

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

- Audition, ouverte à la presse, de M. Eric Mengus, professeur assistant à l'école des Hautes études commerciales de Paris (HEC).. 2
- Présences en réunion8

Mercredi

11 décembre 2019

Séance de 15 heures 15

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Vice-Présidence
de M. Gilles Lurton**

*Vice-président de la mission
d'information*



**Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique
familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle
Mercredi 11 décembre 2019**

Vice-Présidence de M. Gilles Lurton, vice-président de la mission d'information

<p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Eric Mengus, professeur assistant à l'école des Hautes études commerciales de Paris (HEC).</p>
--

La séance est ouverte à quinze heures quinze.

M. Gilles Lurton, vice-président. Nous poursuivons nos auditions sur la politique familiale. Après avoir auditionné M. Marc Pichard, professeur des universités de Paris-Ouest, spécialiste des questions de filiation et de genre en droit civil, nous accueillons M. Eric Mengus, professeur à l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC), qui va nous conduire à aborder la politique familiale non plus dans ses aspects juridiques, mais sous l'angle de ses impacts économiques et financiers.

Comme toute politique publique, la politique familiale poursuit des objectifs et a un coût, nous en entendons souvent parler dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de la sécurité sociale que nous venons d'examiner. Cette politique est-elle efficace ? Est-elle adaptée ? Faut-il la faire évoluer dans ses modes de financement ou dans ses composantes ? Qui peut prétendre à en bénéficier ?

Autant de questions dont nous aimerions débattre avec vous. Je vais donc vous laisser la parole pour un exposé liminaire, si vous le souhaitez, mais auparavant, peut-être que ma collègue rapporteure Nathalie Elimas souhaite intervenir.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. M. Mengus, bonjour. Je suis ravie de vous revoir, cette fois-ci dans le cadre plus formel de la mission, puisque nous nous étions rencontrés avant qu'elle ne soit installée. Aujourd'hui nous avons un cadre qui est bien défini. Nous travaillons sur l'adaptation de la politique familiale aux grands enjeux du vingt-et-unième siècle. C'est volontairement vaste puisque je souhaitais que l'on puisse vraiment embrasser les différents enjeux et mener une réflexion assez large, tant sur les enjeux sociaux, sociétaux, économiques et démographiques. C'est chose faite.

M. Eric Mengus, professeur assistant HEC Paris. Tout d'abord merci pour votre invitation. Je vais parler de certains aspects économiques liés à la politique familiale. Comme vous le savez, depuis le 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales sont modulées en fonction du revenu. En quelques mots, les ménages à plus forts revenus perçoivent à présent moins d'allocations. La question que je vais essayer de traiter est la suivante : qu'est-ce qu'un économiste peut raconter à ce sujet, quels sont les enjeux ?

Je vais plus particulièrement me concentrer sur l'un d'entre eux.

Une conséquence évidente de cette modulation est d'abord la redistribution des ressources. En modulant ces allocations, on distribue moins aux plus riches et plus aux moins riches. La deuxième conséquence évidente est que cela a permis de réduire le coût de la politique familiale, c'est-à-dire son impact sur les finances publiques. Je crois que le gain

fiscal avait été estimé alors, si je ne me trompe pas, à quelque 800 millions d'euros en 2015. Mais si ce sont les seuls effets de cette modulation, nous détenons alors en quelque sorte un Graal des politiques publiques.

Nous sommes capables de faire plus avec moins. Nous sommes capables de réformer n'importe quelle politique, en faisant d'une pierre deux coups, nous sommes à la fois capables de redistribuer plus et à moindres frais. Il ne faudrait pas se priver, il faudrait prendre n'importe quelle politique existante et procéder à cette modulation selon les revenus. Cela permettrait d'avoir une politique publique moins coûteuse, plus efficace et plus redistributive.

La question que je dois me poser en tant qu'économiste est la suivante : est-ce vraiment le Graal ? Est-ce qu'il n'y a pas un certain nombre de coûts et de difficultés que peut poser cette modulation en fonction des revenus ?

Cela veut dire que je vais d'emblée mettre de côté les questions d'estimation du coût de la politique et d'estimation de la redistribution, je laisse cela à d'autres. La question est celle des coûts. Quel peut être le coût de la modulation de cette politique familiale, et plus exactement les allocations familiales ? En quelque sorte, quel calcul oublions-nous de faire ?

Je vais commencer par vous montrer qu'en conditionnant ces aides au niveau des revenus, nous avons simplement créé une imposition supplémentaire sur les revenus, et plus généralement une imposition supplémentaire sur les revenus du travail, qui concernent la classe moyenne au sens large.

La deuxième chose que je voulais dire, c'est que cette imposition supplémentaire a des conséquences possibles que nous ne souhaitons pas forcément, et plus exactement qui ne font pas forcément partie des choses désirées par les autorités publiques en général.

En dernier lieu, je vais vous parler des pistes possibles. Comment essayer de résoudre ce problème lié à cette imposition supplémentaire, cachée via la politique familiale ?

Tout d'abord, je vais expliquer pourquoi on impose sur le revenu en faisant de la modulation de la politique familiale par le revenu. D'une certaine façon, c'est très simple. Si l'on vous donne une aide et que le montant de cette aide diminue à mesure que vous gagnez du revenu, c'est ce qu'on appelle un impôt sur votre revenu. Si vous gagnez soudainement dix euros de plus et que vous avez un euro d'aide en moins, votre variation de revenu nette est de neuf euros. C'est comme si vous aviez été taxé à dix pourcents.

C'est précisément ce qui est arrivé avec la modulation des allocations familiales en fonction du revenu. Je donnerai quelques chiffres mais je vous dis juste un mot auparavant. Cette imposition via les aides, via les services n'est pas l'apanage de la politique familiale. On a aussi ce genre d'imposition « cachée » via d'autres aides, d'autres politiques.

Ce qui est très intéressant dans le cas de la politique familiale, c'est que beaucoup de ces aides, beaucoup de ces services sont modulés en fonction du revenu. Pour ce qui est des allocations familiales, si nous prenons les valeurs les plus récentes pour trois enfants, nous voyons que ces allocations familiales passent de 300 euros à 75 euros, quand on passe d'un revenu annuel total pour le ménage de 73 900 euros à un revenu de 96 610 euros.

Si nous faisons un calcul très rapide, cela indique qu'on perd 225 euros par mois pendant 12 mois si on a un accroissement de revenus annuel d'un peu plus de 20 000 euros. 225 euros multiplié par 12, cela fait 2 700 euros, 2 700 euros divisés par 20 000 euros, cela fait une imposition supplémentaire de 11,9 %. Imaginez un ménage qui gagne à peu près 73 000 euros, qui a soudainement un coup de chance et passe à plus de 96 000 euros, ce ménage qui avait un taux marginal d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu de 30 % se

voit taxé de 12 % supplémentaires, c'est-à-dire que son taux marginal sur l'impôt sur le revenu est au moins de 42 %.

Voilà le type de conséquences. Il faut avoir en tête que chaque fois que vous allez rajouter une aide dépendante du revenu, on va avoir un taux marginal d'imposition plus élevé. Cette composante de la politique familiale fait sauter une tranche d'imposition.

Je vous disais qu'il y a d'autres aides et services de la politique familiale qui sont concernés. Nous pouvons parler du complément familial ou de choses tout à fait différentes, comme le coût d'une place en crèche, qui n'est pas de l'ordre de l'aide mais de celui du service. Les tarifs des crèches augmentent avec le revenu.

Cela fait donc une imposition marginale supplémentaire sur le revenu. Pour vous donner une idée, le chiffre est de l'ordre de 9 % pour un enfant qui serait gardé 42 semaines dans l'année et 50 heures par semaine.

Je ne vais pas vous faire la liste exhaustive de toutes les conséquences, il faut simplement avoir en tête que tout cela s'additionne à l'imposition marginale.

Cela crée une sorte d'imposition disparate. Vous n'êtes pas uniquement taxé sur votre revenu, vous l'êtes sur votre revenu, selon votre situation familiale, selon le nombre d'enfants, selon le choix du mode de garde ou ce genre de choses. Est-ce que cela fait partie des objectifs de politique publique, c'est une bonne question.

Je vous ai dit que cela avait des conséquences possibles, quelles sont-elles ?

Cela a plusieurs effets potentiels. Les économistes aiment beaucoup parler de ce taux marginal d'imposition, qui va conditionner vos incitations à essayer de gagner un peu plus de revenus. Si vous avez un taux marginal plus élevé, les économistes vous diraient que vous avez moins d'incitation à travailler davantage. Cela vaut pour ce qu'on appelle la marge intensive du travail, c'est-à-dire le fait d'effectuer des heures supplémentaires, mais cela peut aussi avoir un impact sur la marge extensive du travail. Imaginez un couple dont l'une des deux personnes ne travaille pas. Est-ce que cette deuxième personne a envie de travailler ? Si elle est à mi-temps, a-t-elle envie de passer à plein temps ? C'est le genre de questions qui peuvent se poser.

Avec des taux marginaux plus forts, nous allons avoir une moindre volonté pour ces personnes d'aller travailler. Cela peut notamment avoir des conséquences pour ce qui constitue encore aujourd'hui le deuxième revenu du foyer, c'est-à-dire pour beaucoup de femmes. Ont-elles beaucoup d'intérêt à retourner sur le marché du travail, à travailler davantage, à passer d'un mi-temps à un plein-temps, lorsque leur emploi, leur revenu supplémentaire correspondra à une perte importante d'aides au titre de la politique familiale ?

L'un des enjeux de cette taxation marginale est de savoir si elle a un impact à plus long terme, sur les choix de carrière, sur les choix d'éducation et plus généralement sur la mobilité sociale. C'est l'autre question que nous nous posons. Il est très difficile d'avoir des estimations, des quantifications, mais le fait que la politique familiale soit catégorielle a une conséquence possible en termes de mobilité sociale. Elle tend à contribuer à figer la société française. Or, aujourd'hui, la France est sûrement l'un des pays de l'OCDE où la mobilité sociale est la plus faible.

Au fond, le problème posé est très simple.

Nous avons plusieurs objectifs : aider toutes les familles, redistribuer, avoir un coût minimum en termes de finances publiques. Or malheureusement, nous avons un seul instrument. Quand on a un seul instrument et plusieurs objectifs, un économiste vous dira

qu'on ne sera pas toujours très bon pour remplir ces différents objectifs. La meilleure des façons est d'essayer le plus possible d'affecter un objectif à un instrument. Or, pour ce qui est de la redistribution, nous avons un instrument qui s'appelle l'impôt sur le revenu. Ce qui sert directement à redistribuer les revenus, c'est l'impôt sur le revenu.

Dans la mesure du possible, au lieu d'utiliser la politique familiale pour faire de la redistribution entre les familles, il serait plus judicieux, plus direct, d'utiliser l'impôt sur le revenu. Cela impliquerait de ne pas moduler les aides, mais simplement de les fiscaliser, c'est-à-dire de les faire rentrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et de taxer au taux marginal du ménage - ce taux marginal étant calculé de manière équitable par le législateur, de manière transparente et unique, via le barème de l'impôt sur le revenu.

Si nous faisons mieux en termes d'efficacité et d'équité, en termes de taux de taxation, cela veut dire que nous ferons moins bien dans une autre direction : soit en termes de redistribution, car nous devons diminuer le montant des aides, soit en termes de coût fiscal, c'est-à-dire que nous ne pourrions pas récolter la même chose, en diminuant les aides ou en les fiscalisant. Cela aura donc un coût budgétaire supplémentaire.

M. Gilles Lurton, vice-président. Merci beaucoup M. Mengus. Mme Elimas a peut-être quelques questions à vous poser sur tout cela ? En tout cas, c'est très intéressant, c'est un travail que j'avais déjà eu l'occasion de mener et ce sont les conclusions auxquelles j'étais également parvenu.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Merci M. Mengus pour ces premiers éléments et ces premiers éclairages. J'aimerais aller un peu plus loin dans la fiscalité des aides. Pourriez-vous davantage développer ce point ? Comment en voyez-vous la déclinaison ? Si elles sont fiscalisées, j'imagine que le risque pour les ménages est également de changer de tranche ?

M. Eric Mengus. Il y a effectivement le risque de passer une tranche, mais vous voyez qu'aujourd'hui, les allocations familiales sont taxées jusqu'à 75 %. C'est comme si on donnait par exemple 300 euros à une famille de trois enfants, qu'on taxait ensuite à 75 %, de sorte que certaines familles n'ont que 75 euros à la fin.

Si vous entrez dans une tranche d'imposition supérieure, vous n'êtes taxés que marginalement sur ce revenu supplémentaire et au maximum qu'à 49 %, (45 % au titre de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu et 4 % maximum de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus). Ici, d'une certaine façon, pour les personnes en question, une fiscalisation des allocations familiales correspondrait à un gain car elles seraient moins taxées marginalement sur ce revenu supplémentaire. J'attire votre attention sur le fait que la situation aujourd'hui est parfois un peu absurde. Je peux trouver des exemples où en combinant certaines des aides et des services, des ménages se retrouvent taxés à 49 % en taux marginal, alors qu'ils gagnent 3 ou 3,5 fois le salaire minimum de croissance (SMIC).

Je pense que le problème est plutôt inverse. Ce n'est pas très grave au fond que quelqu'un passe d'une tranche à l'autre parce qu'il s'agit seulement de taxer le revenu marginal. Par contre, aujourd'hui, on taxe déjà beaucoup et de manière disparate.

Cela répond déjà à la première partie de votre question.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Cette taxation des prestations s'accompagnerait d'un retour à une universalité des allocations familiales ?

M. Gilles Lurton, vice-président. A priori, il n'y a pas de rupture d'universalité, m'a-t-on expliqué pendant des années.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. C'est juste. Si on dit qu'il n'y a pas de rupture d'universalité, on supprimerait en tout cas la modulation. Ce que j'appelle vulgairement le « retour à l'universalité » mais qui est effectivement insuffisamment précis. On fiscaliserait donc les allocations familiales. Nous sommes bien d'accord sur la proposition qui est la vôtre ?

M. Eric Mengus. Oui tout à fait.

Je ne suis pas revenu sur ce point-là. Mais effectivement, la solution est que le même montant soit versé à toutes les familles. Ces aides, dans un deuxième temps, sont déclarées par les ménages, dans le cadre de leur imposition sur le revenu. Cette aide, avec leurs autres revenus, sera donc taxée au barème de l'impôt sur le revenu.

Ce sont effectivement des aides constantes quel que soit le revenu.

M. Gilles Lurton, vice-président. Je vous remercie pour cette explication qui est extrêmement claire. Avez-vous pu estimer l'apport financier d'une telle solution pour l'État ?

M. Eric Mengus. Je n'ai pas d'estimation précise, je n'ai pas la technologie pour cela. Ce sont aujourd'hui l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou d'autres instituts publics qui possèdent les données pour faire ce que nous appelons des micro-simulations qui permettraient de calculer l'impact budgétaire précis.

Tout ce que je peux vous dire, c'est qui gagnerait et qui perdrait.

Qui perdrait ? Cela dépend de la décision du législateur, s'il décide de diminuer les aides, de diminuer le coût de la politique familiale.

Qui gagnerait ? Ce sont les gens qui aujourd'hui sont taxés à 75 % sur ces aides et qui seraient taxés à un taux d'imposition marginal, c'est-à-dire des gens qui sont plus élevés dans la distribution de revenus.

M. Gilles Lurton, vice-président. Merci. Il serait intéressant d'avoir des simulations sur une telle disposition que nous avons déjà demandée à une époque au ministère, et que nous n'avions jamais pu obtenir.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. J'ai une autre question en lien avec la réforme des retraites. Un focus est fait dans cette réforme sur les femmes, notamment avec la prise en compte du premier enfant, dans le calcul des droits.

Pensez-vous que nous pourrions, un peu en cohérence, le dupliquer pour ce qui concerne les allocations familiales et donc les verser, non pas à partir du deuxième enfant, mais dès le premier enfant ? Pensez-vous que ce soit intéressant et faisable ?

Deuxièmement, dans ce cas, pourquoi ne pas les forfaitiser ?

M. Eric Mengus. Je dois dire que je n'ai pas forcément d'avis très tranché sur la question.

J'attire plutôt votre attention, en tant qu'économiste, sur le type de questions qui doit se poser, c'est-à-dire : « est-ce que je dois aider une famille qui a un enfant, dès le premier enfant, ou est-ce que je dois seulement aider une famille qui a trois enfants » ?

Je vous dis simplement de faire attention à ne pas vous interroger en même temps sur un autre sujet, qui est celui de la redistribution, c'est-à-dire : « est-ce que je dois aider uniquement les familles à partir d'un enfant qui ont seulement jusqu'à x euros de revenus, mais pas les autres, etc. » ?

Il faut bien distinguer ces objectifs. En tant qu'économiste, je n'ai pas forcément d'idée préconçue sur la première question relative aux bons objectifs de politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. M. Mengus, je vous remercie pour ces éclaircissements. C'est très intéressant d'avoir eu ces informations.

L'audition s'achève à quinze heures trente.

—

Membres présents ou excusés

**Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique
familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle**

Réunion du mercredi 11 décembre 2019 à 15 h 15

Présents. - M. Gilles Lurton, M. Denis Masségli, Mme Laurence Vanceunebrock,
M. Stéphane Viry