



POINT DE VUE

IMPÔT

> Le prélèvement à la source : vent frais sur la paix des familles ?

par Lise Chatain, *Maître de conférences à la Faculté de droit et science politique de Montpellier*

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'est effacée au profit de la parité et de l'indépendance. Par ailleurs (ou par suite?), une des caractéristiques essentielles de la famille actuelle est sa fragilité: les couples se composent, se décomposent, se recomposent.

Au croisement des règles du droit de la famille et du droit fiscal se trouve le foyer fiscal. Nonobstant les évolutions récentes de la famille, la définition du foyer fiscal, considérée comme relevant de l'évidence, est établie sur le modèle du couple marié et stable. Le foyer fiscal est, en effet, une méthode permettant de déterminer un revenu fiscal établi sur la base d'un foyer, dans lequel sont additionnés les revenus de tous ses membres pour y appliquer un calcul et ensuite une technique de prélèvement.

La dernière évolution de la technique de prélèvement de l'impôt sur le revenu est le prélèvement à la source par l'employeur sur chacun des membres du foyer (le PAS). Le PAS a été institué par la loi de finances pour 2017 (L. n° 2016-1917, 29 déc. 2016). Son entrée en vigueur, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2018, a été repoussée au 1^{er} janvier 2019. Depuis la fin de l'été, le PAS est au cœur d'une bourrasque technique et politique traitée comme une tragédie médiatique. Sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019 a fait l'objet d'une hésitation par le gouvernement qui a déclenché des émotions multiples dans les milieux économiques et politiques. Sur le plan technique, certains soutiennent que les tests engagés ont dévoilé de multiples erreurs préjudiciables pour les contribuables. 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: on peut dès lors s'interroger sur un éventuel effet dévastateur de la mesure sur l'économie française). 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, la diminution du solde net sur le

bulletin de paye donnerait l'impression erronée d'une baisse effective des revenus de chacun. 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. Nonobstant ces critiques, le gouvernement a décidé, le 5 septembre dernier, de maintenir la mise en œuvre du PAS au 1^{er} janvier 2019.

Ces débats 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.

Le foyer fiscal a été instauré par l'article 18 de la loi du 15 juillet 1914. 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'il ne lui reconnaissait de personnalité civile.

Le concept de foyer fiscal est une notion essentielle de la théorie de l'impôt qui s'est imposée avec l'institution de l'impôt général et progressif sur le revenu. Or 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 être équitablement établie entre les contribuables. Elle doit en outre tenir compte de la richesse particulière des citoyens, ce qui fonde le concept de capacité contributive. La prise en compte de la capacité contributive impose donc 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.

L'imposition séparée suppose que chaque individu est imposé sur ses revenus propres à partir d'un barème unique. C'est la solution retenue par la plupart des pays membres de l'OCDE.

En France, le choix a été fait depuis plus d'un siècle de l'imposition par foyer. L'imposition par foyer considère la famille comme une unité économique et sociale au sein de laquelle les ressources sont réunies et partagées. Ainsi, la





capacité contributive est saisie en globalisant les revenus des membres du foyer. Le calcul de l'impôt sur le revenu du foyer implique l'application du quotient familial qui regroupe en fait deux mécanismes: le quotient conjugal renvoie à la conception traditionnelle du foyer (les revenus des deux conjoints mariés ou pacsés sont globalisés, puis cette somme est divisée par les deux parts attribuées au foyer); le quotient familial comptabilise le nombre d'enfants du foyer.

Le quotient conjugal correspond à la réalité sociologique de la famille de l'après-guerre: le mariage y est considéré comme le fondement de la famille et seuls les couples mariés peuvent former un foyer fiscal. Le foyer fiscal correspond donc à un schéma socio-économique classique: l'homme seul acquiert les revenus du ménage et son épouse assume les tâches ménagères et s'occupe des enfants. La notion de foyer fiscal traduit la mise en œuvre d'une solidarité familiale par la mise en commun des revenus du foyer.

Cette réalité a été profondément transformée: la famille de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle s'est éloignée de l'idéal du siècle précédent. Par suite, le mécanisme du quotient conjugal qui constitue l'application pratique de la notion de foyer fiscal semble être devenu inadapté, voire inéquitable.

Le quotient conjugal développe certains effets pervers. Tout d'abord, il complique le calcul de l'impôt. 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. Enfin, le quotient conjugal tend à renforcer les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes: plus les revenus sont inégalitaires, plus la réduction d'impôt (liée à la globalisation puis la division par deux) est importante. L'imposition par foyer exerce donc un effet dissuasif sur le travail féminin.

Il faut également souligner que l'application du quotient conjugal aux seuls couples mariés (ou pacsés) s'oppose au principe d'équité fiscale: la situation des concubins vivant en France (avec ou sans enfants) n'est, sur un plan matériel, guère différente de celle d'époux mariés. Ils mettent de fait certaines 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.

Le parti-pris français pour le foyer fiscal a contribué à faire de la réforme du prélèvement de l'impôt une occasion manquée.

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 conséquences regrettables. Le PAS aurait pu conduire à une réflexion plus globale sur l'imposition des personnes et, surtout, des personnes insérées dans une famille. Notre tradition attachée au concept de foyer fiscal est si rudement ancrée dans les esprits que, malgré les difficultés que celui-ci engendre, elles sont effacées du débat de telle

manière que le quotient familial reste le pilier de notre fiscalité des personnes.

En vertu de l'article 204 H du code général des impôts (CGI), le taux de prélèvement est le taux propre au foyer fiscal tel que déterminé par l'administration fiscale. Le taux d'imposition de chaque conjoint prend donc en compte les revenus de l'autre: par le jeu 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 seul, et celui qui perçoit les revenus les plus faibles est taxé à un taux supérieur au taux applicable s'il avait été imposé seul. L'article 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.

Le conjoint le moins rémunéré a donc tout intérêt à opter pour l'individualisation du taux. Mais, d'une part, cette option suppose des contribuables d'une culture fiscale élevée. D'autre part, la décision d'opter ou pas pour le taux individualisé fait actuellement naître des tensions au sein de nombreux couples français. D'où l'interrogation évidente: pourquoi le législateur n'a-t-il pas inversé la règle? Le taux individualisé devrait être la norme et le taux commun l'exception, sur option. Comment justifier l'imposition à un taux supérieur de celui qui perçoit le moins et la prime accordée à celui qui perçoit le plus? Notre législateur semble vivre dans un monde idéal où les couples sont heureux, mariés, partagent tous leurs revenus à part égale et contribuent sur un pied d'égalité à la vie du foyer, et ce, bien entendu, quel que soit leur régime matrimonial. Comment occulter à ce point les rapports de force dans le couple liés le plus souvent au poids économique de chacun et les réalités familiales courantes? Tous les couples mariés sous régime de séparation de biens le sont le plus souvent parce que l'un des époux mène une activité éminemment plus lucrative que l'autre. Comment ne pas penser que celui qui « gagne » l'argent a le dernier mot sur son utilisation?

L'impôt n'est pas qu'une question technique, il revêt une dimension éminemment politique et contribue à modeler les relations humaines: il s'agit donc d'un choix de société qui doit être assumé. L'administration fiscale n'a pas à s'immiscer dans la vie des couples (qui n'ont d'ailleurs plus la stabilité d'antan...) en récompensant ou punissant les différentes formes d'union. Dès lors, l'instauration du PAS apparaît comme une belle occasion manquée. Cette réforme aurait pu permettre de repenser l'imposition des couples et renoncer (enfin) à l'idéologie du quotient familial. Elle aurait pu *minima* changer les perspectives en proposant une imposition plus juste des conjoints (afin que le plus « faible » soit taxé en fonction de ses revenus propres sans présumer qu'il bénéficie d'une hypothétique redistribution du plus « fort »). Elle aurait pu, surtout, achever l'évolution visant à assurer l'égalité des membres d'un couple, notamment l'égalité des couples mariés; un rendez-vous manqué, hélas.

