HAL
open science

Le PAS : une affaire de famille

Lise Chatain

To cite this version:

Lise Chatain. Le PAS : une affaire de famille. Actualité juridique Famille, 2018. hal-03295441

HAL Id: hal-03295441

https://hal.science/hal-03295441v1

Submitted on 22 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le PAS : une affaire de famille

Lise Chatain, Maître de conférences HDR à la faculté de droit et science politique de Montpellier,

La famille basée sur le foyer - La Déclaration universelle des Droits de l'homme des Nations unies de 1948 proclame que : « *La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat* »[1]. Si l'on admet que la famille constitue un groupement fondamental dans l'organisation de la vie sociale, la variété des situations familiales rend toutefois toute tentative de définition périlleuse[2], ce dont il résulte que l'appréhension fiscale de cette variété peut, elle-même, se révéler difficile, comme le débat récent sur le prélèvement à la source (le PAS) l'a montré. La famille est en effet une réalité sociologique, économique et juridique[3]. Au *plan sociologique*, l'unité que constitue la famille se retrouve dans toutes les sociétés. Les perceptions sont certes différentes des tribus primitives aux sociétés occidentales actuelles, mais des constantes ont pu être révélées dans la plupart des structures sociales comme le tabou de l'inceste[4] ou la « valence différentielle des sexes »[5]. Au *plan économique*, la famille est une unité de production de richesses. Elle permet à la fois une mise en commun des ressources et la réalisation d'économies (du fait du partage des biens durables – logement, véhicule, objets mobiliers…- il est plus avantageux de vivre en groupe que seul). Au *plan juridique*, la famille repose essentiellement sur deux réalités : la filiation et le couple. L'évolution des civilisations montre un glissement de la conception basée sur le lignage vers la famille basée sur le foyer.[6] Ainsi le groupe qui constitue aujourd'hui la famille est formé par le couple et ses enfants vivant au foyer. Les dernières évolutions du droit de la famille sont liées à l'affirmation de la liberté individuelle et de l'égalité des personnes au sein de la famille : la hiérarchie liée à la toute puissance du chef de famille s'efface au profit de la parité et de l'indépendance.[7] La famille actuelle est fragile et mouvante : les couples se composent, se décomposent, se recomposent… Dès lors, le droit de la famille est entré dans l'ère du pluralisme : le modèle traditionnel du mariage cotoie le concubinage, le PACS, les familles recomposées ou monoparentales[8]. Ces bouleversements conduisent pour certains à une privatisation de la famille : la vie familiale est désormais conçue comme relevant de la sphère privée qui échappe à l'emprise étatique[9] Ainsi, les couples souhaitent librement organiser leur mode de vie et la gestion de leurs biens et de leurs ressources.

---

[1] art. 16-3.

[2] P. Courbe, *Droit de la famille*, *Sirey* 5ème éd. 2008, p. 1, n° 1 ; B. Beignier et J.-R. Binet, *Droit des personnes et de la famille*, *LGDJ*, 3ème éd. 2017, p. 332, n° 621 et s. ; J. Rochfeld, *Les grandes notions du droit privé*, *PUF* 2ème éd. 2013, p. 109, n° 19.

[3] A. Bénabent, *Droit de la famille*, *LGDJ* 3ème éd. 2014, p. 1, n° 1.

[4] C. Lévi-Strauss, *Les structures élémentaires de la parenté*, *PUF* 1949.

[5] F. Héritier, *Masculin/Féminin*, Tome I, *La pensée de la différence*, *O. Jacob* 2012, p. 15 et s.

[6] J.-P. Lévy et A. Castaldo, *Histoire du Droit civil*, *Dalloz* 2002, n° 57 et s.

[7] G. Cornu, *Droit de la famille*, *Domat* 9ème éd. 2006, p. 14, n° 7 ; B. Beignier et J.-R. Binet, *Droit des personnes et de la famille*, *LGDJ* 3ème éd. 2017, p. 341, n° 644.

[8] P. Courbe, *Droit de la famille*, op. cit, p. 12, n° 22 ; G. Cornu, *Droit de la famille*, op. cit. p. 16 n° 7 ; J. Lemourland, *Le pluralisme et le droit de la famille, post-modernité ou pré-déclin ?*, *D*. 1997, Chron. 133.

[9] A. Bénabent, *Droit de la famille*, op. cit., p. 13, n° 17. P. Courbe, *Droit de la famille*, op. cit, p. 13, n° 28.

Le foyer fiscal suppose un modèle de couple stable - Le croisement des règles du droit de la famille et du droit fiscal aboutit par la technique du calcul et du prélèvement de l'impôt à la question du foyer fiscal. Aveugle aux mutations du droit de la famille, le droit fiscal reste attaché à la notion de foyer fiscal établie sur le modèle du couple marié et stable. Sans anticiper sur cette question, le foyer fiscal est en effet une méthode permettant de déterminer un revenu fiscal établi sur la base d'un foyer, ce qui impose de globaliser les revenus de tous ses membres avant l'application d'un calcul et d'une technique de prélèvement. Traditionnellement, la détermination de l'impôt s'effectue sur un mode déclaratif, auquel est associé, en garantie du paiement de l'impôt, quel que soit celui qui paie effectivement l'impôt, un procédé de solidarité des époux. La dernière évolution de la technique de prélèvement de l'impôt sur le revenu via le prélèvement à la source (le PAS) se trouve cet automne au cœur d'une tempête médiatique. L'hésitation du gouvernement quant à sa mise en œuvre au 1er janvier 2019 a éveillé de multiples réticences économiques, politiques et sociales.[10]

La globalisation des gains du foyer nivelle l'impôt - Or, ces débats, qui ne portent que sur la question de la méthode de paiement de l'impôt, par prélèvement à la source de l'employeur sur l'un ou de chacun des membres du foyer fiscal, ont occulté la difficulté théorique majeure d'amont du PAS liée à la question de la détermination du foyer fiscal et de la conjugalisation de l'impôt qui en découle. En effet, le foyer fiscal aboutit à une globalisation des gains du foyer, indépendante des différences de revenus qui le composent, de sorte que le nivellement de l'impôt, par prélèvement automatique n'aboutit pas au même résultat, pour chacun des membres du foyer que si le paiement était, au contraire déconjugalisé, individualisé, donc. Ainsi le parti-pris français pour le foyer fiscal (I) a contribué à faire de la réforme du prélèvement de l'impôt une occasion ratée (II).

1. Le foyer fiscal : un parti-pris français

Le « foyer fiscal », une notion essentielle de l'impôt - En France, l'art. l8 de la loi du 15 juill. 1914 a instauré le foyer fiscal de la manière suivante : « chaque chef de famille est imposable tant en raison de ses revenus personnels que de ceux de sa femme et autres membres de la famille qui habitent avec lui. »[11] La loi, adoptée au temps où le code civil faisait de l'époux le chef de famille (et ce jusqu'en 1965), ne reconnaissait donc à l'épouse aucune personnalité fiscale, pas plus qu'elle ne lui reconnaissait de personnalité civile. Dès lors, et logiquement, seul le mari en sa qualité de chef de famille était assujetti à l'impôt[12].

La notion de « foyer fiscal » est devenue une notion essentielle de la théorie de l'impôt qui s'impose avec l'institution de l'impôt général et progressif sur le revenu. Elle trahit une certaine philosophie de l'impôt avec ses exigences d'égalité et d'équité qui ont imposé le principe de la

---

[10] Cf notre Point de vue à paraître à la Revue Dalloz : *Le prélèvement à la source : Coup de vent sur la paix des familles.*

[11] Il apparaît que la notion de foyer fiscal est même antérieure à la Révolution française puisqu'elle existait sous l'Ancien Régime où le foyer était utilisé dans le cadre de la taille ou de la capitation : L. Vapaille, *L'imposition des revenus de la famille en droit français : un traitement à géométrie variable, Rev. Européenne et Internationale de Droit Fiscal 2018*, n° 2, p. 219 et s.

[12] E. Obadia et M. Sieraczek, *La responsabilité solidaire des époux au paiement de l'impôt sur le revenu : la nécessaire refonte d'une disposition obsolète*, *Dr. Fisc*. 2006, n° 17-18, Etude n° 17, # 2.

personnalisation de l'impôt[13]. Or, il est étonnant que les évolutions du code civil aient conduit de 1938 à 1985 à reconnaître à l'épouse une personnalité civile complète (presque complète donc s'il fallait omettre les règles du droit fiscal), sans que les règles du code général des impôts - dont la stabilité, comparée à celle du code civil, n'est pas la première qualité - n'aient suscité la moindre évolution quant à la détermination du foyer fiscal et le statut de chacun des membres qui le composent.

Personnalisation de l'impôt - La personnalisation de l'impôt est justifiée par la recherche de la capacité contributive. En vertu de l'art. 13 de la DDHC, « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Ainsi l'impôt est une contribution de l'ensemble de la communauté nationale qui doit financer les charges publiques de l'État. Cette contribution commune doit tenir compte de la richesse particulière des contribuables sous tous ses aspects (capital, revenus ou dépenses), ce qui fonde le concept de capacité contributive. Cette contribution commune doit être par ailleurs équitablement établie entre les contribuables. L'impôt optimal doit donc respecter ce qu'on appelle l'équité verticale et l'équité horizontale[14]. Selon un principe d'*équité verticale*, ceux qui perçoivent des revenus inégaux disposent d'une capacité contributive inégale et doivent donc être inégalement taxés. Selon celui d'*équité horizontale*, les contribuables ayant une capacité contributive égale doivent acquitter un impôt égal. Des revenus égaux ne signifient toutefois pas nécessairement une capacité contributive égale : les différences de situation doivent effectivement être prises en compte.

Deux voies possibles - Le respect de ces deux logiques d'équité fiscale impose dès lors de définir une unité d'imposition : soit l'impôt frappe l'individu séparément sans considération de son cadre juridique, social, ou économique ; soit l'impôt frappe un groupe social (la famille plus précisément) en fonction de sa capacité contributive.

La personnalisation de l'impôt peut donc emprunter deux chemins : l'imposition séparée ou l'imposition par foyer.

1.1 L'imposition séparée

Imposition de chaque individu sur ses propres revenus - L'imposition séparée suppose que chaque individu est imposé sur ses revenus propres à partir d'un barème unique. La progressivité du barème permet de préserver l'équité verticale. Le respect de l'équité horizontale suppose la mise en place d'abattements spécifiques pour tenir compte de sa capacité contributive réelle de l'individu : par exemple le nombre d'enfants à sa charge. C'est la solution retenue par la plupart des pays membres de l'OCDE.

Exemples - L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède...

D'autres États accordent une liberté de choix aux conjoints entre imposition commune ou séparée.

---

[13] J.-B. Geffroy, *Impôts sur le revenu – Généralités – Imposition par foyer*, *JurisClasseur Fiscal Impôts directs Traité*, Fasc. 64, mis à jour 10 juin 2015, n° 1.
[14] G. Gilbert, *La théorie économique de l'impôt optimal : une introduction*, *RFFP* 1996, n° 55, p. 103.

Exemples – L'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Norvège, la Pologne ou les États Unis d'Amérique pour l'impôt fédéral.

D'autres encore contraignent les couples à une imposition commune.

Exemples - Outre la France, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse.[15]

La neutralité du mode de conjugalité, seule garantie d'une obligation fiscale équitable - Le Professeur N. Brooks soutient l'absence de pertinence de l'existence ou de la nature des relations conjugales pour déterminer l'imposition des individus[16]. Il explique que la question de la base taxable, à savoir l'individu pris isolément ou la famille, oppose deux théories : la théorie du bénéfice et celle du contrôle. Selon la *théorie du bénéfice*, chaque individu doit être taxé en fonction des ressources dont il bénéficie : s'il est installé dans une relation de couple, les ressources fournies par son conjoint doivent ainsi être incluses dans son revenu. Dans cette logique, on présume que les couples partagent toutes leurs ressources économiques et qu'alors les revenus des deux conjoints doivent être additionnés et ensuite divisés également entre eux pour déterminer l'obligation fiscale individuelle de chacun. Dans la *théorie du contrôle*, chaque individu doit être taxé sur la base du revenu qu'il contrôle, qu'il partage ou non ce revenu. Pour N. Brooks, la théorie du contrôle est la mieux adaptée pour assurer une imposition équitable. En effet, la théorie du bénéfice entraîne un degré considérable d'inéquité horizontale : elle suppose qu'il y a un groupement total des ressources dans les couples mariés (ou pacsés) où un seul d'entre eux est rémunéré mais pas dans les autres couples (comme les couples de concubins). Cette théorie implique également qu'il est juste de taxer un époux sans revenu sur la moitié des revenus de celui qui est rémunéré dans la mesure où il bénéficie de ce montant et inversement qu'il est juste de taxer celui qui est rémunéré sur la moitié de ses revenus dans la mesure où l'autre moitié a bénéficié à son conjoint. Or le partage des ressources d'un couple est un sujet particulièrement sensible et complexe : supposer qu'il a y de façon générale dans tous les couples une mise en commun des ressources est particulièrement naïf[17] (ou en toute hypothèse une vue abstraite voire idéologique, déconnectée de la réalité).

Dès lors, la situation conjugale du contribuable ne doit pas avoir d'influence sur la détermination de son obligation fiscale.[18]

---

[15] L. Ayrault, *Le couple et l'impôt*, in *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, *L'Harmattan* 2013, p. 189. Pour une étude comparée sur la situation fiscale des couples : *Dossier Imposition de la famille : La difficile recherche de l'équilibre, Rev. Européenne et Internationale de Droit Fiscal 2018*, n° 2, p. 169 et s.

[16] N. Brooks, *The irrelevance of conjugal relationships in assessing tax liability*, J. G. Head and R. Krever, eds., *Tax Units and the Tax Rate Scale*, Melbourne : Australian Tax Research Foundation, 1996, 35-80, at 74 , p. 35 et s.

[17] « *However, in view of the considerable evidence that domestic violence is prevalent in many households, the claim that there is widespread pooling of economic resources seems particularly naive. Suffice it to note that the empirical evidence is overwhelming that there is not anywhere near full sharing in many households, let alone a sharing of control that would indicate both spouses value family assets equally*. » : N. Brooks, *The irrelevance of conjugal relationships in assessing tax liability*, op. cit., p. 62.

[18] C'est d'ailleurs ce qu'a considéré la Cour constitutionnelle italienne qui a déclaré en 1976 que la règle du cumul des revenus des conjoints pour l'application de l'IR était

Situation des concubins - Évoquons ainsi la situation des concubins vivant en France ensemble avec leurs enfants. On admettra que leur situation n'est, sur un plan matériel, guère différente de celle d'époux mariés vivant avec leurs enfants, alors pourtant que le mode de détermination de l'impôt est établi selon la technique de l'imposition par foyer pour ces derniers seulement. Les concubins mettent de fait leurs ressources en commun pour faire vivre leur foyer tout en étant taxés séparément : leur capacité contributive est donc équivalente à celle des couples mariés et pacsés alors que leur imposition est différente. Si cette situation était marginale, voire réprouvée, au début du XXème siècle, elle est aujourd'hui devenue usuelle.[19]

Statistiques
En 2016, en France (hors Mayotte), sur 30,5 millions de personnes qui vivent en couple cohabitant, 21 % sont en union libre[20]. La part des concubins dans les couples a augmenté depuis le début des années 1980 : en 1982, 94 % des couples étaient mariés (le pacs n'existait pas encore)[21] contre 72 % aujourd'hui[22].

Or, en vertu de l'équité horizontale, une capacité contributive égale doit conduire à une imposition égale, ce que ne permet pas notre système fiscal actuel basé sur la notion de « foyer fiscal » qui crée une distinction entre les couples mariés (ou pacsés) et les autres.

Une réflexion à mener - Les instances notariales se sont saisies de cette question. Lors des travaux du 106e Congrès des notaires de France, la première commission a d'abord souligné que, lorsqu'un avantage fiscal est octroyé au foyer fiscal, cette situation est souvent plus favorable aux concubins qui constituent deux foyers fiscaux : pour résoudre la difficulté liée à la rupture d'égalité existant avec les couples mariés, la commission sollicite ainsi que les couples de concubins forment un foyer fiscal en matière d'impôt sur le revenu. Les notaires de France restent donc attachés à une vision traditionnaliste du couple. Nous pensons au contraire que plutôt que de tenter d'aligner la situation des couples mariés et des concubins par le biais du quotient familial, le choix d'une imposition séparée aurait le double mérite de la simplication et du respect de la liberté individuelle dans la famille.

1.2 L'imposition par foyer

La famille, vue comme une unité économique et sociale dans un schéma traditionnel - En France, l'art. 6 du code général des impôts dispose aujourd'hui que : « Sauf application des dispositions du 4 et du second alinéa du 5, les personnes mariées sont soumises à une imposition commune pour les revenus perçus par chacune d'elles et ceux de leurs enfants et des personnes à charge mentionnés au premier alinéa ; cette imposition est établie au nom de l'époux, précédée de la mention " Monsieur ou Madame ". Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité

---

inconstitutionnelle car contraire à l'égalité des contribuables devant l'impôt : seule une imposition séparée peut se concilier avec les capacités contributives de chacun.
C. Saccheto, *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, L'Harmattan 2013, p. 246. Au contraire, notre Conseil constitutionnel semble malheureusement encore attaché à la notion de quotient familial : cf C. Const. 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, loi de fin. pour 2013, consid. 67 à 74, *RJF* 3/2013, n° 335.

[19] B. Beignier et J.-R. Binet, *Droit des personnes et de la famille*, op. cit. p. 471, n° 912 et s.

[20] Insee première n° 1682, janv. 2018.

[21] Trente ans de vie économique et sociale, Insee Références, édition 2014.

[22] Insee première n° 1682, préc.

défini à l'art. 515-1 c. civ. font l'objet, pour les revenus visés au premier alinéa, d'une imposition commune. L'imposition est établie à leurs deux noms, séparés par le mot : " ou ". »

L'imposition par foyer considère la famille comme une unité économique et sociale au sein de laquelle les ressources sont réunies et partagées.[23] Ainsi la capacité contributive est saisie en globalisant les revenus des membres du foyer. L'équité verticale est protégée par la mise en place d'un barème progressif et l'équité horizontale impose de prendre en compte le nombre de membres du foyer pour établir la capacité contributive[24]. Reprenant l'analyse traditionnelle, une thèse récente explique que seule l'imposition par foyer permet de dégager la capacité contributive réelle dès lors que, quel que soit le mode de conjugalité choisi, le couple a recours à une organisation communautaire.[25]

La double équité horizontale et verticale est mise en œuvre grâce au quotient familial qui consiste à diviser le revenu global en plusieurs fractions dont le nombre dépend des membres de la famille avant d'appliquer le barème progressif de l'impôt.

Le quotient familial regroupe en fait deux mécanismes : le quotient conjugal et le quotient familial. Le quotient conjugal renvoie à la conception traditionnelle du foyer : les revenus des deux conjoints mariés sont globalisés puis cette somme est divisée par les deux parts attribuées au foyer. Le quotient familial comptabilise le nombre d'enfants du foyer : les deux premiers enfants représentent une demi-part et chaque enfant à partir du troisième représente une part pleine[26].

On peut comprendre la mise en œuvre du quotient familial dans la société de l'après-guerre où la famille se fonde essentiellement sur le mariage. Dans le couple d'alors, le mari seul perçoit des revenus alors que l'épouse s'occupe des tâches ménagères. La solidarité familiale impose une mise en commun des revenus du fouer qui se traduit dans la notion de foyer fiscal.

Un schéma traditionnel en perte de vitesse - Cette réalité a été profonément transformée : la famille de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle s'est éloignée de l'idéal du siècle précédent. Le divorce s'est banalisé, le pacs est venu concurrencer le mariage, le mariage est désormais possible quel que soit le sexe des époux, des familles se recomposent et les couples se complaisent de plus en plus dans l'union libre... Au surplus, les femmes ont accédé dans une large proportion au marché du travail.

Ainsi on peut s'interroger sur l'adéquation du concept de foyer fiscal avec la réalité sociologique de la société actuelle. Le mécanisme du quotient familial qui constitue l'application pratique de la notion de foyer fiscal semble au mieux dépassé, et au pire

---

[23] Un rapport de Mme C. Coutelle réalisé en 2014 a souligné l'inégalité au sein du couple résultant de la présomption posée par le régime de l'imposition commune que les revenus du couple sont partagés : rapport AN 1875, 2014. L'amendement déposé par Mme C. Coutelle lors de l'examen de la loi de finances pour 2016 en faveur de l'imposition individualisée a été rejeté : amendement C. Coutelle n° I-745, 9 oct. 2015.

[24] Soulignons que la conception de la capacité contributive a évolué : à l'origine de l'IR, les charges de famille n'étaient pas prises en compte pour déterminer la capacité contributive, ce qui a été à l'époque fortement regretté par le doyen Trotabas : *D*. 1927, chron. p. 41.

[25] C. Cavalier, *L'organisation du patrimoine du couple à l'épreuve du droit fiscal*, Thèse Université Montesquieu-Bordeaux IV 2013, sous la direction du Pr. F. Deboissy, p. 39 n° 30.

[26] Article 194 du CGI.

inéquitable[27].

Effets pervers du quotient conjugal - Le quotient conjugal développe certains effets pervers.

Tout d'abord, il complique le calcul de l'impôt : après avoir globalisé les revenus du couple, il faut déterminer le nombre de parts du quotient, puis calculer l'impôt par part et enfin liquider l'impôt global. Ces manipulations complexifient d'ailleurs sensiblement la mise en œuvre du PAS.

Ensuite, le quotient conjugal entraîne une surimposition des revenus du conjoint qui a les revenus les plus faibles. En effet, le salaire du conjoint le moins rémunéré subit le taux marginal du conjoint le mieux rémunéré (cf. ci-dessous).

Enfin, le quotient conjugal tend à renforcer les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes : le travail féminin n'est en fait considéré que comme un revenu d'appoint. Lorsque les membres d'un couple gagnent des rémunérations comparables, le système du quotient familial n'apporte aucune réduction d'impôt car la division par deux du revenu globalisé conduit à l'application du même taux du barème de l'IR que si chacun avait été imposé séparément. En revanche, si les revenus sont inégalitaires, la globalisation puis la division par deux permet de réduire le taux d'imposition. « Par définition, plus le couple est inégalitaire, plus la réduction d'impôt est importante : le quotient conjugal fonctionne *de facto* comme une machine à subventionner les couples inégaux ! Voici un bien étrange objectif de politique publique. Et le plus pervers est que ce système incite les couples inégaux à le rester. »[28]. L'imposition par foyer exerce donc un effet dissuasif sur le travail féminin et crée de véritables « *trappes à inactivité* »[29]. Au contraire, l'individualisation de l'impôt permettrait une hausse des gains de la femme mariée tout en promouvant son indépendance économique.[30]

Des opposants à la réforme des quotient conjugal et familial - Certains s'opposent au mouvement de l'individualisation des droits : pour l'Observatoire français des conjonctures économiques, l'individualisation ne tient pas compte des solidarités familiales. Ainsi, l'imposition séparée ne reconnaîtrait pas la prise en charge des personnes sans ressource par leur conjoint.[31]

Certes la vie commune implique une mise en commun des ressources (dans des conditions très variables selon les couples…), mais elle permet également de réaliser des économies certaines. On peut évoquer les économies d'échelle en matière de logement et de biens durables. Par ailleurs l'époux qui ne travaille pas fournit des services « gratuits » au foyer, entretien des enfants et du logement notamment, qui engendreraient des frais supplémentaires et conséquents s'ils étaient effectués par un tiers rémunéré. Il n'est donc pas équitable (par rapport aux

---

[27] Cf rapport AN 1875, 2014.
[28] C. Landais, T. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, *Le Seuil*, 2011, p. 66.
[29] R. Hugounenq, H. Périvier et H. Sterdyniak, *Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ?*, *La Lettre de l'OFCE* 2002, n° 216.
[30] *L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques*, Rapport d'une mission sur l'emploi des femmes réalisée à la demande du Ministère des droits de femmes entre mars et octobre 2013 pilotée par S. Lemière, p. 149.
[31] R. Hugounenq, H. Périvier et H. Sterdyniak, *Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ?*, op. cit.

concubins et aux célibataires) d'offrir aux couples mariés (ou pacsés) une imposition réduite par le jeu du quotient conjugal.

« Autre critique, le régime du quotient conjugal aurait pour conséquence d'encourager "l'oisiveté" de l'épouse alors que la plupart du temps l'"inactivité" du conjoint est motivée par la décision de se consacrer à l'éducation des enfants. Mais en quoi et au nom de quoi un tel choix devrait-il être sanctionné ? » s'interroge le Professeur J.-B. Geffroy[32]. Il s'agit précisément du cœur du problème : le choix du renoncement au travail pour l'éducation des enfants place la femme dans une position économique et sociale difficile. E. Badinter explique que la division sexuelle du travail semble être une constante des sociétés humaines[33]. Or en l'espace de vingt ans, les rapports entre hommes et femmes se sont profondément modifiés : « en prenant possession du monde extérieur, les femmes mettent fin à la division sexuelle des rôles et à l'opposition millénaire entre la vie au foyer qui leur était jadis réservée et la vie professionnelle qui appartenait d'office aux hommes. Alors que, dans la société patriarcale, la femme est mère avant tout, responsable des tâches de survivance et du pouvoir domestique, la nouvelle société, en brouillant les rôles de la femme, porte atteinte à l'une des plus anciennes caractéristiques masculines. »[34] Pour les femmes, on peut soutenir que l'autonomie est toujours une meilleure solution que la dépendance : voilà en quoi et au nom de quoi le choix de l'inactivité leur est préjudiciable.

Certains s'opposent à toute réforme du quotient familial pour des raisons le plus souvent idéologiques et non pratiques : ainsi le député H. Mariton souligne, dans une tribune récente, que le quotient familial est « une question de philosophie de l'impôt » : « en calculant l'impôt par foyer fiscal, l'État ne connaît pas seulement les personnes mais reconnaît cette petite société qu'est la famille »[35]. Cela n'est pas exact, l'Etat reconnaît une petite société qui est la famille établie sur le modèle du mariage. Il ne reconnaît ni ne promeut en rien la famille. En outre, on ne voit pas bien pourquoi la reconnaissance de cette communauté familiale devrait s'effectuer (encore !) au détriment des femmes. Il est tout à fait équitable qu'un système fiscal prenne en compte la charge que constituent l'éducation et l'entretien des enfants ; il est en revanche inacceptable que ce système fiscal soit un frein à l'émancipation de l'épouse au sein de cette traditionnelle « *petite société qu'est la famille* », la famille telle qu'envisagée par M. Mariton.

Solution : laisser le choix aux époux ? - Face au débat sur l'individualisation des droits ou de la conjugalisation de l'impôt, une solution pourrait être de proposer aux couples une option pour l'imposition séparée : les ménages, plus exactement chacun des époux, pourraient ainsi choisir leur mode d'imposition en fonction de l'activité et des revenus de chacun. Cela compliquerait évidemment le régime de l'impôt sur le revenu mais cela permettrait à chacun de connaître précisément ses gains nets de charge fiscale. Certains craignent par ailleurs que cela ne soit la première étape d'une généralisation de l'imposition séparée[36]. Cela serait au contraire un pas dans une direction visant à reconnaître l'égalité des droits fiscaux des membres d'une même famille, après la reconnaissance de l'égalité des droits civils.

L'instauration du PAS aurait pu être le premier jalon de cette évolution, mais cette occasion a été manquée.

---

[32] J.-B. Geffroy, *Impôts sur le revenu – Généralités – Imposition par foyer*, op. cit. n° 7.
[33] E. Badinter, *La ressemblance des sexes – L'un et l'autre, Le livre de poche* 2012, p. 359.
[34] E. Badinter, *La ressemblance des sexes – L'un et l'autre*, op. cit. , p. 519.
[35] H. Mariton, *Le quotient familial, une question de philosophie, Les Echos*, 17 avril 2018.
[36] J.-B. Geffroy, *Impôts sur le revenu – Généralités – Imposition par foyer*, op. cit. n° 11.

2. Le PAS : une occasion manquée

De vives oppositions au PAS - La technique du prélèvement à la source, où l'impôt est prélevé par les payeurs du revenu et ensuite versé au Trésor, est utilisée dans la quasi-totalité des pays développés[37]. En France, elle a rencontré des oppositions multiples (tant des milieux économiques que de l'administration fiscale) et le débat sur son éventuelle mise en œuvre dure depuis longtemps déjà[38].

Le PAS aménage les modaltés de recouvrement de l'IR - La loi de finances pour 2017 (L. n° 2016-1917 du 29 déc. 2016) a institué le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janv. 2018 (le PAS)[39]. Ce prélèvement ne modifie pas les règles de liquidation de l'impôt sur le revenu (notamment la progressivité de l'impôt et l'application du quotient familial), mais supprime le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. Le PAS ne constitue donc pas une réforme « en profondeur » de l'impôt sur le revenu mais un aménagement des modalités de son recouvrement.

Les acomptes prévisionnels de l'impôt sur le revenu (ou les 10 prélèvements mensuels pour les contribuables ayant opté pour la mensualisation, une large majorité) sont remplacés par un prélèvement automatique sous la forme d'une retenue à la source sur les salaires, pensions de retraite et revenus de remplacement qui est calculée et collectée pour le compte de l'État par un tiers payeur (employeur, caisse de retraite ou d'assurance maladie…). Pour les revenus des travailleurs indépendants et les revenus fonciers un acompte contemporain est prélevé mensuellement ou trimestriellement par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable.

Un des avantages promis par la réforme est un ajustement plus rapide du montant du prélèvement aux variations de revenus du contribuable. Ainsi les contribuables connaissant une évolution de leur situation familiale (mariage, divorce, naissance, décès…) ou dont les revenus varient en cours d'année peuvent bénéficier d'une modulation du prélèvement. En dehors même

---

[37] J. Grosclaude et P. Marchessou, *Droit fiscal général*, *Dalloz* 11ème éd. 2017, p. 274, n° 832 ; M. Cozian, F. Deboissy, M. Chadefaux, *Précis de fiscalité des entreprises*, LexisNexis 42ème éd. 2018/2019, p. 304 n° 794.

[38] D. Blaise, *Le Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : serpent de mer de la fiscalité directe ?* », *BF Lefebvre* 2008, I, 9 ; D. Gouadain, *Les enjeux de l'introduction de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, *Dr. fisc*. 1991, n° 52, p. 108 ; L. Levoyer, *La retenue à la source : technique d'avenir en matière de fiscalité ?*, *RFFP* 2000, n° 71, p. 157 ; J.-Y. Nizet, *Aux sources de l'idée de « retenue à la source »*, *RFFP* 2002, n° 80, p. 323 ; M. Wolf, *Recouvrement de l'impôt sur le revenu : actualité de la retenue à la source*, *Dr. fisc*. 2013, n° 46, p. 8 n° 507 ; J. Barré, H. Sterdyniak, A. Verdier-Molinié, *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, *Dr. fisc*. 2017 n° 11, Etude 202.
De nombreux rapports ont été publiés : Conseil des impôts, Onzième rapport au Président de la République, 4ème partie, *Le recouvrement de l'impôt et la retenue à la source*, JO 1990 ; Rapport B. Ducamin, *Etude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages*, JO 1996 ; Rapport D. Migaud, *Rapport sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG*, Rapport d'information n° 3779, Assemblée nationale, 13 mars 2000.

[39] *Dr. fiscal* 2017, n° 1, comm. 8.

de la modification du taux de prélèvement, il résulte du mécanisme même de la retenue à la source un ajustement automatique du prélèvement en fonction de l'évolution des revenus versés par le tiers payeur. C'est donc une forme généralisant et améliorant *a priori* les avantages tirés du prélèvement automatique par mensualisation.

Un mécanisme a par ailleurs été prévu pour éviter aux contribuables un double prélèvement d'impôt en 2018 (au titre de l'impôt sur les revenus perçus en 2017 et dans le cadre du PAS sur les revenus 2018) : le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) permet d'effacer l'impôt sur le revenu afférent aux revenus et bénéfices récurrents perçus en 2017.

Entrée en vigueur du dispositif - L'entrée en vigueur du dispositif du PAS initialement prévue le 1er janv. 2018 a été repoussée au 1er janv. 2019[40]. Ce report devait permettre de prendre en compte les résultats de la phase de tests et de l'audit réalisés à l'été 2017[41]. L'article 11 de la seconde loi n° 2017-1775 de finances rectificative pour 2017 du 28 déc. 2017 a ensuite aménagé le PAS pour tenir compte de certaines propositions formulées par l'IGF dans le cadre de l'audit réalisé pendant l'été 2017. Ainsi des précisions ont été apportées sur l'assiette et le taux de la retenue à la source pour certaines professions, les sanctions ont été assouplies en cas de modulation à la baisse erronée, une simplification des obligations des collecteurs a été prévue, etc. Enfin, une phase de préfiguration du PAS a été prévue par ce même article dès le 1er sept. 2018 pour sensibiliser les salariés concernés par le PAS, anticiper leurs interrogations et lisser la charge de déploiement du mécanisme[42]. Cette préfiguration se traduit concrètement par une intégration du taux personnalisé du salarié dans le logiciel de paye de l'employeur et le calcul de la retenue à la source. La préfiguration ouverte aux collecteurs sur la base du volontariat n'est pas obligatoire mais l'État doit y participer pour les agents civils relevant de la DGFIP.

Les réticences - Les dernières semaines de l'été 2018 ont vu se lever un vent mauvais sur la mise en œuvre du PAS : de nombreuses voix se sont élèvées contre son entrée en vigueur le 1er janvier prochain[43]. Les critiques sont essentiellement d'ordre technique, économique, politique et social.
Sur le plan technique, certains soutiennent que les tests engagés ont dévoilé de multiples erreurs préjudiciables pour les contribuables[44]. Le ministre de l'économie et le ministre de l'action et des comptes publics soutiennent pour leur part qu'il s'agit de difficultés mineures et que les tests sont satisfaisants[45].
Sur le plan économique, d'autres avancent que le PAS va venir diminuer le solde mensuel net perçu par les salariés, ce qui va compromettre la consommation des ménages. Mais c'est oublier que 60 % des salariés français sont mensualisés[46] : ils versent dix acomptes mensuels de janvier à octobre égaux au dixième de l'impôt payé l'année précédente. Sur autorisation du contribuable, le paiement est effectué par prélèvement automatique sur son compte bancaire.

---

[40] L. n° 2017-1340 du 15 sept. 2017, art. 10 et Ord. n° 2017-1390 du 22 sept. 2017, *Dr. fisc*. 2017, n° 39, act. 514.
[41] *Dr. fisc*. 2018, n° 1, comm. 7.
[42] BOI-IR-PAS-30-10-15, 31 janv. 2018.
[43] R. Honoré, *Le front uni des opposants à Macron contre l'impôt à la source*, *Les Echos*, 4 sept. 2018. B. Floc'H et A. Tonnelier, *Le prélèvement à la source, une mesure toujours en sursis*, *Le Monde*, 4 sept. 2018.
[44] A. Lebelle et M. Pelloli, *Prélèvement à la source : la note qui affole le gouvernement*, *Le Parisien*, 2 sept. 2018.
[45] C. Cornudet, *Darmanin, Le pugnace*, *Les Echos*, 4 sept. 2018.
[46] Cahier Statistiques 2017 DGFIP.

Ainsi l'impôt n'est pas directement déduit sur le bulletin de salaire du contribuable mais il est prélevé mensuellement sur son compte bancaire. On peut dès lors s'interroger sur un éventuel effet dévastateur de la mesure sur l'économie française ; ce d'autant que le prélèvement aboutit à un paiement sur 12 mois au lieu de 10, et ajustable immédiatement, au lieu d'une correction annuelle et décalée. Il faut par ailleurs indiquer que des millions d'euro ont été dépensés tant par l'État que par les entreprises pour la mise en place du PAS. En cas de renoncement, ces sommes auront été dépensées en vain[47]. Il est également prévu que le changement de collecte permette d'améliorer le taux de recouvrement de l'IR (pour le porter de 98 % à 99 %) : le retrait du PAS entraînerait une perte sèche pour le Trésor Public[48]. Ce n'est sans doute pas un très bon argument pour les contribuables, mais vraisemblablement excellent pour le ministère des comptes publics.

Sur le plan politique, d'autres encore craignent un effet d'optique négatif du PAS : alors que le gouvernement s'efforce d'améliorer le pouvoir d'achat des Français (notamment par la réforme de la taxe d'habitation et la baisse des cotisations sociales), la diminution du solde net sur le bulletin de paye donnerait l'impression erronée d'une baisse effective des revenus de chacun. Il s'agit là essentiellement d'une question de communication et de pédagogie qui relève de l'art de la politique. Il faut convaincre les Français de l'intérêt de la réforme tant à leur égard que pour les finances publiques, savoir essentiellement les avantages d'un impôt prélevé en temps réel sur les revenus actuels du contribuable.

Enfin, ***sur un plan social***, l'un des arguments, qui n'est pas le moins important, porte sur la levée du « secret » des familles : le payeur du revenu aurait accès aux revenus du foyer fiscal et donc à la situation patrimoniale de l'employé. On imagine sans peine la réaction de l'employeur face à une demande d'augmentation ou d'avancement du salarié dont l'époux ou l'épouse dispose de revenus conséquents ou d'une situation patrimoniale confortable : le PAS multiplierait ainsi les occasions de discriminations ou de traitement social différencié.[49]

Nonobstant ces critiques, le gouvernement a décidé le 5 septembre dernier de maintenir la mise en œuvre du PAS au 1er janv. 2019[50].

Difficulté majeure : la conjugalité de l'impôt - Au-delà de la complexité de sa mise en œuvre technique, la difficulté théorique majeure du PAS résulte de la conjugalité de l'impôt. En effet, le PAS organisé comme une simple modalité de recouvrement de l'impôt sans envisager la question du foyer fiscal aboutit à des effets pervers majeurs. Or cet écueil n'a trouvé aucun écho dans le cadre du débat actuel[51]. Le PAS aurait pu (dû ?) conduire à une réflexion plus globale

---

[47] A. Lebelle et M. Pelloli, *Prélèvement à la source : ce que coûterait le retrait de la réforme, Le Parisien*, 4 sept. 2018.

[48] B. Floc'H et A. Tonnelier, *Le prélèvement à la source, une mesure toujours en sursis*, op. cit.

[49] Il faut indiquer toutefois la possibilité de ne pas transmettre le taux de prélèvement personnalisé en optant pour le taux neutre, ce qui est toutefois source de complexification pour le contribuable.

[50] A. Lebelle et M. Pelloli, *Le gouvernement prend le risque du prélèvement à la source, Le Parisien,* 5 sept. 2018 ; B. Floc'H et A. Tonnelier, *Prélèvement à la source : la fin de la cacophonie, Le Monde,* 5 sept. 2018 ; I. Feuerstein, *Impôt à la source : feu vert de l'exécutif à la réforme, Le Figaro,* 5 sept. 2018 ; R. Honoré, *Ce qui va changer pour les contribuables en 2019, les Echos,* 5 sept. 2018 ; M. Bellan, *Des entreprises très diversement préparées à cette évolution, Les Echos,* 5 sept. 2018 ; M. Wesfreid et G. Guichard, *Macron tranche pour l'impôt à la source, Le Figaro,* 5 sept. 2018.

[51] Dans son rapport sur le PAS publié en 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires n'envisage même pas l'inéquité du taux d'imposition du revenu du conjoint moins rémunéré. La difficulté n'est évoquée que sous l'angle du problème de la confidentialité : pour les experts

sur l'imposition des familles, et plus précisément des personnes composant le couple. La tradition française reste attachée au concept de foyer fiscal : quelles que soient les difficultés et les injustices qu'il engendre, le foyer fiscal reste le pilier de notre fiscalité des personnes.

Taux de prélèvement propre au foyer fiscal - En vertu de l'art. 204 H du CGI, le taux de prélèvement est le taux propre au foyer fiscal tel que déterminé par l'administration fiscale. Ce taux est mis à la disposition du contribuable par l'intermédiaire de l'avis d'impôt sur le revenu. Le taux d'imposition de chaque conjoint prend donc en compte les revenus de l'autre : grâce au mécanisme du quotient familial et du barème progressif, celui qui dispose des revenus les plus élevés bénéficie d'un taux inférieur à celui qu'il aurait subi s'il avait été imposé séparément et celui qui perçoit les revenus les plus faibles est taxé à un taux supérieur au taux applicable s'il avait été imposé séparément.

Possibilité d'un taux personnalisé - L'art. 204 M du CGI permet aux contribuables soumis à une imposition commune d'opter pour l'individualisation de leur taux de prélèvement. Le taux individualisé permet au conjoint ayant les revenus les plus faibles de disposer d'un taux égal à celui qui aurait été le sien s'il avait été imposé séparément (comme un célibataire bénéficiant de la moitié du quotient familial). Quant au conjoint ayant les revenus les plus élevés, le taux individualisé est déterminé de manière à préserver le montant global dû par le foyer.

Les calculs pour déterminer le taux individualisé sont passablement complexes : il faut déterminer le conjoint qui a disposé des revenus les plus faibles en distinguant les revenus propres et les revenus communs (en fonction des revenus de l'avant dernière année (N-2) pour le taux individualisé du 1er janvier au 31 août et en fonction des revenus de la dernière année (N-1) pour le taux individualisé du 1er septembre au 31 décembre). Il faut ensuite calculer le taux individualisé en fonction des revenus personnels et des revenus communs (revenus fonciers par exemple). Il faut enfin « reliquider » l'impôt sur le revenu sur la base des revenus propres et de la moitié des revenus communs en partageant en deux le quotient familial.

Exemple - Les commentateurs de la Revue de Droit fiscal proposent un exemple chiffré pour un couple ayant deux enfants à charge lorsque le conjoint A perçoit 15 000 € de salaires annuels et que le conjoint B bénéficie d'un montant annuel imposable de 72 000 €. Le couple perçoit par ailleurs des revenus nets fonciers d'un montant de 24 000 €. L'impôt sur le revenu dû par ce foyer en 2018 est censé s'élever à 16 365 €. Le taux de prélèvement du foyer fiscal est de 14,7 %. Le PAS annuel sur le salaire du conjoint A le moins rémunéré est de 2 208 € et celui du conjoint B s'élève à 10 584 € (à ces sommes s'ajoute ensuite l'impôt lié aux revenus fonciers). Si le couple opte pour le taux individualisé, le taux du conjoint A le moins rémunéré devient 5,6 %, soit un montant annuel prélevé de 840 €, alors que le taux du conjoint B le mieux rémunéré est de 16,7 % soit un montant annuel prélevé de 12 024 € (on arrive ainsi à un prélèvement global sur les salaires de 12.864 € proche du montant de 12.792 obtenu précédemment)[52].

Une logique qui devrait être inversée - On voit la complexité - toute relative puisqu'elle peut être mise en scène en quelques lignes - du mécanisme, mais surtout l'intérêt pour le conjoint le

---

du CPO, la préoccupation majeure est la confidentialité vis-à-vis de l'employeur, et pas le revenu net de l'épouse : Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements à la source et impôt sur le revenu - févr. 2012, http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/Accueil.html. (Indiquons que ce rapport a été préparé par 18 membres dont seulement deux étaient des femmes…).

[52] *Dr. fisc*. 2017, n° 1, comm. 8, p. 44, n° 98.

moins rémunéré d'opter pour l'individualisation du taux, option qui suppose des contribuables d'une culture fiscale élevée. On peut donc légitimement s'interroger sur le choix délibéré du législateur. Le respect d'une taxation équitable des membres du couple aurait dû conduire à poser comme règle l'application du taux individualisé, en laissant une possibilité d'option pour le taux commun. Le législateur semble vivre dans un monde merveilleux où les couples se marient, vivent ensemble et heureux jusqu'à leur dernier souffle. Dans ce couple idéal, les revenus sont également partagés et chacun contribue sur un pied d'égalité à la vie du foyer (quel que soit le régime matrimonial). Or ce monde rêvé est fort éloigné de la réalité des familles d'aujourd'hui. Dans les couples recomposés par exemple, le partage des ressources relève d'un équilibre délicat. Surtout, il faudrait être particulièrement candide pour ne pas voir que le couple est le lieu de rapports de force liés au poids économique de chacun. Dès lors, celui qui contrôle les ressources est vraissemblablement celui qui contrôle les dépenses…

L'impôt ne doit pas être réduit à une simple technique de financement budgétaire. L'impôt revêt en effet une dimension éminemment politique et il contribue à modeler les relations humaines: il s'agit donc d'un choix de société qui doit être assumé.[53] La fiscalité n'a pas à s'imiscer dans la vie des couples en récompensant ou punissant les différentes formes d'union.

Ainsi, l'instauration du PAS apparaît comme une belle occasion manquée. Cette réforme aurait pu proposer une vision renouvelée du couple en renonçant à l'idéologie du quotient conjugal. Elle aurait pu contribuer à assurer l'égalité des membres du couple, notamment des couples mariés. On aurait pu espérer, *a minima*, que cette réforme instaure une imposition plus équitable des conjoints en protégeant l'époux le moins rémunéré sans présumer qu'il bénéficie d'une redistribution supposée des ressources de son conjoint mieux rémunéré. Cette occasion manquée est, de ce point de vue, éminemment dommageable.

[53] C. Landais, T. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, op. cit., p. 66.