

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition de Mme Nathalie Pilhes, présidente de l'Assemblée des femmes de Paris – Île de France, sur la question des femmes et du système fiscal 2

Mardi

8 avril 2014

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de Mme Catherine
Coutelle,
*Présidente***



La séance est ouverte à 14 heures 15.

Présidence de Mme Catherine Coutelle, présidente.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes procède à l'audition de Mme Nathalie Pilhes, présidente de l'Assemblée des femmes de Paris – Île-de-France, sur la question des femmes et du système fiscal.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Merci, madame, pour votre disponibilité.

Le groupe de travail sur la fiscalité devrait rendre ses conclusions cette semaine. La Délégation a décidé, de son côté, de s'emparer du sujet dans la mesure où la prochaine réforme portera, entre autres, sur la fiscalité des ménages, qui concerne évidemment les femmes. Il se trouve que depuis 1945, les personnes mariées ou pacsées doivent remplir une déclaration de revenus commune. La France est l'un des trois pays où perdure un tel système et nous nous demandons quelles conséquences entraînerait, pour ces personnes comme pour le budget de l'État, l'individualisation généralisée des déclarations de revenus. Un rapport est en cours de finalisation mais j'aurais aimé qu'en tant que présidente de l'Assemblée des femmes de Paris – Île-de-France, vous nous en parliez.

Mme Nathalie Pilhes, présidente de l'Assemblée des femmes de Paris – Île-de-France. Je vous remercie de l'honneur que vous me faites de m'entendre aujourd'hui, au nom de notre association. Je centrerai mon propos sur le quotient conjugal et son impact sur l'égalité femmes-hommes.

S'agissant de l'impact du quotient conjugal sur l'égalité hommes-femmes, j'aborderais trois points : les effets négatifs que nous constatons sur la situation des femmes, les réponses que nous apportons aux arguments de ceux qui sont en faveur du maintien du quotient conjugal, et enfin nos recommandations.

Tout d'abord, les effets négatifs du quotient conjugal relèvent d'un constat général.

Premier constat : le quotient conjugal crée un système inégalitaire entre les couples : d'une part, il ne bénéficie pas aux foyers qui ne sont pas imposables ; d'autre part, il est fiscalement injuste et discriminant selon le statut du couple, dans la mesure où c'est un avantage fiscal qui bénéficie aux couples mariés et pacsés mais pas aux couples en concubinage ou union libre. Cette discrimination crée une inégalité horizontale du point de vue fiscal. En 2011, un rapport du Haut conseil de la famille a relevé que le quotient conjugal ne tenait pas compte des économies d'échelle réalisées au sein du couple et s'éloignait donc du principe d'équité horizontale. Parmi les foyers non mariés, un tiers sont des concubins et ne bénéficient pas du même avantage fiscal que ceux qui sont mariés ou pacsés.

Le système est par ailleurs incohérent fiscalement parlant, puisque les couples en concubinage doivent faire une déclaration commune pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), alors qu'ils ne le font pas pour le calcul de l'impôt sur le revenu (IR).

Il est également incohérent par rapport au traitement social des couples. En effet, le concubinage et l'union libre sont reconnus comme des situations de mise en commun des revenus du couple par le système social, mais pas par le système fiscal. C'est le cas pour le

revenu de solidarité active (RSA), dont le montant est le même qu'il soit versé à un couple marié, pacsé ou en union libre, et pour l'allocation de parent isolé.

Enfin, il est anti-redistributif, dans la mesure où il accorde aux couples mariés ou pacsés un avantage qui augmente avec le revenu. Toujours en 2011, le Haut conseil de la famille a relevé que près des deux tiers de l'avantage du quotient conjugal, comparativement à une imposition séparée, bénéficiait aux 20 % des foyers les plus aisés. De même, 10 % des foyers les plus aisés recueillent 53 % de la valeur du quotient conjugal. Ce mode d'imposition est donc davantage concentré sur les hauts revenus.

Deuxième constat : le quotient conjugal est discriminant selon le sexe. Comme l'impôt est progressif en France, le taux effectif d'imposition augmente évidemment avec le revenu, mais le système devient inégalitaire si l'on y ajoute le dispositif du quotient conjugal. En effet, si les revenus des conjoints sont inégaux, le quotient conjugal procure une réduction d'impôt au foyer fiscal soumis à une imposition commune par rapport au foyer fiscal dont l'imposition n'est pas conjointe.

Le quotient conjugal augmente le taux d'imposition du conjoint à plus faible revenu, alors qu'il diminue le taux d'imposition du conjoint qui a le plus fort revenu. Et comme c'est la femme qui a le plus faible revenu, dans la majorité des cas, cela conduit, s'il y a une imposition commune, à une discrimination indirecte envers les femmes.

À revenu identique pour l'homme, plus le revenu de la femme est faible, plus le système favorise le couple, et la réduction d'impôt est maximale si la femme reste au foyer. En 2011, le Conseil des prélèvements obligatoires a d'ailleurs relevé que plus l'un des deux conjoints perçoit des revenus élevés, plus la configuration dans laquelle l'autre conjoint n'a pas d'activité professionnelle est fréquente.

Le quotient conjugal agit, d'une part, comme une prime à l'inégalité de revenus à l'intérieur des couples et, d'autre part, comme une prime à l'inactivité professionnelle pour l'un des conjoints.

C'est le troisième constat que nous faisons : le quotient conjugal exerce un effet d'éviction des femmes sur le marché du travail. Pour nous, c'est le constat le plus important, qui m'amène à formuler quatre observations.

Première observation : ce quotient conjugal favorise une certaine forme de répartition du travail à l'intérieur du couple. Plus le couple est inégalitaire, plus la réduction d'impôt est importante et génère une prime à la spécialisation de l'activité pour l'un ou l'autre conjoint. Ce modèle fiscal n'encourage pas celui du couple qui a potentiellement un revenu plus faible à trouver du travail. Or, dans l'immense majorité, c'est la femme qui est dans cette situation. Le Conseil des prélèvements obligatoires fait le constat suivant : l'imposition commune entraîne pour le conjoint aux revenus les moins élevés une moindre incitation à obtenir des revenus d'activité ; et puisque cela concerne majoritairement les femmes, elle conforte la répartition traditionnelle des tâches au sein du ménage.

Ces constats sont confirmés par une récente étude de l'INSEE parue en mars 2014, et qui met en lumière une corrélation entre le niveau de revenu des femmes et leur statut marital. Il a été ainsi noté que la contribution des femmes aux revenus du couple est plus faible quand elles sont mariées ; elle représente en effet 34 % pour les femmes mariées, contre 41 % dans les couples en concubinage ou pacsés. Deuxième observation : à partir du moment où cet effet

d'éviction pèse sur le conjoint qui a le revenu le moins élevé, les femmes sont victimes d'une double discrimination : elles sont d'abord victimes de l'écart structurel de rémunération entre elles et les hommes ; ensuite, elles font l'objet d'un effet d'éviction sur le marché du travail. Cette situation pèse sur les arbitrages internes au sein des couples et crée une discrimination entre l'un et l'autre conjoint.

On a pu également constater que l'offre de main d'œuvre des femmes est sensible aux effets incitatifs ou « désincitatifs » à l'emploi qui résultent des politiques familiales et sociales, pour des raisons liées aux normes sociales sur les rôles sexués. Je vous rappelle qu'en 1994, l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux parents de deux enfants – au lieu des parents de trois enfants – a entraîné une baisse de quinze points du taux d'activité des femmes éligibles à cette mesure : on est passé de 70 à 55 %, ce qui est colossal. En effet, les femmes ont été beaucoup plus nombreuses à prendre cette allocation.

Un certain nombre d'études récentes ont établi une corrélation positive entre l'imposition séparée et l'emploi des femmes. J'ai relevé deux études intéressantes. L'une a été réalisée par Damien Échevin, qui a estimé que la suppression du quotient conjugal augmenterait de 0,6 point le taux de participation des femmes au marché du travail. Cette corrélation peut ne pas paraître très importante, mais elle existe malgré tout.

Une autre étude, due à M. Clément Carbonnier, estime que l'élasticité moyenne de l'offre de travail des conjoints aux taux d'imposition est négative, même si elle est très faible, soit de 0,05 point. Cela signifie que sur 400 couples qui voient leur taux marginal passer de 10 à 11 %, un conjoint parmi les 200 actifs décidera de s'arrêter de travailler. La corrélation est donc là, même si elle apparaît modérée.

Une dernière conséquence de cet effet d'éviction est le développement du travail à temps partiel féminin. En France, le temps partiel représente 30 % dans l'emploi total des femmes, il est de 6,9 % pour les hommes. En Allemagne, il est de 45 % pour les femmes et de 10 % pour les hommes. C'est une conséquence très importante des arbitrages au sein des couples.

Nous en tirons la conclusion que l'imposition conjointe des couples aboutit, en pratique, à traiter le travail des femmes comme un revenu d'appoint – c'est une idée qui n'a malheureusement pas disparu – et que c'est sur le seul salaire des femmes que l'on projette le calcul coût/bénéfice des politiques fiscales et sociales pour le couple. L'imposition conjointe des couples contribue donc à renforcer les inégalités professionnelles femmes-hommes que l'on cherche par ailleurs à combattre.

Quatrième constat : le quotient conjugal est un modèle archaïque contraire à l'égalité des sexes. C'est un modèle que vous connaissez bien, qui est né en 1945, et dont l'objectif était alors de promouvoir un certain type de modèle de famille : l'homme était le chef de famille, son salaire permettant à sa femme de se consacrer à l'éducation des enfants. C'était un système fiscal orienté vers une politique nataliste, qui y associait le retrait des femmes du marché du travail. De fait, pendant quelques années, de 1945 à 1953, on a retiré une demi-part fiscale aux couples qui n'avaient pas d'enfants. Ce modèle, où l'on considérait que les femmes étaient des charges familiales, comme les enfants, est aujourd'hui dépassé.

Ce modèle est également contraire à la reconnaissance de la pleine citoyenneté des femmes, puisqu'il n'y a pas de reconnaissance des individus devant l'impôt, dès lors qu'ils sont mariés ou pacsés. De fait, du point de vue de l'administration fiscale, aujourd'hui encore,

c'est l'époux qui demeure *a priori* le seul contribuable. Même si l'épouse a un revenu, les déclarations électroniques restent encore attachées au conjoint homme. Les femmes mariées sont systématiquement nommées par l'administration fiscale du nom de leur conjoint, même si elles ont fait savoir qu'elles souhaitaient être appelées de leur nom de naissance – ce qui est pourtant contraire aux circulaires réitérées du Premier ministre sur le sujet.

Nous considérons que la mise en œuvre des droits universels passe par l'attribution de droits propres attachés aux personnes et non attachés au titre de conjoint. Donc, de notre point de vue, la pleine citoyenneté suppose une existence devant l'impôt et passe par un statut personnel du contribuable. Le système fiscal doit reconnaître les individus adultes comme autonomes, indépendamment de leur sexe et de leur statut familial.

Ce modèle est dépassé et inadapté du point de vue des mœurs, dans la mesure où il ne permet pas de prendre en compte l'évolution actuelle des familles, avec les unions libres, les séparations, les recompositions familiales, le développement de foyers monoparentaux, etc. Comme je le disais tout à l'heure, il y a contradiction entre la politique fiscale et la politique sociale en matière de reconnaissance des couples.

Il y a également contradiction avec les politiques publiques actuelles qui favorisent l'égalité femmes-hommes. Le système actuel a un effet contreproductif : d'un côté, on encourage l'emploi des femmes en développant les modes de garde, en favorisant le passage de l'emploi à temps partiel à un emploi à temps plein, et de l'autre côté, on taxe lourdement l'offre de travail par le système du quotient conjugal.

Je conclurai en disant que le quotient conjugal est fondamentalement contraire à l'objectif d'égalité des sexes, puisque l'accès à un emploi rémunéré est la condition nécessaire de l'autonomisation des femmes.

Comme vous le disiez tout à l'heure, madame la présidente, ce quotient conjugal reste une spécificité française. Avec le Luxembourg et le Portugal, la France est le seul pays de l'OCDE à exiger l'imposition conjointe pour les couples mariés ou pacsés. Elle est même le seul et le dernier pays de l'OCDE à exiger cette imposition conjointe, complétée par l'attribution de parts pour les enfants – c'est-à-dire le quotient familial.

Quelques pays comme l'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne offrent le choix entre l'imposition conjointe et séparée. Mais la majorité des pays a opté pour l'individualisation. Il faut tout de même reconnaître que rares sont les cas d'individualisation totale de l'impôt. Les pays qui s'en rapprochent le plus sont les pays nordiques : Danemark, Suède et Finlande, où l'unité d'imposition est l'individu. Mais dans la plupart des cas, existent des mécanismes de transfert – transferts de revenus, abattements divers, etc. – qui viennent dénaturer ce caractère individuel.

Je voudrais également appeler l'attention sur ce que l'on appelle le système mixte lorsque le contribuable a le choix entre imposition conjointe et séparée. Selon moi, c'est un piège parce qu'un tel système ne permet pas de sortir de la pression que peut exercer le conjoint mieux payé, et donc de renverser les logiques de négociation qu'il y a à l'intérieur du couple.

J'en viens au deuxième point de mon intervention sur le quotient conjugal : les quelques réponses que l'on peut faire à ceux qui souhaitent son maintien.

Le premier argument est qu'une individualisation de l'impôt ne serait pas un élément déterminant dans la décision des femmes de travailler ou de ne pas travailler, et que le taux d'activité des femmes n'a cessé de croître en France. Or les différentes études dont nous disposons montrent que c'est principalement le second apporteur de revenu – que sont les femmes – qui est le plus sensible à l'arbitrage « travailler ou rester à la maison ».

Le deuxième argument est que l'imposition séparée ne serait pas équitable et dégraderait la redistribution du système fiscal. Nous répondons que l'individualisation de l'impôt sur le revenu ne remet pas en question la solidarité familiale entre les familles, avec ou sans enfants, précisément parce qu'il convient de distinguer le quotient conjugal du quotient familial. Il ne s'agit pas, en supprimant le quotient conjugal, de supprimer ce qui relève du soutien aux familles avec enfants.

J'observe par ailleurs qu'aujourd'hui, les couples monoactifs sont les grands gagnants du système. Il faut renverser la perspective. Ces couples n'ont pas besoin d'externaliser en payant une partie des tâches domestiques et familiales, contrairement aux couples biactifs. Pour ces derniers, la charge est considérable, alors que dans les couples monoactifs, la femme produit un service gratuit et, en outre, défiscalisé.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Les familles à revenus modestes ne risquent-elles pas, en cas de suppression du quotient conjugal, de voir leur impôt augmenter significativement ?

Mme Nathalie Pilhes. Mais vous pouvez utiliser le bénéfice de la suppression du quotient conjugal, qui est fiscalement considérable, pour faire de la redistribution. J'y reviendrai dans mes recommandations.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Il faudra réinventer d'autres mécanismes. Sinon, il y aura des perdants, y compris parmi les familles modestes.

Mme Nathalie Pilhes. Le législateur pourra accompagner la réforme en question.

Le troisième argument est que l'individualisation remettrait en cause la reconnaissance des solidarités familiales. Mais il part de l'hypothèse que les couples mariés et pacsés mettent l'ensemble de leurs revenus en commun. Or moins des deux-tiers des couples déclarent mettre leurs revenus entièrement en commun.

Enfin, l'imposition individuelle priverait les femmes du libre choix d'avoir ou non un emploi. Pour nous, ce n'est pas du tout un argument. Il ne s'agit pas d'obliger les femmes au foyer à avoir une activité professionnelle, mais surtout de ne pas les en décourager. Cette idée qu'il faudrait défendre le « libre choix » de travailler ou non pour les femmes en couple relève d'une conception du couple qui a institutionnalisé la dépendance des femmes par rapport au conjoint. Cela pose des problèmes importants et a de graves conséquences en cas de séparation ou après la retraite. Le nombre de femmes seules avec enfants a plus que doublé en quarante ans et il continue à augmenter. Une femme sur trois vit au-dessous du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, beaucoup de femmes ont renoncé à une activité professionnelle aussi par manque de modes de garde ou en raison de leur coût trop élevé. Il manquerait aujourd'hui 500 000 places d'accueil en France. Le Gouvernement a promis d'en créer 275 000. C'est absolument stratégique. En Allemagne, le taux d'emploi des femmes est à peu près le même

qu'en France, mais les Allemandes arbitrent clairement entre l'emploi et la maternité. Dans certains pays, le manque de modes de garde aboutit à une exclusion des femmes du marché de l'emploi.

J'en viens à mon troisième point : nos recommandations.

Comme vous l'avez compris, notre recommandation principale est de refonder l'impôt sur le revenu autour de l'égalité hommes-femmes en individualisant l'impôt et en supprimant le quotient conjugal. Individualiser l'impôt permettra de réduire les taux marginaux imposés aux revenus des femmes. De notre point de vue, seule l'imposition individuelle permet d'assurer l'égalité de traitement devant l'impôt. Elle est en cohérence avec la généralisation des droits propres attachés aux personnes, en lieu et place des droits dérivés. Elle est en cohérence avec l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, et elle permet de rééquilibrer les rapports de force en termes de négociation au sein du couple.

Je rappellerais ensuite que le quotient conjugal coûte entre 5,6 et 9,6 milliards d'euros, et le quotient familial environ 13,9 milliards d'euros. Certains chercheurs ont indiqué qu'ils étaient médusés de voir des sommes aussi importantes distribuées sur la base d'objectifs très approximatifs. Je dois dire que je partage cette stupéfaction. Mais nous suggérons d'accompagner la suppression du quotient conjugal. Comme vous le disiez très justement tout à l'heure, il y aurait des perdants, notamment parmi les familles modestes.

Dans un premier temps, nous proposons de distinguer clairement la politique familiale de la politique fiscale puisque la prise en compte des charges familiales dans l'impôt provoque des effets inégalitaires et des incohérences. Cela rendrait l'impôt plus visible, plus transparent, plus juste et donc plus acceptable.

Nous proposons ensuite d'utiliser le gain des rentrées fiscales liées à la suppression du quotient conjugal pour instaurer une meilleure redistribution, à la fois verticale et horizontale, de ces rentrées fiscales. Les foyers à plus hauts revenus y perdraient, puisque la perte moyenne augmente avec le niveau de vie. Mais la redistribution de ce supplément permettrait de neutraliser l'effet de cette suppression sur les contribuables les plus modestes. Le législateur pourrait définir un seuil en dessous duquel on refuserait que les couples y perdent.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Mais c'est compliqué. Si vous décidez par exemple que ce seuil est de 4 000 euros, une famille avec deux enfants, où chacun des conjoints gagne 2 000 euros – famille qu'on peut considérer comme appartenant à la classe moyenne – risque d'être touchée.

Mme Nathalie Pilhes. Selon certaines simulations économétriques, la moyenne de la perte se situe autour de 300 euros par foyer fiscal.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Une famille de quatre personnes, avec 5 000 ou 6 000 euros de revenus, est une famille aisée. Appartient-elle à la classe moyenne ? Des propositions comme celles-là ne sont pas faciles à cibler.

Mme Nathalie Pilhes. En effet. Mais le dernier décile des revenus fiscaux représente 50 % du quotient conjugal. Il y aurait donc au moins cela à redistribuer.

Après, il faut tenir compte des enfants. Le quotient familial est encore autre chose. Plusieurs possibilités sont envisageables : redistribution de caractère universel, prestation sociale, etc.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Le quotient familial a été plafonné.

Mme Nathalie Pilhes. En effet. Et j'observe que si l'on a débattu du quotient familial, on a laissé complètement de côté la question du quotient conjugal. J'ai lu dans la presse un certain nombre de déclarations de responsables politiques – masculins, en général – qui évacuaient cette question d'un revers de main en disant : la société française n'est pas prête à débattre sur la remise en cause du quotient conjugal. Je me demande si ce n'est pas eux qui n'y sont pas prêts. Car il est beaucoup plus subversif de remettre en cause le quotient conjugal que le quotient familial, puisqu'on est là sur le terrain de la négociation et du pouvoir au sein du couple, ce qui n'est pas tout à fait le cas du quotient familial.

En conclusion, nous souhaitons mettre en exergue que ce quotient conjugal génère des inégalités, des discriminations, des incohérences. Qu'attend-on pour neutraliser l'ensemble de ses effets négatifs ? Les effets de la suppression du quotient conjugal, qu'il conviendra de neutraliser, seront probablement bien moindres que les effets de celui-ci, que l'on déplore aujourd'hui. Je souhaitais faire passer ce message : le devoir de la représentation nationale est de ne plus faire un tabou du quotient conjugal.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Je suis d'accord avec vous sur ce point et je peux vous assurer, pour l'avoir constaté, que le sujet a été complètement occulté lorsqu'on a parlé de la réforme de l'impôt des ménages. En outre, il y a une confusion entre quotient conjugal et quotient familial.

Mme Nathalie Pilhes. Beaucoup font la confusion, par ignorance. Mais je me demande aussi s'il n'y aurait pas quelque chose qui relèverait de l'inconscient et qui serait lié au fait que la suppression du quotient conjugal s'accompagnerait d'un certain abandon de pouvoir...

Mme la présidente Catherine Coutelle. Personnellement, je ne suis pas sûre que le quotient conjugal ait autant d'effet que vous le dites sur l'emploi des femmes qui, par ailleurs, ont bien du mal à en trouver un. Mais je suis tout à fait d'accord sur les principes d'égalité et d'autonomie que vous avez mis en avant.

Je souhaiterais que l'administration fiscale soit à même de faire des simulations, à partir desquelles les ménages seraient libres de choisir entre la déclaration commune et la déclaration individuelle. Bien sûr, les femmes souhaitant retravailler devraient sans doute négocier, alors même que, la plupart du temps, elles ne sont pas en position de force. Mais ce pourrait être une première étape avant la suppression du quotient conjugal.

Mme Nathalie Pilhes. Je crois que c'est piste évoquée par le rapport Lemièrre. Personnellement, je considère que cela ne résout pas le problème de la négociation dans le couple.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Cela peut faire au moins prendre conscience de la réalité.

Mme Nathalie Pilhes. On pourrait inscrire cette suppression du quotient conjugal comme étant une perspective, et décider de procéder par étapes.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Madame Pilhes, pourriez-vous nous transmettre votre contribution écrite ?

Mme Nathalie Pilhes. Je vous l'enverrai.

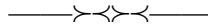
Mme la présidente Catherine Coutelle. Ce serait parfait. Vos propos correspondent aux conclusions du rapport que je vais présenter demain au titre de la Délégation. Il ne serait pas normal qu'on aille vers une réforme fiscale sans aborder au moins le sujet du quotient conjugal. Malheureusement, nous n'avons pas d'études d'impact le concernant, et Bercy, que nous avons sollicité, ne nous a pas répondu.

Mme Nathalie Pilhes. Il n'est pas sûr que ce soit une priorité de l'administration de Bercy.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Ces études d'impact figureront dans nos recommandations. De telles études sont nécessaires quand on fait des réformes, et je vais le rappeler à la ministre aux Droits des femmes, Mme Najat Vallaud-Belkacem. Encore faut-il qu'il s'agisse de véritables études d'impact. Il arrive trop souvent que l'on se contente d'écrire : « il est possible que la loi... » ou « on souhaite que la loi aboutisse à cela... ». Il faudrait également que ces études présentent des données sexuées. Il me semble d'ailleurs que l'on ne dispose même pas de données statistiques sexuées sur la prime pour l'emploi.

Madame, je vous remercie pour votre intervention concise et très intéressante.

La séance est levée à 14 heures 55.



Membres présents ou excusés

Présente. – Mme Catherine Coutelle.

Excusées. – Mme François Guégot et Mme Marie-Jo Zimmermann.