également fragiles du fait des changements de mode de vie dus à la parentalité (si les parents désirent passer plus de temps avec leurs enfants et moins avec leurs amis, cela peut les amener à moins consommer de biens 'adultes' à niveau de vie constant). Si la présence d'enfants modifie les préférences des adultes, alors on ne peut estimer les échelles d'équivalence en s'appuyant sur la demande de biens (critique de Blundell et Lewbell, 1991). Notons également que ces études ne peuvent servir à comparer le bien-être respectif des ménages avec et sans enfants puisqu'on ne peut connaître par ces méthodes le bien-être que retirent les parents de la présence des enfants. Si on peut s'accorder sur le fait que, à même revenu, le niveau de vie des individus est diminué par la présence d'enfants dans la mesure où les parents sont moins bien nourris et logés que les couples sans enfants, il est difficile de mesurer précisément cette baisse de niveau de vie de façon objective. Les estimations d'échelles d'équivalence par les systèmes de demande dépendent nécessairement des simplifications retenues par les chercheurs qui fixent plus ou moins arbitrairement des hypothèses identifiantes et rejettent les

résultats s'éloignant trop de leur estimation personnelle du coût de l'enfant (Ekert-Jaffé, 1994).

Les divergences dans les estimations des échelles d'équivalence selon la méthode utilisée sont importantes. Dans une revue de 19 études estimant 25 échelles d'équivalence pour un couple avec un enfant comparé à un couple sans enfant (Ekert-Jaffé, 1994), le coût de l'enfant relativement au couple sans enfant varie de 4 % à 52 %. Sur données françaises, les estimations varient entre 12 % (Ekert-Jaffé, 1991) et 44 % (Ekert-Jaffé et Trognon, 1994). Compte-tenu du fait qu'il est admis que certaines méthodes surestiment le coût de l'enfant tandis que d'autres le sous-estiment, il existe néanmoins un relatif consensus pour situer en moyenne le coût de l'enfant en France entre 20 et 30 % du budget d'un couple sans enfant (Hourriez et Olier, 1997 ; Thévenon, 2009). Ce résultat découle à la fois du fait que les enfants ont moins de besoins que les adultes (environ moitié moins) et qu'il existe des économies d'échelle lorsque la taille du ménage s'agrandit. Ceci justifie d'attribuer 0,3 à 0,5 uc par enfant si l'on attribue 1,5 uc au couple sans enfant. Certaines études estiment le coût de l'enfant selon l'âge et le rang. Sur données françaises, elles concluent que si les coûts croissent avec l'âge, ils ne croissent plus avec le rang de l'enfant. Glaude et Moutardier (1991) montrent ainsi qu'en 1989, deux enfants coûtent moins cher que deux fois un enfant, alors qu'en 1979, c'était le contraire. De même, en 1989, le troisième enfant est moins coûteux que le premier, alors que c'était le contraire en 1979.

Toutefois, ces estimations sont des évaluations moyennes : les utiliser dans le cadre de la fiscalité sous la forme d'un système de quotient familial n'a de sens que si le coût relatif de l'enfant ne dépend pas du revenu. Ceci n'est pas évident pour deux raisons. Premièrement, les économies d'échelle peuvent être très différentes pour les hauts revenus et pour les bas revenus. Deuxièmement, la part du revenu allouée aux enfants peut également fortement varier. Il est difficile de conclure si le coût relatif de l'enfant dépend du revenu au vu des études publiées utilisant des méthodes objectives (Hourriez et Olier, 1997) : Glaude et Moutardié montrent que le coût relatif de l'enfant est soit croissant soit décroissant selon les estimations. Ekert et Trognon (1991) concluent qu'il est décroissant mais Wittwer (1993) conclut qu'il

est fortement croissant. Reprenant les termes de Becker, Wittwer conclut que cette croissance du coût de l'enfant selon le budget du ménage est dû à « un puissant effet qualité » : les ménages plus aisés allouent à leurs enfants une part plus importante du budget du ménage car les revenus élevés donnent la capacité aux parents de satisfaire leur altruisme. Evidemment, si l'on croit cette explication, il semble éthiquement douteux de défendre l'utilisation d'une échelle d'équivalence croissante pour le calcul d'une imposition selon le niveau de vie. Wittwer conclut également que les résultats obtenus apparaissent « comme impropres à déterminer une échelle d'équivalence conduisant à définir une échelle des niveaux de vie satisfaisante » car la méthode d'estimation utilisée ne tient pas compte d'éventuels changements de préférences des parents en présence d'enfants.

Une autre façon d'estimer les échelles d'équivalence est de demander directement aux individus appartenant à des ménages de composition familiale différente une estimation de leur niveau d'aisance financière (méthode dite subjective). Or, lorsqu'on interroge les individus, il apparaît que les échelles d'équivalence implicites déduites de ces estimations subjectives sont fortement dépendantes du revenu : en France et en Allemagne, le coefficient implicitement attribué pour un enfant supplémentaire décroît significativement lorsque les revenus augmentent (Koulovatianos *et al.*, 2004). Les auteurs expliquent ce résultat par le fait que les biens acquis par les plus aisés sont plus facilement partageables, comme des biens de positionnement ou de grands logements, maisons ou appartements, qui ne font pas l'objet de congestion lorsqu'une, deux ou trois personnes sont ajoutées au ménage. De plus, une partie de la consommation allouée aux enfants peut ne pas être perçue comme devant être déduite du niveau de vie des parents : le coût des vacances des enfants qui accompagnent leurs parents doit-il être déduit du niveau de vie, de l'aisance financière, ou de la capacité contributive des parents ? Dépenser pour ses enfants n'a pas la même signification pour des dépenses nécessaires (habillement, nourriture) que pour d'autres types de dépenses (vacances au ski, cours d'équitation, échanges linguistiques). Si les premières réduisent le niveau de vie des parents, il n'est pas certain que ce soit le cas pour les secondes. En tout cas, c'est ce que laissent apparaître les échelles d'équivalence subjectives.

Dans ces conditions, comment la loi devrait-elle tenir compte de la charge de l'enfant ? La question est essentiellement normative. Quelques remarques peuvent tout de même éclairer le débat.

Certains reprochent au système de quotient familial de prendre en compte un « coût de l'enfant » croissant avec le revenu, ce qui serait inéquitable et participerait de l'inégalité des chances. Mais la présentation en termes de coût est trompeuse d'un point de vue fiscal. En effet l'utilisation du terme « coût » peut laisser penser que les contribuables déduisent une partie de la charge de leur enfant. Or, le quotient familial ne fonctionne pas comme un abattement dans la mesure où, dans le calcul de l'impôt, l'impôt dû est ensuite remultiplié par le nombre de parts : ce mécanisme est donc équivalent à faire payer l'impôt par chaque membre du foyer (y compris les enfants) sur la base d'une fraction imputée des ressources du foyer. Dans une certaine mesure, ce mécanisme est équivalent au versement de pensions alimentaires qui sont déduites des revenus des donateurs mais déclarées par les bénéficiaires (sous réserve que les pensions alimentaires doivent être effectivement versées alors que le système de quotient familial ne se préoccupe pas des transferts effectifs). Il faut donc plutôt parler de partage des ressources entre parents et enfants que de coût (les anglo-saxons parlent d'*Income splitting* pour les systèmes équivalents au quotient conjugal). De même, on ne peut conclure qu'un système de quotient familial favorise l'inégalité des chances des enfants. Si l'on considère que l'inégalité des chances dépend du revenu familial ou du revenu alloué aux enfants, alors l'inégalité des chances est une question d'équité verticale. Or, la résolution des inégalités verticales dépend avant tout de la progressivité du barème. Si le quotient familial réduit *de facto* la progressivité du barème pour les familles, il est possible de l'augmenter par ailleurs en augmentant la progressivité du barème. Si l'on accepte que l'équité verticale et l'équité horizontale sont des questions orthogonales (c'est-à-dire, si l'on part du principe que l'on peut modifier le barème des impôts sur le revenu à volonté), alors on ne peut pas reprocher au quotient familial de favoriser la reproduction des inégalités.

À l'inverse, les défenseurs du quotient familial s'appuient sur la Déclaration des droits de l'homme qui stipule que la charge fiscale doit être « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Un système fiscal ne s'appuyant pas sur le quotient



familial ne serait pas constitutionnel (Sterdyniak, 2011). Ils s'appuient aussi sur les évidences empiriques montrant que les ménages partagent, en moyenne, effectivement leurs ressources. Mais, les règles communes doivent-elles être définies par rapport aux comportements ou, au contraire, les comportements doivent-ils s'adapter aux règles communes ? La Constitution ne dit rien sur la façon dont les enfants doivent être pris en compte. Elle ne dit pas que la loi doit accepter un partage intégral des ressources entre parents et enfants. Il est vrai que l'article 203 du Code civil prévoit une obligation d'entretien et d'éducation des parents envers leurs enfants qui va au-delà de la simple obligation alimentaire<sup>16</sup>. L'article 371-2 précise que cette obligation d'entretien se fait à proportion des ressources de chacun des parents. Toutefois, celle-ci est restrictive et n'implique pas un partage du niveau de vie. Le recours d'étudiants qui assignent leurs parents en justice pour l'obtention d'une pension a établi une jurisprudence selon laquelle cette pension est « traditionnellement établie à 10 % des revenus de ceux-ci » (Boyer, 2000). Concernant l'entretien des enfants à la suite d'une séparation du couple, le ministère de la Justice a récemment élaboré une grille de références des pensions alimentaires qui permet d'harmoniser la fixation des montants des pensions par les magistrats. Le montant est calculé en proportion du revenu du parent débiteur net d'un minimum vital (467 euros en 2011, soit le montant du RSA socle). La proportion (P) dépend elle-même du nombre total d'enfants à la charge du parent débiteur ainsi que de l'amplitude du droit de visite et d'hébergement. Dans le cas classique, elle est égale à 13,5 % par enfant pour 1 enfant à charge, 11,5 % pour 2 enfants et 10 % par enfant pour 3 enfants à charge<sup>17</sup>. La proportion des ressources du foyer affectée aux enfants dans le cadre de l'obligation d'entretien est ainsi largement inférieure à celle donnée par les unités de consommation.

L'obligation d'entretien n'est pas sans limite. Le Code civil prévoit une double limite : l'obligation se fait en proportion des

---

16. « Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants » Code civil, Article 203, créé par Loi 1803-03-17 promulguée le 27 mars 1803. Source : Légifrance.

17. Pour un enfant et pour des droits de visite et d'hébergement classiques, la pension alimentaire mensuelle (PA) sera égale à  $PA = (\text{Revenu} - 467) * 0.115$  ([http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/art\\_pix/table\\_reference\\_pa.pdf](http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/art_pix/table_reference_pa.pdf))

ressources des parents « ainsi que des besoins de l'enfant » (article 371-2). En matière fiscale, la déductibilité de la pension alimentaire (réelle et effective) versée à un enfant majeur est plafonnée à 5 698 euros par enfant s'il ne vit pas dans le foyer, et à 3 359 euros s'il vit dans le foyer. Compte-tenu du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, l'avantage fiscal maximum lié à la déductibilité de la pension alimentaire est en fait exactement égal au plafonnement de l'avantage fiscal lié au quotient familial<sup>18</sup>. Le plafonnement du quotient familial peut se justifier si l'on suppose qu'au-delà d'un certain revenu (équivalent aujourd'hui 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 fiscale est donc déjà dépendante du revenu. Ceci est cohérent avec les estimations subjectives d'échelles d'équivalence. Une fois le principe du plafonnement des gains du quotient familial adopté, l'argumentation en faveur d'un système de quotient familial devient fragile : pourquoi créer un effet de seuil ? Pourquoi l'administration fiscale n'utiliserait-elle pas une échelle d'équivalence où le coût relatif de l'enfant est décroissant de façon continue, de même que dans les échelles d'équivalence subjective ? Il s'avère qu'un crédit d'impôt crée une échelle d'équivalence implicite qui décroît lorsque le revenu augmente<sup>19</sup>.

## 5. Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ?

En termes d'équité verticale, tenir compte de la charge des enfants par un crédit d'impôt forfaitaire au lieu d'un système de quotient familial réduit fortement les inégalités entre ménages quelle que soit la façon dont on les mesure. Nous utiliserons ici la notion de niveau de vie malgré les limites que nous venons d'exposer.

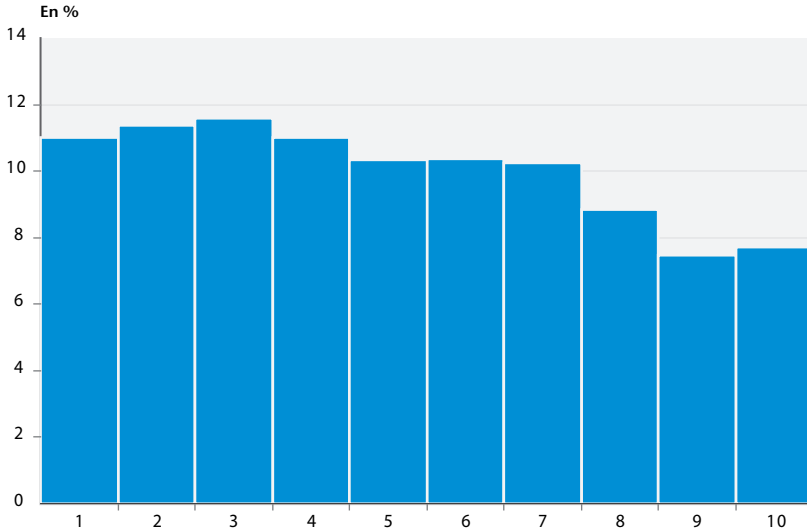
---

18.  $5\,698 \times 0,41 = 2\,336$  euros.

19. On peut calculer des échelles d'équivalence implicites en comparant pour des ménages de taille et composition différentes à quel niveau de revenu leur taux d'imposition est égal.

Le graphique 8 montre que les enfants à charge se situent plus souvent dans les ménages des déciles inférieurs de niveau de vie. Environ 55 % des enfants à charge se situent dans des ménages des cinq premiers déciles de niveau de vie.

**Graphique 8. Répartition des enfants à charge fiscale par décile de niveau de vie**



Source : MISMESocio-fiscal, Fiscalité 2009.

Nous simulons la suppression des parts « enfants » du quotient familial (enfants à charge mineurs et majeurs) mais nous gardons les parts « isolement » car le crédit d'impôt que nous simulons ne concerne que les enfants. Nous estimons cette suppression à 9,3 Md€ pour la France métropolitaine<sup>20</sup>. Le graphique 9 représente la répartition des gains liés au système de quotient familial par décile de niveau de vie. Les gains sont plus ou moins proportionnels aux revenus primaires à partir du 4<sup>e</sup> décile de niveau de vie : en dehors des 3 premiers déciles de niveau de vie, peu ou pas concernés par l'impôt, le système de quotient familial ne paraît pas régressif. Le tableau 5 présente le surcroît de revenu disponible moyen par décile de niveau de vie et composition familiale du ménage. De façon non surprenante, ce sont les couples avec enfants les plus aisés qui bénéficient le plus du système de quotient familial.

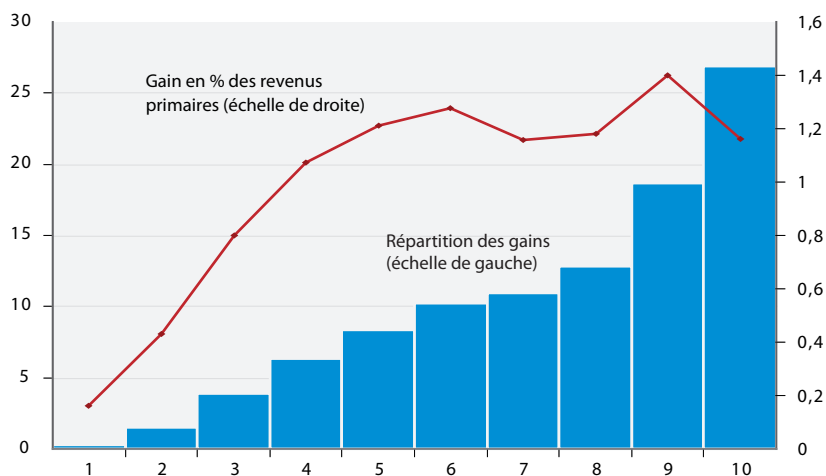
20. La DG Trésor estime le gain lié à cette suppression à 10,06 milliards d'euros (DG Trésor, 2011).

**Tableau 5. Surcroît de revenu disponible lié au fonctionnement du quotient familial « enfants » selon le décile de niveau de vie et la composition familiale**

Décile de revenu disponible par UC	Autre	Celib.	Célib. 1 enf.	Célib. 2 enf. ou plus	Couple	Couple 1 enf.	Couple 2 enf.	Couple 3 enf. ou plus	Total
1	33	0	3	2	0	21	50	43	11
2	58	0	6	59	0	99	227	207	59
3	159	0	43	138	0	207	477	568	143
4	89	0	136	464	0	312	755	996	231
5	158	0	233	656	0	383	963	1 494	309
6	148	0	239	869	0	484	1 104	2 019	382
7	208	0	239	1 090	0	490	1 160	2 397	402
8	230	0	422	1 160	0	496	1 427	3 567	480
9	381	0	426	2 335	0	812	2 431	5 674	684
10	176	0	920	2 238	0	1 499	3 778	8 771	997
Total	171	0	202	434	0	535	1 245	1 745	364

Source : MiSME Socio-fiscal, Fiscalité 2009

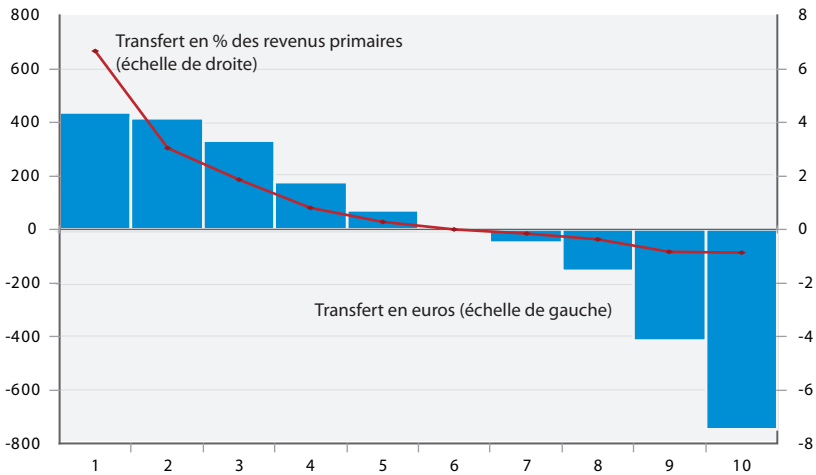
**Graphique 9. Surcroît de revenu disponible lié au fonctionnement du quotient familial « enfants » en % du revenu primaire et répartition des gains par décile de niveau de vie**



Source : MiSME Socio-fiscal, Fiscalité 2009.

Nous simulons ensuite un remplacement du quotient familial 'enfants' par un crédit d'impôt forfaitaire pour chaque enfant. À budget constant, le crédit serait alors de 635 euros par an<sup>21</sup>. Le passage du quotient familial au crédit d'impôt implique 3,8 Md€ de transferts entre ménages pour un budget global de 9,3 milliards : à 60 %, ces deux systèmes bénéficient aux mêmes foyers. Le transfert est essentiellement vertical : environ 3,5 milliards sont transférés des 50 % des ménages les plus aisés vers les 50 % des ménages les moins aisés. Tandis que les ménages du premier décile gagneraient en moyenne environ 400 euros par an, ceux du dernier décile perdraient environ 800 euros (graphique 10).

**Graphique 10. Transferts moyen liés au remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant à charge par décile de niveau de vie**



Source : MISM Socio-fiscal, *Fiscalité 2009*.

Les transferts entre ménages de configuration familiale différente sont faibles, même si, globalement les parents isolés et les couples avec trois enfants et plus sont plutôt gagnants après la réforme, malgré la perte des demi-parts supplémentaires (tableau 6). Ceci montre que beaucoup de ces ménages, plus pauvres que la moyenne, bénéficiaient peu de l'avantage fiscal lié aux demi-parts supplémentaires. Il est manifestement abusif de dire que le système

21. Égal au coût du quotient familial enfant (9,3 milliards d'euros) divisé par le nombre d'enfants de 18 ans et moins en France métropolitaine (14,64 millions)

de crédit d'impôt ne prendrait pas en compte la charge des enfants. Ceci répond également aux arguments natalistes : en moyenne, les familles nombreuses ne seraient pas perdantes à un remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt. À moins de démontrer que les familles aisées sont plus sensibles aux incitations financières (libellées en euros et non en pourcentage du revenu), ou de préférer la natalité dans les familles les plus aisées à celle dans les familles pauvres, l'argument nataliste contre un système de crédit d'impôt ne tient pas.

**Tableau 6. Transferts liés au remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant à charge selon le décile de niveau de vie et la composition familiale**

Décile de revenu disponible par uc	Autre	Celib.	Celib. 1 enf.	Celib. 2 enf. ou plus	Couple	Couple 1 enf.	Couple 2 enf.	Couple 3 enf.	Total
1	533	0	432	1 206	0	458	1 106	2 036	438
2	224	0	391	1 075	0	404	971	1 803	415
3	179	0	364	989	0	202	721	1 456	331
4	158	0	293	593	0	164	389	839	176
5	138	0	114	364	0	70	166	321	71
6	41	0	-2	-37	0	-2	61	-203	-4
7	39	0	-25	-299	0	-32	-48	-650	-50
8	-50	0	-157	-664	0	-68	-350	-1 836	-156
9	-225	0	-319	-1 660	0	-434	-1 399	-3 856	-416
10	-89	0	-738	-1 639	0	-1 112	-2 738	-6 883	-748
Total	82	0	127	605	0	-94	-120	169	0

Source : MiSME, Fiscalité 2009.

## 6. Conclusion

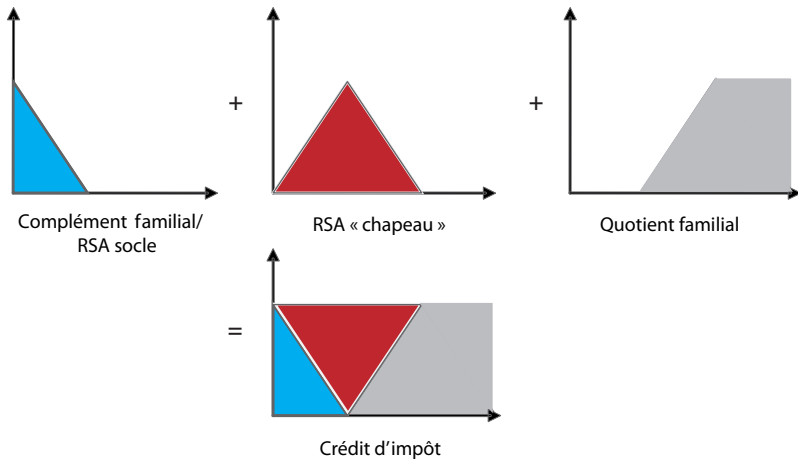
Ni le système du quotient familial ni le système du crédit d'impôt ne méritent les excès d'indignité qui leur sont accordés de part et d'autre. Comme le montre le graphique 11, un système de crédit d'impôt forfaitaire par enfant peut être exactement équivalent à un système où coexisteraient :

- un complément familial ou un minimum social dégressif (dès le premier euro de revenu) qui aurait pour objectif de réduire la pauvreté des enfants et serait ainsi décroissant avec le revenu ;

- un complément de revenu pour travailleurs pauvres familialisé (de type RSA « chapeau »), qui aurait pour objectif d'augmenter les gains à la reprise d'emploi des actifs ayant des enfants ;
- un système de quotient familial qui a pour objectif d'établir l'équité horizontale fiscale et qui serait ainsi nul, puis croissant, puis constant.

Un crédit d'impôt peut donc être une solution acceptable dans une société qui accorde de l'importance à l'objectif d'équité horizontale.

Graphique 11. Profils de gains de différents instruments familialisés



Lecture : l'axe horizontal correspond au revenu (en euros) du foyer et l'axe verticale au surcroît de revenu disponible lié à la présence d'enfants.

Le graphique 1 tiré du livre de Landais, Piketty et Saez suggère que les différents éléments familialisés du système social et fiscal français fonctionnent à la manière d'un crédit d'impôt forfaitaire pour 80 à 90% des foyers (le graphique de LPS ne prend pas en compte le RSA socle et activité et sous-estime ainsi fortement les gains liés aux enfants dans le bas de l'échelle). Le remplacement de ces prestations par un crédit d'impôt forfaitaire pourrait donc être équivalent à l'abaissement du plafonnement du quotient familial (à environ 1 130 euros par enfant).

Les sommes en jeu sont relativement faibles, d'autant plus que les effets réels les plus importants peuvent être annulés par des

changements de barème de l'IR. Au final, le débat est essentiellement symbolique : il touche à la représentation de la famille. Les pouvoirs publics doivent-ils considérer que le partage des ressources est intégral au sein des familles entre les adultes et les enfants ou doivent-ils afficher une compensation forfaitaire et universelle du coût de l'enfant ? Le débat est symbolique dans le sens où le système du quotient familial ne se préoccupe pas du partage *effectif* des ressources au sein de chaque ménage, il fait l'hypothèse d'un partage intégral des ressources sur la base d'évidences empiriques moyennes. De même, une compensation forfaitaire de l'enfant ne garantirait pas une réduction des inégalités dans les transmissions intrafamiliales.

Au vu des ces arguments, quelle réforme devrait-on tout de même soutenir ?

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 nos simulations, une telle réforme pourrait dégager jusqu'à 3,9 Md€, selon les modalités choisies. 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<sup>22</sup>. Les économies ainsi réalisées (à barème de l'IR constant) 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), pour compenser sous forme de prestations ou de services les parents isolés, et pour mieux tenir compte du fait d'avoir été parent isolé dans le calcul des pensions. De plus, le niveau du plafond du quotient familial peut être jugé excessif : il agit à des niveaux de revenus très élevés (plus de 6 Smic pour un couple avec deux enfants).

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

---

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



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. 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). A 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 donc nécessaire pour que la réforme soit acceptable du point de vue de la politique familiale.

### Références bibliographiques

- Accardo J., 2007 : « Du bon usage des échelles d'équivalence », *CNAF Informations sociales*, n° 137.
- Allègre G., G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007 : « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101.
- Blundell R. et A. Lewbell, 1991 : « The Information Content of Equivalence Scales », *Journal of Econometrics*, 50, 49-68.
- Boyer J., 2000 : *Proposition de loi tendant à compléter l'article 203 du Code civil*, n°477, Session ordinaire de 1999-2000.
- DG Trésor, 2011 : *Simulations réalisées par la DG Trésor*, in : « Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? », Note du Haut Conseil de la Famille adoptée
- Ekert-Jaffé O., 1994 : « Chiffrer une évolution du coût de l'enfant ? Changement de société, mise en cause des concepts », *Population*, 49<sup>ème</sup> année, n° 6.
- Ekert-Jaffé O. et A. Trognon, 1994 : « Evolution du coût de l'enfant avec le revenu : une méthode », in : O. Ekert-Jaffé (ed.), *Familles et niveau de vie : observation et analyse*, Congrès et Colloques, n°14, Paris, John Libey et INED.
- Ekert O. et A. Trognon, 1991 : « Evolution du coût de l'enfant avec le revenu : séparabilité et formes fonctionnelles » Conférence, *Progrès récents en analyse de la consommation*.
- Glaude M. et M. Moutardier, 1991 : « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989 », *Economie et statistique*, n° 248.
- Guillaume P., 2007 : « Coût de l'enfant et politiques sociales dans une perspective historique », *CNAF Informations sociales*, n° 137.

- Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997 : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310.
- Koulovatianos C., C. Schröder, et U. Schmidt, 2004 : « On the income dependance of equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 89.
- Landais, C., 2003 : « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie publique*, n° 13.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011 : *Pour une révolution fiscale*, La République des idées, Editions du Seuil, Paris.
- Musgrave R., 1959 : *The Theory of Public Finance : a study in public economy*, McGraw-Hill, New-York.
- Sterdyniak H., 2011 : « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Terra Nova, 2011 : « Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social », *Projet 2012*, Contribution n° 10.
- Thévenon O., 2009 : « Compenser le coût de l'enfant : quelles implications pour les politiques familiales ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 98.
- Wittwer J., 1993 : « Evolution du coût de l'enfant avec le budget des ménages : quelques résultats », *Économie & prévision*, n° 110-111.