

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. Christophe Purreau,
Directeur de la législation fiscale..... 2
- Présences en réunion8

Lundi
27 janvier 2020
Séance de 16 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
M. Stéphane Viry,**
*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
Lundi 27 janvier 2020**

Présidence de M. Stéphane Viry, président de la mission d'information

– Audition, ouverte à la presse, de M. Christophe Pourreau, Directeur de la législation fiscale.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président, Stéphane Viry. Mes chers collègues, nous reprenons nos auditions dans le cadre de la mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale aux défis du XXI^e siècle en accueillant, avec beaucoup de plaisir, M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale.

Comment les orientations de notre politique familiale peuvent-elles être reconsidérées compte tenu des évolutions de notre société, d'une part, et de la diversité des structures familiales, d'autre part ? La dimension fiscale de la politique familiale joue un rôle essentiel : le quotient familial, les crédits d'impôt et les aides diverses sont des sujets très importants. Faut-il et, si oui, comment faire évoluer ces différents dispositifs pour mieux satisfaire les objectifs de la politique familiale, que cela soit le soutien aux familles, la réduction des inégalités, y compris professionnelles, ou la lutte contre la pauvreté ? Tous ces sujets nous préoccupent beaucoup.

Votre direction conçoit des dispositions fiscales ayant des effets sur la politique de la famille : pouvez-vous nous apporter votre éclairage sur les dispositions législatives et réglementaires actuelles, ainsi que sur leurs limites ? Quelles seraient, le cas échéant, vos préconisations sur les orientations à suivre en la matière ? Je souhaite une discussion aussi libre que possible. Au préalable, je laisse la parole à Mme Elimas, rapporteure de cette mission.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je veux vous remercier d'avoir répondu à notre invitation et vous souhaite la bienvenue. Le président Viry ayant parfaitement présenté le cadre de cette audition, je vous cède la parole.

M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale. Monsieur le président, madame la rapporteure, je suis très honoré d'être auditionné devant vous aujourd'hui. Sur la base du questionnaire que vous nous avez adressé, j'évoquerai les modalités de prise en compte de la famille dans notre système fiscal. Après mon propos introductif, je répondrai à vos questions ; par ailleurs, si vous le souhaitez, nous pourrions vous communiquer par écrit des éléments concernant les dépenses fiscales ou le nombre de bénéficiaires de chacune d'entre elles.

Il convient de différencier deux catégories de dispositifs : le quotient familial et le quotient conjugal, d'une part, et divers dispositifs fiscaux plus ciblés, d'autre part. Ces derniers, potentiellement coûteux pour les finances publiques, visent à encourager tel ou tel comportement, à aider les ménages à financer différents types de prestations, ou encore à alléger la charge fiscale des familles.

Le quotient familial et le quotient conjugal existent depuis longtemps. Ils sont inhérents à l'impôt sur le revenu tel que nous le connaissons en France, à savoir un impôt progressif conçu pour s'adapter aux capacités contributives d'un ménage. Celles-ci sont déterminées en prenant en compte à la fois les revenus du ménage et ses charges, lesquelles dépendent notamment du nombre de membres du foyer fiscal. Le quotient conjugal et le quotient familial s'appliquent uniquement aux revenus imposés au barème progressif, à l'exclusion de ceux qui sont imposés à un taux proportionnel, comme c'est le cas pour les revenus de l'épargne soumis au prélèvement forfaitaire unique. Il s'agit d'un dispositif visant à retarder l'entrée dans les tranches successives du barème progressif de l'impôt sur le revenu pour tenir compte des capacités contributives des ménages.

Le quotient conjugal attribue deux parts à tout foyer constitué de deux personnes, qu'elles soient mariées, pacsées ou non, afin de traiter tous les couples sur un pied d'égalité. Ce dispositif, non plafonné, vise simplement à tenir compte de l'existence d'un couple pour éviter qu'il ne soit défavorisé par rapport à deux personnes vivant séparément.

Le quotient familial, quant à lui, tient compte du nombre d'enfants ou de personnes à charge dans le foyer fiscal. Le législateur a considéré que ce dispositif était fondé, mais seulement dans une certaine mesure : il a donc décidé, en 1981, de plafonner l'avantage résultant du quotient familial. Ce plafond a varié au cours du temps : alors qu'il s'élevait à 2 300 euros par demi-part en 2012, il a été progressivement abaissé à 1 500 euros au cours de la précédente législature. Depuis, ce montant est actualisé chaque année en fonction de l'actualisation des tranches de l'impôt sur le revenu ; il s'établit à 1 567 euros pour l'imposition des revenus de 2019.

La progressivité du barème de l'impôt sur le revenu ayant été jugée indispensable par le Conseil constitutionnel, son corollaire est l'existence d'un dispositif de prise en charge des capacités contributives, en l'occurrence le quotient conjugal et le quotient familial.

D'autres dispositions fiscales, moins centrées sur l'impôt sur le revenu, revêtent une importance particulière du point de vue des finances publiques.

Tout d'abord, le crédit d'impôt famille a pour objet d'encourager les entreprises, qu'elles soient assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, à participer au financement de structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans de leurs salariés ou à d'autres types de services. Ce financement public à hauteur de 25 % ou 50 % des dépenses éligibles, selon les catégories, vise à inciter les entreprises à faciliter l'activité professionnelle de leurs salariés, hommes ou femmes.

Il existe d'autres dispositifs qui ne sont pas exclusivement centrés sur la prise en charge de la situation particulière des familles, comme le crédit d'impôt pour les services à la personne ou pour les services à domicile ; plusieurs millions de foyers fiscaux y ont recours. Cela concerne essentiellement des services de garde des jeunes enfants à domicile, mais peut également s'appliquer à d'autres catégories de prestations de services, comme le ménage. Ce crédit d'impôt, qui est assez efficace, poursuit un double objectif : la solvabilisation de ces services, souvent essentiels pour concilier vie professionnelle et vie familiale, mais aussi la lutte contre le travail non déclaré. Le crédit d'impôt pour garde d'enfants de moins de 6 ans peut quant à lui s'appliquer aux frais de garde hors du domicile des parents.

La loi de finances pour 2017 a apporté une modification importante au fonctionnement du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Le dispositif se composait jusqu'alors de deux composantes : l'une sous forme de crédit d'impôt lorsqu'il y était recouru par des personnes actives ou en recherche d'emploi, et l'autre sous forme de réduction d'impôt uniquement pour des personnes retraitées ou non actives. Afin d'assurer un

traitement équivalent de ces deux catégories de population, et dans un but social, les personnes âgées à revenus modestes ne bénéficiant que d'une réduction d'impôt, cette dernière a été transformée en crédit d'impôt, pour un coût d'un peu plus d'un milliard d'euros. Cela fait de ce crédit d'impôt pour les services à la personne, désormais unifié, l'une des dépenses fiscales les plus importantes puisque son coût global est désormais proche de 5 milliards d'euros.

Voilà, en quelques mots, ce que je pouvais dire sur, d'une part, le quotient familial et le quotient conjugal et, d'autre part, des dispositifs plus spécifiques. Je peux naturellement répondre à vos questions ou demandes de précisions sur tel ou tel aspect.

M. le président Stéphane Viry. Je vous remercie d'avoir dressé ce panorama. Pour résumer votre propos, la fiscalité serait un outil adapté à la politique de la famille, même si cela coûte aux finances publiques : il ne serait pas anachronique, pour un pays comme la France, de considérer que l'outil fiscal devrait être un des leviers d'une politique de la famille.

M. Christophe Pourreau. Je ne dirais pas que la fiscalité poursuit un objectif en faveur de la natalité ou de la famille. Ce que je crois, en revanche, c'est que notre système d'impôt sur le revenu progressif impose de tenir compte des situations familiales et des capacités contributives du foyer, qui ne sont pas indépendantes de la composition de ce dernier, afin de respecter le principe d'égalité et d'assurer la redistribution au sein de notre société.

M. le président Stéphane Viry. Deux écoles s'affrontent pour expliquer les raisons de la baisse de la natalité : pour certains, la modification du quotient familial a induit un changement dans le comportement des Français, entraînant une baisse de la natalité ; pour d'autres, c'est l'inverse. Quel est votre point de vue, technique ou personnel, sur ce sujet ?

M. Christophe Pourreau. Il n'existe pas d'études de l'INSEE, du ministère des affaires sociales ou de tout autre organisme mesurant les effets du quotient familial sur la natalité ni, à plus forte raison, sur un éventuel lien entre la modification du montant de son plafonnement et les comportements en matière de natalité de nos concitoyens.

Si les dispositions fiscales doivent prendre en compte la situation familiale, il ne leur a pas été assigné d'objectif particulier concernant la politique familiale de notre pays : cela relève davantage des allocations familiales et d'autres aspects de la politique du Gouvernement. Le quotient familial et le quotient conjugal ont nécessairement des conséquences concrètes sur l'impôt sur le revenu : ils peuvent donc entrer en ligne de compte dans les décisions prises par nos concitoyens. Mais leur rôle est de garantir la conformité de cet impôt aux principes constitutionnels, et non de promouvoir un objectif particulier du point de vue de la politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Il n'y a donc pas d'étude, si je comprends bien, qui permettrait d'infirmer ou de confirmer les hypothèses que l'on peut faire. Deux coups de rabet ont eu lieu au cours des deux derniers quinquennats, et on constate un infléchissement de la natalité : il faudrait peut-être s'interroger.

Dans quelle mesure le crédit d'impôt famille est-il utilisé ? Par ailleurs, vous avez rappelé qu'il existe deux taux : un de 50 % et un autre de 25 %. Quelle est la justification de ce système ?

Enfin, vous avez souligné que le crédit d'impôt pour la garde d'enfants peut s'appliquer jusqu'à 6 ans. Pourquoi a-t-on retenu cet âge ?

M. Christophe Pourreau. À 6 ans, les enfants sont normalement scolarisés.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. La scolarisation est désormais obligatoire à partir de 3 ans.

M. Christophe Pourreau. En effet. On a sans doute davantage besoin de faire garder les enfants avant 6 ans, en fin de journée par exemple. Le crédit d'impôt, en tout cas, ne concerne que les enfants de moins de 6 ans. Je pourrai revenir sur cette question par écrit, si vous le souhaitez.

Le crédit d'impôt famille est relativement utilisé. Le coût de ce dispositif a augmenté d'une manière assez importante depuis sa création, qui n'est pas très ancienne – elle date des dix ou quinze dernières années. Plus de 10 000 entreprises ont recours à ce crédit d'impôt, pour un coût qui était de l'ordre de 110 millions d'euros en 2018 et qui croît régulièrement.

Lors du débat budgétaire de l'automne dernier, il a été question de borner dans le temps le crédit d'impôt famille – et d'autres dépenses fiscales – afin d'assurer une évaluation régulière de son efficacité. Le reproche adressé au Gouvernement était, en effet, qu'un grand nombre de dépenses fiscales ne sont pas suffisamment évaluées. Un moyen de remédier à cette situation consiste à prévoir des clauses d'expiration pour faire en sorte qu'une évaluation soit réalisée à l'approche de l'échéance, notamment par des corps d'inspection, et que l'on examine le bien-fondé de la reconduction des dispositifs concernés ou que l'on envisage de les redimensionner. Cette idée ayant suscité un certain émoi, le bornage dans le temps a été remplacé par la remise d'un rapport. Le débat qui a eu lieu démontre, en tout cas, la sensibilité de ce crédit d'impôt et son importance pour les parlementaires.

Le taux varie selon les dépenses éligibles. Le cœur du dispositif est de favoriser l'installation de crèches dans les entreprises, ou à proximité, pour les salariés. C'est en faveur de ce type de dépenses que le taux du crédit d'impôt est le plus élevé – il est de 50 % dans ce cas. Le taux est de 25 % pour d'autres dépenses – des aides financières visant à faciliter le recours à certains services de garde d'enfants – qui sont moins directement au cœur du dispositif. Il arrive assez fréquemment qu'il y ait des taux différents dans le cadre des crédits d'impôt, en fonction de la nature des dépenses prises en compte.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Le taux de 50 % concerne l'installation de crèches ou de microcrèches au sein des entreprises, tandis que le taux de 25 % s'applique à des aides à la garde d'enfants. Est-ce exact ?

M. Christophe Pourreau. Oui. Dans le dernier cas, il s'agit notamment des aides financières versées en faveur de services à la personne ou de structures permettant d'assurer la garde d'enfants, en dehors des crèches installées dans les locaux des entreprises.

M. le président Stéphane Viry. Vous avez indiqué que vous nous remettrez une synthèse écrite. Je crois qu'il serait effectivement intéressant de faire un inventaire de tous les dispositifs qui peuvent exister.

J'entends votre analyse : vous nous dites que la politique fiscale a surtout pour objet de réguler la fiscalité, notamment afin d'assurer la progressivité de l'impôt sur le revenu. À titre personnel, je pense que l'on peut se fixer un objectif en matière de politique de la famille mais je crois comprendre que, selon vous, cela ne doit pas ou ne peut pas être le cas.

M. Christophe Pourreau. Je pense que c'est possible, dans les limites de nos principes constitutionnels. L'outil fiscal peut être utilisé pour conduire des politiques publiques. On le fait très fréquemment – d'où l'épaisseur du code général des impôts et la diversité des dépenses fiscales.

Il existe des mesures – je ne les ai pas toutes évoquées – qui sont destinées à lever certains freins identifiés par les pouvoirs publics. C'est le cas du crédit d'impôt famille, qui vise à favoriser les dispositifs de crèches – cela peut jouer un rôle dans la prise de décision –, mais aussi des crédits d'impôt pour les services à la personne et pour les frais de garde de jeunes enfants. De multiples dispositifs fiscaux ont pour objet d'assurer une solvabilisation ou d'encourager des comportements familiaux conformes à ce que le Gouvernement et le législateur estiment être l'intérêt général.

Je ne crois pas que le dispositif du quotient familial ait vraiment un objectif nataliste. Il me semble qu'il a été conçu comme étant le corollaire, indispensable, d'un impôt sur le revenu dont la progressivité n'est acceptable que si l'on tient compte des capacités contributives des familles. On peut tout à fait jouer sur les paramètres du quotient familial, sur le niveau du plafonnement ou sur d'autres aspects, pour encourager tel ou tel type de comportement, mais je pense que l'existence de ce dispositif vise avant tout à tenir compte des capacités contributives.

M. le président Stéphane Viry. Pensez-vous que certaines familles sont davantage soutenues – pour ne pas dire « favorisées » – que d'autres par la fiscalité ? Je pense en particulier aux familles monoparentales. Compte tenu des règles relatives au quotient familial et conjugal, la France assure-t-elle une égalité entre les différents types de familles ?

M. Christophe Pourreau. Je pense que c'est globalement le cas. Les règles applicables en matière de quotient conjugal et familial tiennent compte de la composition des familles. Un foyer peut disposer de demi-parts ou de parts supplémentaires en fonction du nombre d'enfants, indépendamment du nombre de parents ou d'adultes. Le dispositif du quotient familial a, par ailleurs, été adapté à la garde alternée des enfants : on octroie non plus des demi-parts mais des quarts de part, ou des demi-parts au lieu de parts complètes. On tient ainsi compte de l'existence des familles séparées. Il existe encore d'autres mécanismes de soutien à des foyers en difficulté ou modestes : par exemple, des demi-parts supplémentaires peuvent être accordées aux familles monoparentales ou ayant des enfants en situation de handicap.

Au-delà de la logique un peu arithmétique du quotient familial, c'est-à-dire des parts auxquelles les foyers ont droit en fonction du nombre de personnes, il y a des dispositifs de soutien, des mesures sociales, qui prennent la forme de demi-parts supplémentaires. On répond à la situation particulière de certaines familles d'une façon un peu dérogatoire par rapport à la logique pure du quotient familial, puisque des demi-parts supplémentaires sont attribuées en l'absence de personne à charge en plus. Cela concerne notamment les familles monoparentales et les enfants en situation de handicap, je l'ai dit, mais aussi d'autres situations – je pense aux veuves d'anciens combattants, mais on s'éloigne de la politique familiale.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Pourriez-vous également nous apporter des précisions sur la prise en compte des pensions alimentaires en matière fiscale ?

M. Christophe Pourreau. L'obligation de verser une pension alimentaire et le montant de celle-ci ne sont pas fixés, naturellement, par le code général des impôts mais par le code civil ou par d'autres pans de la législation. Néanmoins, on en tire les conséquences lors du calcul de l'impôt sur le revenu. Une pension alimentaire est déductible du revenu imposable de la personne qui la verse, et elle s'ajoute au revenu imposable de la personne qui la reçoit. Cela paraît assez logique si l'on veut appréhender la réalité des revenus de chacune des personnes concernées. Il existe quelques dérogations, dans des cas particuliers que j'aurais du mal à exposer très clairement devant vous, mais sur lesquels je pourrais revenir par écrit. Cela concerne notamment les enfants handicapés.

M. le président Stéphane Viry. J'ai le sentiment que les enjeux fiscaux sont vraiment regardés de près par les couples et les familles. Les comportements peuvent s'adapter en fonction des gains possibles au quotidien – la solvabilité joue un rôle. Au-delà des quotients dont nous avons parlé et des crédits d'impôt, certains mécanismes fiscaux peuvent-ils influencer sur le comportement des familles ?

M. Christophe Pourreau. C'est une vaste question... On pourrait évoquer, mais je ne sais pas si c'est à cela que vous faites référence, la conjugalisation de l'impôt sur le revenu lorsque les membres d'un couple ont des revenus différents. Le fait que l'impôt sur le revenu est conjugalisé est-il un frein au retour à l'activité ou peut-il désinciter à travailler une personne qui, au sein d'un couple, a un revenu moindre et qui subira dès les premiers euros de revenu supplémentaire un taux d'imposition égal au taux moyen du foyer ? On se dit parfois que cela peut avoir un effet décourageant si les revenus sont faibles.

La conjugalisation de l'impôt sur le revenu correspond à une exigence constitutionnelle. Par ailleurs, une réponse à la question que je viens d'exposer a été apportée lors de l'instauration du prélèvement à la source. Même si ce n'était pas l'objet principal de cette réforme de l'impôt sur le revenu, on a offert la possibilité d'opter, au sein d'un couple, pour des taux différenciés de prélèvement à la source, au lieu du taux d'imposition moyen sur les revenus du foyer fiscal. La personne dont les revenus sont les plus faibles peut choisir un taux d'imposition égal à celui qui serait appliqué si l'on ajoutait à ses revenus la moitié des revenus du couple. Pour l'autre personne, le taux du prélèvement à la source qui est appliqué permet de parvenir, in fine, au même montant d'imposition sur les revenus du couple que dans le système antérieur.

Ce dispositif est une façon d'apporter une réponse assez efficace à la critique récurrente portant sur le caractère désincitatif de la conjugalisation de l'impôt sur le revenu, sans aboutir à la modification à la hausse de l'impôt sur le revenu qui résulterait, dans la plupart des cas, de son individualisation. Cela permet de répondre à une critique sans créer des inconvénients pour nos concitoyens : on ne modifie pas le niveau global d'imposition, en particulier à la hausse.

D'une manière plus générale, l'importance des débats fiscaux dans notre pays, le recours fréquent à des dispositifs de nature fiscale pour mener telle ou telle politique publique et le nombre d'amendements déposés chaque année dans le cadre de la loi de finances démontrent que l'impôt est manifestement un sujet important pour nos concitoyens. La fiscalité guide les décisions, et il n'y a pas de raison de penser qu'elle influe moins sur les décisions des familles que ce que l'on constate dans d'autres pans de la vie sociale. Vous avez donc raison : les questions fiscales sont un élément important du débat démocratique. Nous le constatons chaque année lorsque nous accompagnons les ministres au Parlement.

M. le président Stéphane Viry. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles nous souhaitons vous entendre. J'ajoute que nous prendrons connaissance avec intérêt du document de synthèse que vous avez évoqué.

Puisqu'il n'y a pas d'autres demandes de prise de parole, il ne me reste plus qu'à vous remercier.

L'audition s'achève à seize heures quarante.

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 lundi 27 janvier 2020 à 16 heures

Présents. - Mme Nathalie Elimas, M. Stéphane Viry

Excusée. - Mme Pascale Boyer