

---

**PUBLIC POLICY MASTER THESIS**

---

Avril 2021

**Le quotient conjugal : l'impossible réforme ?**  
**Étude d'un dispositif au carrefour des politiques fiscale**  
**et familiale**

Léa Yahiel

Mémoire dirigé par Hélène Périvier

Second membre du jury : Clément Carbonnier

Master Affaires publiques

Spécialité social policy and social innovation

Résumé

Le quotient conjugal, mis en place en 1945 à l'intersection de la politique familiale et de la fiscalité, soulève aujourd'hui plusieurs questions suite à l'évolution des modèles de famille et l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Malgré des écueils bien documentés par la littérature et une tendance à plus de souplesse dans l'imposition des couples chez nos voisins européens, le quotient conjugal est relativement absent du débat public et peine à intégrer l'agenda des réformes. À travers des entretiens et l'analyse de rapports, de débats parlementaires et du débat public à travers la presse, plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer ce phénomène. Il en ressort que le quotient conjugal est mal identifié et à l'intersection de plusieurs sujets sensibles politiquement. Il persiste, chez des acteurs variés, un certain attachement aux valeurs du couple et du mariage, ainsi qu'une réticence à encourager ouvertement les femmes inactives à intégrer le marché du travail. Des obstacles plus structurels entrent également en compte, ainsi qu'une possible barrière constitutionnelle. En l'état des choses, le manque d'appropriation du sujet par les pouvoirs publics et les réticences à susciter des oppositions explique l'absence de réforme. Dès lors, une meilleure appropriation du dispositif par les acteurs est nécessaire afin qu'un véritable débat puisse se tenir quant aux choix de société que l'imposition des couples implique et que les pouvoirs publics se saisissent de la question.

Mots clés

Quotient conjugal, imposition des couples, fiscalité, politique familiale, réforme

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier très chaleureusement Hélène Périvier pour m'avoir transmis son intérêt pour ce sujet, pour son accompagnement tout au long de ce mémoire, pour ses conseils, et pour m'avoir accordé sa confiance dans la réalisation de ce travail.

Je remercie également toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide, en particulier celles qui m'ont accordé leur temps lors des entretiens. Elles m'ont permis d'approfondir la question et de mieux en cerner les enjeux, tout en apportant de la matière à mes recherches.

Enfin, je remercie plus largement tous ceux qui m'ont soutenue lors de la rédaction de ce mémoire. Leur appui et leurs conseils m'ont permis de mener ce travail jusqu'au bout. Je leur en suis infiniment reconnaissante.

## Quels sont les principaux apports de cette recherche ?

En France, le mode d'imposition sur le revenu des couples mariés et pacsés ne constitue pas, de prime abord, un sujet d'investigation particulièrement saillant. En effet, l'attribution de deux parts de quotient à ces couples, qui date de 1945, n'est pas un dispositif véritablement identifié en tant que tel, et le sujet se tient absent du débat public.

Cependant, la littérature économique s'est saisie de la question ces dernières années, établissant différents enjeux soulevés par le quotient conjugal, que ce soit en termes de redistribution, de cohérence du système socio-fiscal envers les choix de vie, ou de son impact potentiel sur l'emploi des femmes. Plus globalement, le quotient conjugal est désormais considéré par la littérature sur la protection sociale comme un vestige de la logique familialiste de l'après-guerre, dépassée par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail.

Dès lors, de ces écueils bien établis émerge une question : si le quotient conjugal pose différents problèmes bien identifiés, pourquoi n'est-il pas débattu, voire réformé ? C'est le cas chez plusieurs de nos voisins européens qui ont modifié leur façon d'imposer les couples ces dernières années, vers plus de souplesse et une moindre conjugalisation de l'impôt.

Ce mémoire cherche à répondre à cette question. Le quotient conjugal n'avait pas encore été abordé sous cet angle par la littérature. Celle-ci est en effet principalement composée d'études économiques ayant établi le diagnostic de ces enjeux. Les autres disciplines se tiennent relativement en retrait de la question.

Pour y répondre, ce mémoire repose sur des entretiens avec des acteurs ayant exercé des responsabilités en lien avec ce sujet, ou en ayant proposé une réforme, ainsi que sur des recherches d'articles de presse, de débats parlementaires ou de rapports sur la question. De cette façon, un historique des débats récents sur le quotient conjugal est établi, afin de comprendre les facteurs bloquant l'émergence d'une réforme. Puis, les arguments des acteurs en faveur du statu quo sont analysés, afin d'établir les raisons de fond à l'encontre d'un changement du mode d'imposition des couples. Enfin, les obstacles structurels et politiques sont identifiés, afin de comprendre pourquoi une réforme potentielle n'a jamais véritablement été mise en avant par un gouvernement.

Ainsi, ce mémoire identifie plusieurs facteurs pour expliquer l'absence de réforme d'un dispositif posant pourtant des problèmes bien documentés par la littérature. L'ancrage historique du quotient conjugal explique qu'il soit mal identifié, considéré comme un paramètre du barème de l'impôt plutôt que comme un dispositif en tant que tel. Sa place au croisement de deux sujets sensibles, la fiscalité et la politique familiale, contribue aux réticences à mettre en avant une réforme risquant de cristalliser fortement les oppositions. Plus globalement, persistent un attachement aux valeurs du couple et du mariage, ainsi qu'une réticence à inciter ouvertement les femmes inactives à intégrer le marché du travail, chez des acteurs qui transcendent le spectre politique. La faisabilité juridique d'une réforme, ainsi qu'un impératif de simplicité, entrent également en jeu, tandis que la faisabilité technique d'un changement semble peu poser problème.

Ce mémoire apporte ainsi des pistes pour répondre à un paradoxe, celui de l'inaction des pouvoirs publics et de l'absence du quotient conjugal des débats alors qu'il implique pourtant d'importants choix de société. Il identifie la voie de réforme la plus réaliste mais conclut sur le besoin d'une meilleure appropriation du sujet, préalable à toute réforme qui réponde véritablement aux enjeux identifiés par la littérature.

## Table des matières

Liste des acronymes .....	6
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>

### **PARTIE 1 - LE QUOTIENT CONJUGAL EN QUESTION**

<b>I/ Le quotient conjugal : état des lieux .....</b>	<b>10</b>
1) Définition du quotient conjugal .....	10
2) Historique .....	11
3) Répartition de l'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal.....	11
4) Coût pour les finances publiques .....	15
<b>II/ Revue de littérature : analyse des écueils du quotient conjugal .....</b>	<b>16</b>
1) Un impact ambigu sur la redistribution opérée par l'impôt sur le revenu .....	16
2) L'incohérence du système socio-fiscal envers les choix de vie .....	16
3) Les effets potentiels du quotient conjugal sur l'emploi des femmes .....	20
<b>III/ Contexte international.....</b>	<b>23</b>

### **PARTIE 2 - LES RAISONS DU STATU QUO**

<b>I/ Méthodologie et sources .....</b>	<b>26</b>
<b>II/ Analyse .....</b>	<b>28</b>
1) Moments clés du débat autour du quotient conjugal : propositions et occasions manquées.....	28
<i>a) Les élections présidentielles de 2002 .....</i>	<i>28</i>
<i>b) La « révolution fiscale » et les élections présidentielles de 2012.....</i>	<i>29</i>
<i>c) Le moment 2013-2014 : rapports et égalité femmes-hommes .....</i>	<i>31</i>
<i>d) Le financement de la branche famille et le plafonnement du quotient familial.....</i>	<i>33</i>
<i>e) Le prélèvement à la source .....</i>	<i>34</i>
<i>f) Les élections présidentielles de 2017 .....</i>	<i>35</i>
<i>g) Et aujourd'hui ?.....</i>	<i>36</i>
2) Pourquoi s'opposer à une réforme ? Analyse des arguments en faveur du statu quo .....	38

a) <i>Redistribution verticale ou redistribution horizontale ?</i> .....	38
b) <i>L'entité fiscale de référence : l'individu ou le couple ?</i> .....	39
c) <i>Les définitions du couple</i> .....	40
d) <i>Le couple et l'administration fiscale</i> .....	42
e) <i>Le quotient conjugal, les échelles d'équivalence et le mariage</i> .....	43
f) <i>L'impact du quotient conjugal sur les femmes : débat sur le rôle des politiques publiques</i> ... 44	
3) <i>Les obstacles à une réforme : facteurs structurels et politiques</i> .....	46
a) <i>Rompre avec un siècle d'histoire</i> .....	46
b) <i>Le quotient conjugal entre fiscalité et politique familiale</i> .....	47
c) <i>La symbolique de l'impôt sur le revenu et la réticence à toucher aux prélèvements obligatoires</i> .....	48
d) <i>La politique familiale et le mariage, sujets sensibles</i> .....	49
e) <i>L'argument budgétaire : les difficultés du droit d'option</i> .....	51
f) <i>La complexité d'une réforme paramétrique</i> .....	52
g) <i>L'obstacle constitutionnel</i> .....	53
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>58</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>66</b>
<i>Annexe 1 - Illustration des moments clés du débat autour du quotient conjugal avec l'outil Google Trends</i> .....	66
<i>Annexe 2 - Lettre de mission du Premier ministre à Bertrand Fragonard, 23 janvier 2013</i> .....	68

## Liste des acronymes

**AAH** - Allocation aux adultes handicapés

**CAE** - Conseil d'analyse économique

**CESE** - Conseil économique, social et environnemental

**CPO** - Conseil des prélèvements obligatoires

**CSG** - Contribution sociale généralisée

**DDHC** - Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

**EELV** - Europe écologie les verts

**HCE** - Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

**HCF** - Haut conseil de la famille

**HCFEA** - Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

**IFI** - Impôt sur la fortune immobilière

**Insee** - Institut national de la statistique et des études économiques

**IR** - Impôt sur le revenu

**ISF** - Impôt sur la fortune

**OCDE** - Organisation de coopération et de développement économiques

**Pacs** - Pacte civil de solidarité

**PS** - Parti socialiste

**RPR** - Rassemblement pour la République

**RSA** - Revenu de solidarité active

**SMIC** - Salaire minimum interprofessionnel de croissance

**UDF** - Union pour la démocratie française

**UMP** - Union pour un mouvement populaire

**Unaf** - Union nationale des associations familiales

## INTRODUCTION

À l'origine, la politique familiale française était fondée sur deux objectifs principaux : le soutien à la natalité et au niveau de vie des familles (Fragonard 2013, 13 et 14). Traditionnellement, elle opère une redistribution horizontale, des ménages sans enfants vers ceux avec enfants, sans considération de ressources, c'est-à-dire selon une logique universelle (Elimas et Viry 2020, 10). Ces deux objectifs ont cependant évolué au cours du temps. L'objectif nataliste, en particulier, s'est progressivement adapté face à la montée du travail des femmes, afin d'aider les parents à ne renoncer ni à une naissance, ni à l'activité professionnelle de la mère (Fragonard 2013, 14). La politique familiale a ainsi intégré un objectif d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment dans une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes (Fragonard 2013, 15), sans toutefois renoncer complètement au soutien à la natalité. Quant aux modalités du soutien au niveau de vie des familles, elles sont aujourd'hui questionnées, notamment par une volonté de recentrer les aides aux familles avec enfants autour des ménages les plus modestes, c'est-à-dire selon une logique favorisant la redistribution verticale (Ibid).

La politique familiale a notamment évolué sous l'impulsion des transformations notables connues par les familles : progression du nombre de naissances hors mariage, augmentation des séparations, du nombre de familles monoparentales plus précaires et de familles recomposées (Capdeville 2013, 6) et entrée massive des femmes sur le marché du travail. Les modèles conjugaux ont changé : la part des couples mariés était de 96% en 1975, contre 87% en 1990 et 73% en 2015 (Elimas et Viry 2020, 10). Les aspirations des Français ont également largement évolué depuis les débuts de la politique familiale dans la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Les individus témoignent désormais d'un désir d'émancipation, de maîtrise de la fécondité, d'égalité entre les femmes et les hommes et de travail des femmes (Capdeville 2013, 8). Ces évolutions, au-delà de la politique familiale, questionnent donc plus largement un système de protection sociale fondé sur un modèle familialiste, c'est-à-dire où les droits sont accordés à celui qui a une activité rémunérée, et seulement par extension au reste de sa famille (Esping-Andersen et Palier 2008, 11). La famille en tant que telle continue cependant à se situer au cœur de la vie et des attentes de chacun, constituant toujours une institution centrale dans la société française du 21<sup>ème</sup> siècle (Capdeville 2013, 6).

Aujourd'hui, la politique familiale se décompose en trois piliers principaux : transferts monétaires (comme les allocations familiales), prestations en nature (l'accueil du jeune enfant par exemple), et mesures fiscales. Deux d'entre elles, au croisement de la politique familiale et de la fiscalité, jouent un rôle particulièrement important.

La plus connue est le quotient familial, qui divise l'assiette fiscale des revenus en fonction du nombre d'enfants pour appliquer le barème de l'impôt : chaque enfant représente une demi-part fiscale, puis une part entière à partir du troisième. Il comptait 7,56 millions de bénéficiaires en 2013 (Fragonard 2013, 38). Le quotient familial a été réformé à plusieurs reprises ces dernières années. Le plafond de son avantage fiscal a ainsi été abaissé en 2012 puis en 2013, plaçant le quotient familial au cœur des débats concernant les objectifs et les modalités de la politique familiale. En particulier, associés à la modulation des allocations familiales en fonction des revenus, ces plafonnements se sont inscrits dans une rénovation de la politique familiale, recentrée

sur les familles modestes et favorisant la redistribution verticale plutôt que l'universalité (Penaud 2016, 544).

La seconde est le quotient conjugal, qui attribue deux parts aux couples mariés et pacsés, obligatoirement imposés de façon conjointe. Au contraire du quotient familial, le quotient conjugal n'a jamais véritablement été réformé. Pourtant, des voix critiques s'élèvent à l'encontre de ce dispositif, jugé de plus en plus en décalage avec les modèles familiaux d'aujourd'hui, moins centrés sur le mariage qu'auparavant (Elimas et Viry 2020, 10). Le quotient conjugal a été mis en place en 1945, selon un modèle familial reposant sur un homme actif et une femme inactive, à la charge de son mari (Allègre et Périvier 2017, 5). Dans ce contexte, il est désormais critiqué pour n'être réservé qu'aux couples mariés et pacsés et, comme l'avantage fiscal qu'il crée n'est pas plafonné, pour ses effets sur la redistribution verticale opérée par l'impôt sur le revenu. De plus, il est interrogé pour son impact potentiel sur l'emploi des femmes. La littérature, notamment économique, s'est saisie de la question et ces différents écueils sont désormais bien documentés. Plusieurs rapports administratifs ont également abordé ce dispositif, certains recommandant d'ailleurs d'en modifier le fonctionnement, voire de le supprimer. Malgré cela, le quotient conjugal est relativement absent du débat public sur la politique familiale et la fiscalité, et n'a que très rarement été mis en avant comme pouvant, potentiellement, être réformé.

Par ailleurs, la France est parmi les seuls pays européens qui pratiquent toujours un système comme celui du quotient conjugal. Ces dernières années, plusieurs pays ont réformé leur façon d'imposer les revenus des couples, afin, sinon de mettre en place une imposition entièrement séparée, du moins de laisser plus de choix aux couples et d'aller vers une moindre conjugalisation de l'impôt. De ce point de vue, il existe une certaine tendance européenne à la réforme.

Ainsi, d'un côté, les modèles de famille et de couple ont largement évolué et un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'une tendance à davantage favoriser la redistribution verticale se sont affirmés. Certains écueils liés à l'imposition des couples en France sont désormais bien identifiés et il existe une tendance à la réforme sur le plan européen. De l'autre côté, le quotient conjugal persiste aujourd'hui sous sa forme de l'après-guerre, et n'émerge pas comme un objet de débat ou de réforme. Il s'agit ainsi de se demander pourquoi le quotient conjugal n'a pas été réformé en France.

L'analyse se concentre plus particulièrement sur les vingt dernières années, particulièrement riches d'enseignement. Cette période a en effet suivi l'extension du quotient conjugal au Pacs, seule modification majeure du dispositif depuis les années 1950. Elle a aussi vu l'affirmation de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes par les politiques publiques et notamment la politique familiale, après le « *tournant familialiste* » qui avait eu lieu dans les années 1990 (Pfefferkorn 2002, 99). S'y ajoute une aspiration à mieux prendre en compte les changements intervenus dans les modèles familiaux, comme le montre par exemple le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur les évolutions de la famille (Capdeville 2013).

Plusieurs hypothèses sont envisageables pour expliquer l'absence de réforme du quotient conjugal. Tout d'abord, il reste un dispositif mal connu, ce qui peut influencer sa capacité à intégrer l'agenda des réformes. Ensuite, il peut exister une réticence à modifier l'impôt sur le revenu. Il est également possible que son existence continue depuis 1945 en ait fait un dispositif

ancré dans les politiques familiale et fiscale, donc difficile à réformer. Enfin, il pourrait toujours persister une certaine volonté d'encourager au mariage, en lien avec l'objectif historique de la politique familiale de soutenir la natalité.

Finalement, il semble que le quotient conjugal se tienne largement en retrait du débat public, au sein duquel les enjeux qu'il soulève sont mal identifiés. Les rares fois où il a été évoqué, il l'a été d'un point de vue technique, sans véritable débat de fond, ou alors le débat a été rapidement clos par un refus de l'inscrire à l'agenda des réformes. Les défenseurs du quotient conjugal, s'opposant à une réforme potentielle, sont relativement divers et transcendent les familles politiques. Leur opposition repose sur un ou plusieurs motifs, parmi lesquels une préférence pour la redistribution horizontale, un attachement au schéma du couple, une volonté de ne pas désinciter fiscalement au mariage ou encore une réticence à ouvertement encourager les femmes inactives à intégrer le marché du travail. Enfin, certains obstacles structurels et politiques vont à l'encontre d'une réforme, notamment la sensibilité de l'impôt sur le revenu ou de la politique familiale. D'autres facteurs, liés à la faisabilité juridique ou à la complexité potentielle d'une réforme, entrent également en jeu.

Dans une première partie, nous présenterons l'état actuel des savoirs autour du quotient conjugal, en détaillant son fonctionnement et les enjeux identifiés par la littérature et en réalisant une brève comparaison internationale. Dans un second temps, il s'agira de comprendre les facteurs expliquant l'absence de changement dans le fonctionnement ce dispositif : après la présentation et l'analyse des moments clés des débats autour du quotient conjugal des vingt dernières années, nous analyserons les arguments de fond puis les obstacles politiques allant à l'encontre d'une potentielle réforme.

# **PARTIE 1 - LE QUOTIENT CONJUGAL EN QUESTION**

## I/ Le quotient conjugal : état des lieux

### **1) Définition du quotient conjugal**

Le quotient conjugal est une modalité du calcul de l'impôt sur le revenu (IR) des couples mariés et pacsés en France. Ces couples effectuent obligatoirement une déclaration commune et sont donc considérés comme un seul foyer fiscal, auquel sont attribuées deux parts de quotient : les revenus des deux membres du couple sont additionnés puis divisés par deux avant d'appliquer le barème progressif de l'impôt sur le revenu. La quotité obtenue est ensuite multipliée par deux afin d'obtenir l'impôt dû par le couple. Concrètement, cela signifie que le barème progressif de l'impôt est appliqué à la moyenne des revenus des membres du couple, plutôt qu'à chaque revenu individuellement.

L'impôt sur le revenu repose sur le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, selon lequel la charge de l'impôt doit être répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés. Ce principe implique que l'impôt soit progressif et prenne en compte les charges de famille. L'unité fiscale de référence est donc le foyer, et non l'individu, et les deux parts de quotient peuvent s'expliquer par la volonté de calculer un impôt tenant compte de la présence de deux personnes au sein du foyer. Ainsi, le quotient conjugal implique que deux foyers fiscaux ayant le même revenu par part soient soumis au même taux d'imposition. Il rejoint en cela le dispositif du quotient familial, qui attribue des parts fiscales supplémentaires aux ménages en fonction de leur nombre d'enfants à charge.

Ce mode d'imposition est obligatoire pour les couples mariés et pacsés, mais n'existe pas pour les couples concubins, qui déclarent leurs ressources séparément. S'ils ont des enfants, les membres de couples concubins se répartissent les parts de quotient familial, mais ne peuvent pas faire de déclaration commune. Le droit commun établit ainsi des régimes fiscaux différents en fonction du statut du couple.

## 2) Historique

Le quotient conjugal tel qu'il existe aujourd'hui date de la loi de finances pour 1946, votée le 31 décembre 1945, et n'a jamais été véritablement réformé depuis. L'idée d'une imposition jointe, elle, remonte à la création de l'impôt sur le revenu en 1914 : l'impôt était calculé sur la base des revenus du foyer, mais l'avantage fiscal était octroyé par un mécanisme d'abattement et non par un système de parts.

Un changement dans le fonctionnement du quotient conjugal est toutefois intervenu en 1951. En effet, la loi votée en décembre 1945 avait prévu que les couples qui n'avaient pas d'enfant à charge après trois ans de mariage n'auraient plus droit qu'à 1,5 part de quotient et non à deux. Cette disposition a été supprimée par la loi de finances pour 1951, deux parts étant depuis appliquées à l'ensemble des couples mariés, qu'ils aient des enfants à charge ou non.

Par ailleurs, le quotient conjugal a été étendu au pacte civil de solidarité (Pacs) lors de la création de cette nouvelle forme d'union légale en 1999. Cependant, l'imposition commune de ces couples n'entrait en vigueur que trois ans après la conclusion de leur Pacs. Cette disposition a été supprimée par la loi de finances pour 2005. Depuis, l'impôt sur le revenu fonctionne de façon identique pour les couples mariés et les couples pacsés, c'est-à-dire tous les couples unis légalement.

La retenue à la source, mise en œuvre en janvier 2019, permet le prélèvement de l'impôt directement sur le salaire. Le mode de prélèvement de l'impôt a ainsi été individualisé, mais son calcul reste fondé sur les revenus du couple marié ou pacsé et le système du quotient conjugal perdure.

## 3) Répartition de l'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal

Dans sa dernière étude approfondie sur le sujet, l'Insee estime que 9,6 millions de ménages étaient concernés par le quotient conjugal en 2017, soit 34% du nombre total de ménages en France (André 2019, 121).

Parmi eux, 7,1 millions y étaient gagnants (Ibid), c'est-à-dire voyaient leur imposition réduite par rapport à une situation où chacun des membres du couple paierait l'impôt sur le revenu de manière individuelle, comme le font les couples concubins. L'Insee évalue le gain total de ces ménages à 12 milliards d'euros en 2017, soit 1 700 euros sur un an en moyenne par ménage gagnant (André 2019, 123). Il est à noter que parmi ces 7,1 millions de ménages gagnants à la conjugalisation de l'impôt, 1,7 million le sont dans la mesure où ils seraient imposables dans le cas d'une imposition séparée, et ne le sont pas grâce à la conjugalisation (André 2019, 120).

À l'inverse, 2,5 millions de ménages sont perdants, notamment en raison du mécanisme de la décote à l'entrée dans l'impôt sur le revenu<sup>1</sup> (André 2019, 121). Ici, l'Insee chiffre la perte à 0,9 milliard d'euros, soit 370 euros en moyenne par ménage perdant (André 2019, 123).

Une partie non négligeable des couples mariés ou pacsés sont « *neutres* » au sens de l'étude de l'Insee, c'est-à-dire que le quotient conjugal ne modifie pas le montant d'impôt dont ils doivent s'acquitter. La moitié de ces couples neutres à l'imposition commune ont des revenus proches, de sorte que le mécanisme du quotient conjugal ne crée pas pour eux d'avantage fiscal (André 2019, 122). L'autre moitié est neutre car non imposable, quel que soit le mode d'imposition (Ibid).

Les gagnants et les perdants ne sont pas répartis de manière linéaire le long de l'échelle des niveaux de vie. Ainsi, parmi l'ensemble des ménages, la part des ménages gagnants au quotient conjugal augmente avec le niveau de vie : en 2017, parmi les 5% les plus modestes, moins de 5% des ménages étaient gagnants au quotient conjugal, contre plus de 30% parmi les 20% les plus aisés (André 2019, 121). En effet, les configurations familiales ne sont pas neutres vis-à-vis de l'échelle des niveaux de vie : les personnes seules et les familles monoparentales sont davantage représentées parmi les ménages modestes, tandis que les couples sont plus nombreux parmi les ménages aisés (André 2019, 122). De plus, le niveau de vie des couples mariés ou pacsés est en moyenne plus élevé que celui des couples concubins (Ibid). Enfin, comme nous allons le voir, le quotient conjugal bénéficie d'autant plus aux couples qu'ils ont des revenus inégaux. Or plus l'un des conjoints a des revenus élevés, plus cette configuration est fréquente (Conseil des prélèvements obligatoires 2011, 203). Les ménages potentiellement gagnants au quotient conjugal sont donc mécaniquement plus présents autour du haut de la distribution des revenus.

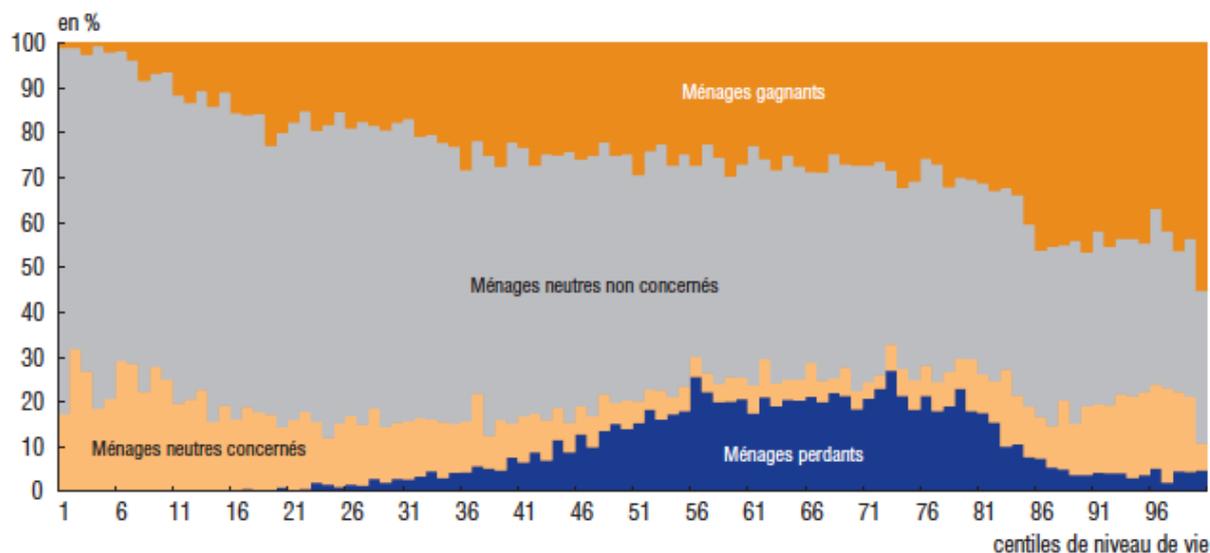
Les ménages perdants, eux, sont concentrés entre les 5<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> déciles de niveau de vie, qui sont ceux concernés par le mécanisme de la décote (André 2019, 122).

Les ménages neutres, enfin, sont plus nombreux en bas de l'échelle des niveaux de vie : parmi les 50% les plus modestes, 80% des ménages sont neutres, contre 52% parmi les 50% les plus aisés (Ibid), dans la mesure où, parmi les couples concernés parce qu'unis légalement, une part importante est neutre car non imposable, quel que soit le mode d'imposition.

---

<sup>1</sup> L'impôt sur le revenu est caractérisé par de nombreux dispositifs, qui ne sont pas nécessairement conjugalisés ou ne le sont pas de la même façon que le quotient conjugal, et peuvent donc interagir avec lui. En particulier, la décote est un mécanisme qui permet de réduire ou d'annuler l'impôt dû par un certain nombre de contribuables afin de limiter les effets de seuil à l'entrée du barème. Les couples imposés conjointement font face à un seuil équivalent à 1,65 fois celui des célibataires. Les couples concubins, qui peuvent eux bénéficier de deux décotes, une sur chacune de leurs impositions individuelles, sont donc avantagés relativement aux couples unis légalement, comme visible dans le Tableau 1 page 22.

**Graphique 1 : Part de ménages gagnants, perdants ou neutres à la conjugalisation de l'impôt par centile de niveau de vie parmi l'ensemble des ménages**



Les ménages neutres non concernés sont les ménages ne bénéficiant pas du quotient conjugal car n'étant pas constitués de couples mariés ou pacsés.

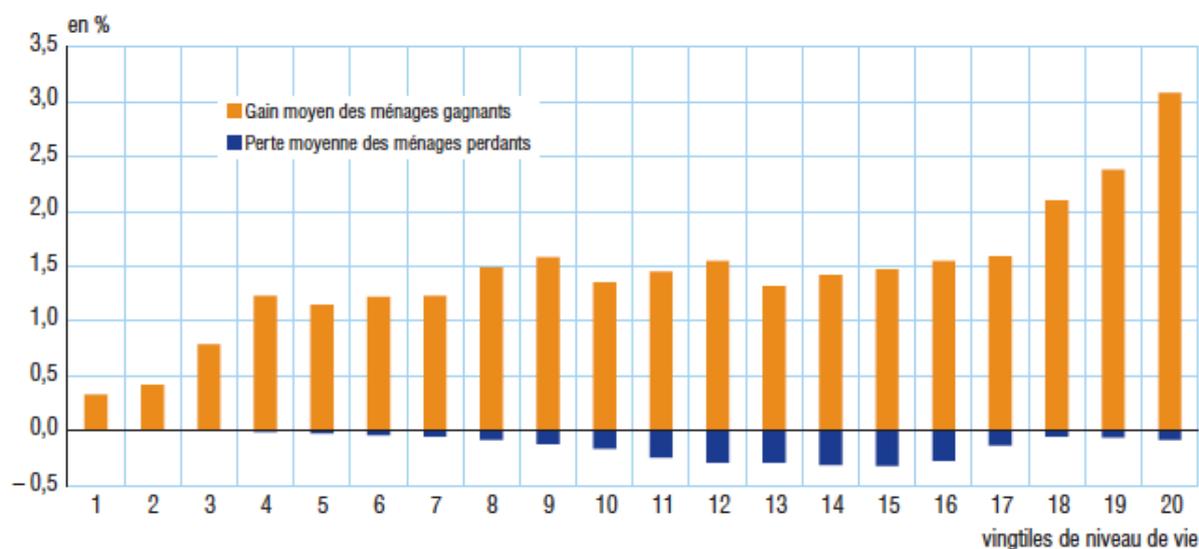
Les ménages neutres concernés sont les couples mariés ou pacsés qui ne bénéficient pas du quotient conjugal, soit parce que leurs membres ont des revenus similaires, soit car ils ne sont pas imposables quel que soit le mode d'imposition.

Source : André 2019, 121.

Si les ménages aisés sont plus nombreux à être gagnants, leurs gains sont aussi plus élevés. En effet, du fait de la progressivité de l'impôt, le mécanisme de parts implique un gain plus important à mesure que le revenu du couple croît. De plus, contrairement au quotient familial, l'avantage procuré par le quotient conjugal n'est pas expressément plafonné : plus les revenus du couple sont élevés, plus le gain potentiel l'est aussi.

Ainsi, les gains sont concentrés dans la partie supérieure de l'échelle des niveaux de vie : d'après l'étude de l'Insee précitée, en 2017 les 15% les plus aisés concentraient 48% des gains totaux quand les 50% les plus modestes en recevaient moins de 25% (André 2019, 126). En valeur absolue, l'avantage procuré par le quotient conjugal en 2017 était de 980 euros en moyenne pour les 90 000 ménages gagnants appartenant aux 10% les plus modestes, contre 3 680 euros en moyenne pour les 1,3 million de ménages gagnants appartenant aux 10% les plus aisés, soit 3,8 fois plus (André 2019, 124). Rapportés au niveau de vie des ménages, les gains restent plus élevés pour les ménages les plus aisés : pour les 10% les plus modestes, les gains moyens des gagnants sont inférieurs à 0,5% du niveau de vie (André 2019, 124), alors qu'ils dépassent les 2% du niveau de vie pour les 15% les plus aisés, voire les 3% pour les 5% les plus aisés (André 2019, 125).

**Graphique 2 : Gains et pertes moyens à la conjugalisation en proportion du niveau de vie, par vingtiles de niveau de vie**



Source : André 2019, 124.

Enfin, les ménages gagnants au quotient conjugal présentent certaines caractéristiques spécifiques. En effet, suite à l'application du barème progressif à la moyenne des revenus du couple, plus les revenus de ses deux membres sont différents, plus le quotient conjugal est avantageux. Ainsi, pour deux couples ayant le même revenu global, le quotient conjugal bénéficie davantage au couple avec l'écart de revenu le plus important. Les ménages qui gagnent le plus potentiellement au quotient conjugal sont donc les ménages monoactifs, au sein desquels un seul membre du couple est en emploi ou en recherche d'emploi. À l'inverse, l'impact est neutre pour les couples où les deux conjoints ont un revenu similaire : leur impôt est le même quel que soit le mode d'imposition. En 2013, l'Insee distinguait parmi les couples unis légalement 3,6 millions dont les revenus des deux membres correspondaient à la même tranche d'imposition (soit 29%) ; tous les autres couples (soit 71%) étaient donc potentiellement bénéficiaires du quotient conjugal, avec un gain d'autant plus grand que l'écart de revenu est important et le revenu total du couple élevé (Eidelman, 2013, 1).

L'avantage lié au quotient conjugal est également associé à des couples qui n'ont pas ou plus d'enfants à charge. Ainsi, si en 2011 les couples sans enfants représentaient autour de 40% des ménages concernés par le quotient conjugal, ils bénéficiaient de 70% de l'avantage lié au dispositif (Haut conseil de la famille 2011a, 63). Les couples avec trois enfants ou plus, eux, ne bénéficiaient que de 7% du gain (Ibid).

Enfin, le gain croît avec l'âge, et culminait en 2011 pour les couples unis légalement de plus de 55 ans (Haut conseil de la famille 2011b, 108). En effet, les configurations familiales évoluent avec l'âge, et les jeunes sont plus nombreux à vivre en union libre, avec en général un niveau de vie plus faible (Legendre et Thibault 2007, 16).

#### 4) Coût pour les finances publiques

Le coût du quotient conjugal pour les finances publiques est complexe à évaluer précisément et fait l'objet de débats. En effet, estimer le poids financier du quotient conjugal implique de prendre pour contrefactuel une situation fictive dans laquelle l'imposition des couples mariés et pacsés serait individuelle afin d'évaluer la différence de recettes fiscales. Il est cependant difficile de modéliser une telle situation, notamment car cela implique de prévoir les différences de comportement des couples. Le quotient familial entre ici en jeu : dans une situation individualisée, les parts associées aux enfants sont réparties entre les parents, comme c'est aujourd'hui le cas pour les couples concubins. Modéliser une situation individualisée implique alors de simuler la répartition que les couples mariés ou pacsés feraient de ces parts, conduisant à différentes hypothèses selon que les couples optimisent ou non cette répartition pour réduire leur impôt. De plus, les couples peuvent avoir des revenus communs, par exemple des revenus du patrimoine. Il s'agit alors de choisir dans les hypothèses la manière dont les couples se répartiraient ces revenus si leurs membres étaient imposés individuellement. La question de la répartition des crédits et réductions d'impôt entre les deux membres du couple se pose également. Enfin, il est à noter que le chiffrage d'un passage du mode actuel d'imposition des couples à une situation individualisée peut prendre en compte d'autres éléments conjugalisés en plus du quotient conjugal, notamment la décote.

Différentes études conduisent ainsi à des chiffrages relativement éloignés. Une simulation réalisée par la direction générale du Trésor à la demande du Haut conseil de la famille en 2011, retenant un mode d'individualisation qui minimise le surcroît d'impôt pour chaque foyer, obtient un résultat de 5,6 milliards d'euros pour une année (DG Trésor 2011, 107). Avec d'autres hypothèses quant à l'attribution des parts fiscales liées aux personnes dépendantes et des revenus communs entre les deux conjoints, la DG Trésor évoque des sommes allant jusqu'à 9,6 milliards d'euros pour l'hypothèse la moins avantageuse pour les couples. En 2007, la direction générale des impôts avait, quant à elle, estimé le coût du quotient conjugal à 23,9 milliards d'euros (Cour des comptes 2007, 336), mais le rapport de la Cour des comptes citant ce chiffre ne précise pas les hypothèses qui avaient alors été retenues.

De son côté, l'Insee estime que la composante conjugale de l'impôt sur le revenu en a réduit les recettes de 11,1 milliards d'euros en 2017 (André 2019, 119) et de 10,8 milliards d'euros en 2018, soit une baisse des recettes fiscales d'environ 11% (André 2020, 2). Dans ces études, l'Insee compare deux situations fictives : une où l'impôt des couples unis légalement serait individualisé, et l'autre où il serait conjugalisé, mais sans familialisation, c'est-à-dire sans quotient familial. Les revenus communs sont répartis au prorata des revenus de chaque membre du couple. L'Insee précise également que le poids du quotient conjugal a augmenté entre 2012 et 2017 car les réformes menées entre ces dates ont accru les effets de la conjugalisation (André 2019, 127), ce qui pourrait expliquer une partie de la différence avec les chiffres avancés par la DG Trésor en 2011.

Dans leur simulation d'une individualisation de l'impôt sur le revenu avec optimisation, c'est-à-dire une répartition des parts fiscales associées aux personnes dépendantes de façon à limiter le montant d'impôt global du couple et avec partage des revenus communs entre les deux

conjoints, les économistes Guillaume Allègre, Hélène Périvier et Muriel Pucci concluent à un gain de recettes fiscales de 7,2 milliards d'euros (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 27).

Si les estimations varient selon les hypothèses retenues, elles fournissent tout de même un ordre de grandeur pour l'avantage fiscal créé par le quotient conjugal situé entre 5 et 11 milliards d'euros.

## II/ Revue de littérature : analyse des écueils du quotient conjugal

### 1) Un impact ambigu sur la redistribution opérée par l'impôt sur le revenu

Le quotient conjugal est tout d'abord questionné par la littérature pour son impact sur la redistribution opérée par l'impôt sur le revenu. En effet, le quotient conjugal, comme le quotient familial, est pensé comme un dispositif de redistribution horizontale, afin qu'à niveau de vie initial comparable, deux foyers qui n'ont pas la même composition disposent toujours d'un niveau de vie similaire après impôt (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 4). Cependant, comme nous l'avons vu, les configurations familiales ne sont pas neutres vis-à-vis du niveau de vie : le quotient conjugal opère donc une forme de redistribution entre des configurations familiales en général plus modestes, c'est-à-dire les familles monoparentales, les couples concubins et les personnes vivant seules, vers les couples unis légalement, en général plus aisés (André 2019, 122). Il contribue donc à une forme de redistribution verticale, c'est-à-dire le long de l'échelle des niveaux de vie (Ibid).

De plus, parmi les couples mariés ou pacsés, le quotient conjugal bénéficie le plus souvent et pour les gains les plus importants aux ménages les plus aisés, du simple fait de la progressivité de l'IR. La réduction d'impôt qui en résulte croît avec le revenu du couple et, en l'absence de plafond comme il en existe pour le quotient familial, ne plafonne mécaniquement que pour des revenus très élevés. Guillaume Allègre, Hélène Périvier et Muriel Pucci décrivent donc le quotient conjugal comme altérant le caractère redistributif de l'impôt sur le revenu (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 38). Pour un couple monoactif aux revenus élevés, l'avantage fiscal peut ainsi atteindre 32 346 euros par an (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 13). Le choix d'un niveau de redistribution horizontale, relativement inédit parmi les pays de l'OCDE, limite ainsi nécessairement l'ampleur de la redistribution verticale opérée par l'impôt sur le revenu (Conseil des prélèvements obligatoires 2011, 270).

### 2) L'incohérence du système socio-fiscal envers les choix de vie

L'application par le droit commun d'un régime fiscal différent selon le statut du couple est également discutée par la littérature. En effet, le quotient conjugal n'existe que pour les couples mariés et pacsés. Il repose sur l'idée que les couples mettent en commun leurs ressources et

doivent donc être imposés de manière solidaire, mais reconnaît ce principe uniquement pour les couples unis légalement. La solidarité au sein des couples concubins n'est donc à l'inverse pas reconnue par le système fiscal.

Cependant, le comportement des couples contredit ce postulat. En effet, 74% des couples mariés mettent intégralement en commun leurs ressources (Ponthieux 2012, 3), ce qui constitue une large majorité, mais signifie tout de même que 26% ne le font pas. Surtout, les couples pacsés, qui bénéficient du quotient conjugal, ne sont que 30% à mettre en commun leurs ressources, contre 37% des couples en union libre qui, eux, n'en bénéficient pas (Ibid). Les études de sociologie sur la question montrent que la solidarité entre conjoints semble désormais plus liée au statut social des couples qu'à leur statut juridique (Belleau 2011, 60). Les comportements des couples concubins et des couples mariés se rapprochent ; les différences de statuts légaux semblant, de ce point de vue, se dissiper (Ibid). La mise en commun des revenus au sein des couples a largement évolué ces dernières années, notamment du fait de la plus grande autonomie des femmes, qui a conduit à une plus grande individualisation des finances de chacun dans le couple (Belleau 2011, 58). Ainsi, la logique sur laquelle repose le quotient conjugal ne reflète pas ou plus véritablement les comportements effectifs des couples.

Le code civil lui-même consacre depuis 1985 le principe de libre jouissance des revenus professionnels de chaque conjoint, n'associant donc pas automatiquement union légale d'un côté, et mise en commun totale des ressources ou stricte égalité des niveaux de vie entre époux de l'autre (Bargain 2014, 47). Plus largement, le système fiscal est ambigu dans son traitement des couples selon leur statut. Par exemple, Allègre, Périvier et Pucci soulignent que, depuis 1996, les parents concubins ne bénéficient plus de la demi-part accordée aux parents isolés, ce qui implique une forme de reconnaissance de la solidarité familiale s'agissant des charges liées aux enfants pour les couples concubins (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 18). D'autres impôts reconnaissent cette solidarité au sein des couples en union libre, par exemple l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), pour lequel une déclaration commune est obligatoire pour les « *concubins notoires* ». Par ailleurs, le système social, lui, reconnaît la solidarité au sein de l'union libre dans le cadre des prestations sous conditions de ressources, dont le montant pour un couple est le même peu importe son statut. Guillaume Allègre et Hélène Périvier soulignent donc une asymétrie dans le traitement des couples selon qu'ils se situent en haut de la distribution des revenus et sont soumis à l'impôt sur le revenu, ou en bas et perçoivent des prestations sociales sous conditions de ressources (Allègre et Périvier 2013). La manière de prendre en compte le couple peut ainsi grandement varier selon la politique publique considérée.

<b>Encadré 1 : Les régimes des différents modes d'union</b>			
	Mariage	Pacs	Union libre
Impôt sur le revenu	Imposition commune (quotient conjugal)		Imposition séparée
Impôt sur la fortune (ISF) puis Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	Imposition commune		Imposition commune si concubinage notoire
Contribution sociale généralisée (CSG)	Individuelle		
Prestations sociales et familiales	Communes		
Pensions de réversion	Le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion sous conditions	Le conjoint survivant ne bénéficie pas d'une pension de réversion	
Prestation compensatoire	Une prestation compensatoire est versée pour effacer les déséquilibres financiers causés par le divorce dans les conditions de vie des ex-époux	Pas de prestation compensatoire obligatoire	
Droits de succession	Le conjoint survivant est héritier de plein droit	Les conjoints ne sont pas directement héritiers l'un de l'autre, un testament est nécessaire	
Source : Tableau inspiré de Allègre, Périvier et Pucci 2019, 19, simplifié et modifié.			

De plus, le quotient conjugal repose sur la notion juridique de capacité contributive, soit la faculté de chacun à contribuer à l'impôt, proche de la notion économique de niveau de vie. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) établit ainsi que la contribution des citoyens à l'entretien de la force publique doit être répartie « *en raison de leurs facultés* ». Le quotient conjugal et le quotient familial s'inscrivent dans cette logique, en modulant l'impôt sur le revenu en fonction de la composition de chaque ménage.

Cependant, les deux parts accordées par le quotient conjugal ne semblent pas refléter les capacités contributives réelles des couples. Rares sont les dispositifs qui leur attribuent deux parts, la plupart se situant plutôt entre 1,5 et 1,8. Le revenu de solidarité active (RSA), par exemple, garantit aux couples - et ce peu importe leur statut - 1,5 fois le montant de l'allocation versée à une personne seule. Pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ce coefficient a diminué, passant de 1,89 en 2018 à 1,81 en 2019. Cela se justifie par les économies d'échelle que la vie en couple

procure : un couple n'a pas deux fois plus de dépenses qu'une personne vivant seule. Afin d'en tenir compte, l'Insee attribue 1,5 part aux couples et 1 aux célibataires (Insee 2021).

Accorder deux parts aux couples unis légalement revient ainsi à sous-estimer leur capacité contributive. Cela leur accorde un avantage vis-à-vis des couples concubins, qui ne bénéficient pas du quotient conjugal, mais également vis-à-vis des personnes célibataires. En effet, d'après l'échelle d'équivalence de l'Insee, un couple ayant un revenu global de 3 000 euros dispose du même niveau de vie qu'un célibataire dont le revenu s'élève à 2 000 euros, et non 1 500 ; attribuer deux parts aux couples revient donc à sous-estimer leurs niveaux de vie de 33% par rapport à une personne vivant seule (Allègre et Périvier 2017, 5). Ces dernières sont donc proportionnellement plus imposées que les couples unis légalement. Les deux parts du quotient conjugal ne sont donc pas cohérentes avec les analyses économiques.

Plus largement, ces constats posent question quant à la neutralité de la fiscalité vis-à-vis des formes de famille. Le quotient conjugal est critiqué par certains économistes comme établissant implicitement le couple marié ou pacsé comme référence (Landais, Piketty et Saez 2011, 65). Ce ne serait pas, pour eux, le rôle de la fiscalité que de « récompenser ou blâmer les différentes formes de vie familiale » (Ibid).

Pourtant, dès l'origine, le quotient conjugal avait vocation à ne pas favoriser les couples en union libre par rapport aux couples mariés. René Pleven, ministre des finances, précisait dans l'exposé des motifs du projet de loi instituant les quotients conjugal et familial, qu'« *il est immoral de frapper d'une taxe progressive les revenus du ménage réunis sur la tête du chef de famille, avantageant ainsi le concubinage* » (Haut conseil de la famille 2011b, 109 ; Legendre et Thibault 2007, 9). Plus largement, le quotient conjugal a été établi en cohérence avec le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer », dans lequel l'homme qui travaille est considéré comme ayant à sa charge une conjointe inactive (Allègre et Périvier 2017, 5). Dans ce cadre, le quotient conjugal permettait de compenser une partie de la charge supportée par le mari pour sa conjointe au foyer. Cela correspond à la logique des politiques sociales de l'après-guerre, fondées sur le familialisme, partant du principe que l'homme est chef de famille (Esping-Andersen et Palier 2008, 24). Le quotient conjugal est également associé aux objectifs natalistes de l'après-guerre (Institut Montaigne 2017). Dans ce cadre, la disposition supprimée en 1951 selon laquelle le quotient conjugal ne devait plus accorder qu'une part et demie au lieu de deux aux couples qui, après trois ans de mariage, n'avaient pas d'enfant à charge, témoigne de la volonté d'incitation à un certain modèle familial. L'écart entre les deux parts accordées aux couples unis légalement et la part et demie qui correspondrait mieux à leurs capacités contributives traduit ainsi cet objectif nataliste hérité du passé (Bargain 2014, 53).

Mais nous l'avons vu, les modèles familiaux, depuis 1945, ont largement évolué, avec notamment une progression marquée du nombre de naissances hors mariage et de séparations, ou encore un accroissement du nombre de familles monoparentales et recomposées (Capdeville 2013, 6). La montée du Pacs et du concubinage, en particulier, traduit une volonté des individus de privilégier des formes d'unions plus souples (Capdeville 2013, 8). L'emploi des femmes a également fortement progressé depuis l'époque de la création du quotient conjugal : en 1962, à une époque où les femmes devaient demander l'autorisation de leur mari pour travailler, seulement 40 à 45% de celles âgées de 30 à 50 ans étaient déclarées actives, contre plus de 80% en 2013 (Capdeville 2013, 49). Les couples, aujourd'hui, sont donc majoritairement biactifs (Monnier

2009, 103). Le principe d'imposition des couples n'a cependant jamais été modifié. De nombreux auteurs critiquent donc le quotient conjugal car il reflèterait une norme familiale datant de l'après-guerre (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 2). C'est également un motif de questionnement de rapports publics sur le sujet (Coutelle 2014, 6 ; Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 191).

### 3) Les effets potentiels du quotient conjugal sur l'emploi des femmes

Le quotient conjugal est également questionné du fait de son impact particulier sur les femmes. En effet, l'application du barème de l'impôt au revenu moyen des conjoints conduit, lorsque leurs revenus sont différents, à une baisse du taux marginal d'imposition pour le conjoint ayant le revenu le plus élevé, et à une augmentation pour l'autre. En moyenne, les premiers apporteurs de ressources voient leur taux marginal d'imposition diminuer de 13 points du fait du quotient conjugal, lorsque les seconds voient leur taux augmenter de presque 6 points en moyenne (André 2019, 129). Or, parmi les couples mariés ou pacsés hétérosexuels, 75% ont pour premier apporteur de ressources un homme, 22% une femme, et 3% seulement ont des revenus équivalents (Ibid). L'augmentation du taux marginal d'imposition du second apporteur de ressources affecte donc des femmes dans une large majorité des cas. Quand les ressources ne sont pas totalement mutualisées entre les conjoints, le quotient conjugal se traduit par une forme de surtaxe du revenu des femmes, et un avantage fiscal qui bénéficie surtout aux hommes, opérant ainsi une « *redistribution à rebours* » au sein du couple (Grobon et Skandalis 2014, 253). Gøsta Esping-Andersen, sociologue, et Bruno Palier, politiste, spécialistes de la protection sociale, vont jusqu'à qualifier ce système de « *discriminatoire* » (Esping-Andersen et Palier 2008, 36).

Une conséquence potentielle de cette augmentation du taux marginal d'imposition des femmes concerne leur offre de travail. Un taux élevé peut constituer une forme de désincitation à l'emploi. Le travail des femmes constitue encore fréquemment une variable d'ajustement dans les ménages hétérosexuels : le premier apporteur de ressources participe au marché du travail s'il le peut, et le deuxième choisit ensuite de participer ou non en fonction de différents paramètres, sans influencer la décision du premier (Carbonnier 2014, 29). Parmi ces paramètres, la fiscalité peut avoir un effet significatif sur la décision des femmes de participer ou non au marché du travail. En effet, plusieurs études réalisées lors d'une réforme du mode d'imposition des couples dans d'autres pays mettent à jour un impact de l'imposition conjointe sur l'offre de travail des femmes (par exemple Crossley et Jeon 2007, LaLumia 2008, Kalíšková 2013 ou Selin 2014).

En France, les résultats varient selon les études, mais vont également dans le sens d'un impact négatif du quotient conjugal sur l'emploi des femmes. En 2003, Damien Echevin concluait qu'une suppression du quotient conjugal via une individualisation de l'impôt augmenterait de 0,6 point le taux de participation des femmes au marché du travail du fait de la baisse du taux marginal d'imposition, soit près de 80 000 emplois supplémentaires (Echevin 2003, 157). En 2007, Clément Carbonnier montrait également que l'imposition commune incitait les conjoints, en général les femmes, à rester hors du marché du travail (Carbonnier 2007, 7). Pour une proportion de conjoints actifs de l'ordre de 50 % en France, sur 400 couples voyant leur taux marginal d'imposition passer de 10% à 11% - soit une hausse de 10% -, un conjoint parmi les 200 actifs déciderait d'arrêter de travailler (Ibid). En 2014, il a mis en évidence l'impact significatif du taux d'imposition sur la

participation des femmes au marché du travail, (Carbonnier 2014, 1), problématique en cas d'imposition familialisée (Carbonnier 2014, 47). Si l'effet sur l'emploi des femmes peut être difficile à quantifier de façon très précise et peut varier selon le niveau de revenu, notamment en raison de l'interaction avec les prestations sociales, l'économiste Maria Jepsen présente l'imposition séparée comme une façon d'être certains de ne créer aucun effet dissuasif (Jepsen 2012, 173).

Cela a plusieurs conséquences pour les femmes. Tout d'abord, cela peut constituer un frein à leur autonomie, rendant les femmes plus dépendantes économiquement envers leurs conjoints (Carbonnier 2014, 47) et plus vulnérables en cas de séparation. En effet, leur plus faible niveau de revenus individuels les conduit à une perte de niveau de vie plus importante que celle de leur conjoint lors d'une séparation (Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge 2020, 11). Ce déséquilibre peut également réduire leur pouvoir de négociation au sein du couple (Grobon et Skandalis 2014, 253). De plus, l'effet du quotient conjugal peut être plus important si l'on considère que la participation des femmes au marché du travail a des conséquences de long terme, notamment en termes de progression salariale et de droits propres à la retraite. Plus largement, cette désincitation peut renforcer le caractère sexué de la division du travail, et ainsi les inégalités entre les femmes et les hommes (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 21).

Au-delà de freiner potentiellement l'activité des femmes, le quotient conjugal peut être considéré comme une incitation à la spécialisation au sein des couples mariés et pacsés. En effet, les couples qui bénéficient le plus de cet avantage fiscal sont les couples monoactifs. Comme nous l'avons vu, le quotient conjugal a été établi en 1945 selon le modèle de famille dit du « male breadwinner » autour d'un homme actif et d'une femme au foyer, alors jugé souhaitable (Allègre et Périvier 2017, 2). En accordant une « prime » à l'inégalité de revenu dans les couples, il peut constituer une forme d'incitation à adopter cette configuration familiale (Grobon et Skandalis 2014, 255) puis à la maintenir (Piketty, Landais et Saez 2011, 66). Plus globalement, cela souligne le décalage désormais apparent entre le modèle familialiste et ce que Esping-Andersen et Palier qualifient de « *révolution du rôle des femmes* » (Esping Andersen et Palier 2008, 15).

Selon cette logique le quotient conjugal compense la charge que constitue pour le mari la conjointe inactive. Cependant, Allègre, Périvier et Pucci soulignent que cette femme inactive ne l'est que du point de vue du travail rémunéré ; elle réalise bien souvent, dans les faits, un travail domestique qui a une valeur économique importante et non imposée (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 20). À revenu égal, les couples monoactifs sont donc traités de façon plus favorable que les couples biactifs qui doivent eux externaliser au moins une partie des tâches domestiques et ont donc un niveau de vie inférieur (Ibid). Le transfert fiscal opéré par le quotient conjugal des couples biactifs vers les couples monoactifs, à revenu égal, peut ainsi poser question.

Le tableau suivant récapitule le fonctionnement de l'avantage procuré par le quotient conjugal et souligne son évolution selon la répartition des revenus au sein du couple.

**Tableau 1 : Description de l'avantage procuré par le quotient conjugal selon le statut du couple et la différence de revenu entre ses membres au 1<sup>er</sup> janvier 2021**

Total du revenu du couple par rapport au SMIC	2 Smic		3 Smic			5 Smic		
Revenu premier membre du couple	2 Smic	1 Smic	3 Smic	2 Smic	1,5 Smic	5 Smic	4 Smic	2,5 Smic
Revenu deuxième membre du couple	0 Smic	1 Smic	0 Smic	1 Smic	1,5 Smic	0 Smic	1 Smic	2,5 Smic
Impôt dû par le couple marié ou pacsé (1)	0		1 859			7 947		
Impôt dû par le couple en union libre (2)	1980	0	5 967	1980	1 592	13 941	9 954	7 947
Avantage du quotient conjugal (2-1)	1980	0	4 108	121	-267	5 994	2 007	0

Le tableau montre qu'un couple aux revenus égaux est indifférent à l'imposition commune ou séparée, tandis que l'avantage fiscal croît avec l'écart de revenu pour un couple marié ou pacsé. La perte de 267 euros correspond quant à elle aux couples perdants au quotient conjugal du fait de la décote.

Source : tableau inspiré de Allègre, Périvier et Pucci 2019, 14, simplifié et actualisé avec les données au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Esping-Andersen et Palier soulignent enfin que le modèle familialiste, car il n'a pas su prendre en compte cette « *révolution féminine* », décourage la fécondité (Esping Andersen et Palier 2008, 25). Non seulement ce modèle est désormais en décalage avec la société d'aujourd'hui, mais il est en plus contradictoire avec ses propres objectifs. Une véritable politique de soutien aux femmes qui souhaitent à la fois travailler et avoir des enfants impliquerait selon eux, parmi d'autres éléments, un régime d'imposition « *neutre et individualisé* » (Esping Andersen et Palier 2008, 38).

### III/ Contexte international

La France est l'un des seuls pays de l'OCDE à appliquer un dispositif similaire au quotient conjugal de façon obligatoire aux couples unis légalement.

De nombreux pays disposent d'une imposition complètement séparée, comme le Royaume-Uni, l'Italie, la Suède, l'Autriche ou encore la Finlande (Coutelle 2014, 12). En 2011, 17 des 34 pays de l'OCDE pratiquaient ce type d'imposition (Conseil des prélèvements obligatoires 2011, 205). D'autres pays ont des systèmes individualisés mais avec une forme de conjugalisation, le plus souvent via un crédit d'impôt ou un abattement. C'est le cas par exemple de l'Australie, de la Belgique, du Canada ou du Japon (Coutelle 2014, 12 et 13). Certains, encore, laissent le choix aux couples entre imposition commune et imposition séparée avec l'une ou l'autre comme option par défaut, comme la Norvège, l'Espagne, l'Allemagne ou les États-Unis (Coutelle 2014, 13).

En Europe, il existe ces dernières années une tendance à l'individualisation de l'impôt sur le revenu (Conseil des prélèvements obligatoires 2011, 205), ou du moins à la réforme de l'imposition des couples vers une moindre conjugalisation. Le petit groupe de pays européens pratiquant un système d'imposition commune obligatoire s'est réduit récemment, le Portugal ayant introduit un droit d'option pour une imposition individuelle en 2016, suivi par le Luxembourg en 2018 (André 2019, 116). La Belgique, elle, a souhaité rendre son impôt sur le revenu neutre à l'égard des choix de vie en 2001, réforme qui s'inscrit dans une tendance plus globale vers l'individualisation de l'imposition belge (Simar 2003, 44). D'autres réformes avaient déjà été engagées plus tôt, par exemple au Royaume-Uni en 1990, passé d'une imposition commune à une imposition individuelle obligatoire, ou en Suède, qui avait fait de même dès 1971. En 2019, il ne restait donc que la Suisse qui pratiquait une imposition similaire au système français en Europe (André 2019, 116). La pertinence de ce système y est en ce moment débattue, et les pouvoirs publics se sont emparés de l'idée d'une réforme (Confédération Suisse 2021).

Si de nombreux autres pays possèdent ainsi, à des degrés divers, une forme de conjugalisation de l'impôt sur le revenu, la France devient l'un des rares où cette conjugalisation est intégrale et obligatoire pour les couples unis légalement.

<b>Encadré 2 : Tendance à une moindre conjugalisation de l'impôt en Europe</b>	
1971	Réforme en <b>Suède</b> : Passage d'un impôt conjugalisé à un impôt individualisé, persistance de quelques dispositions d'imposition commune.
1990	Réforme au <b>Royaume-Uni</b> : passage d'un impôt conjugalisé à un impôt complètement individualisé.
1990	Réforme en <b>Belgique</b> : introduction d'un décumul partiel des revenus du couple au sein de l'imposition commune.
1991	Réforme en <b>Suède</b> : les derniers vestiges de l'imposition commune sont abolis, l'imposition sur le revenu est désormais entièrement individualisée.

2001	Réforme en <b>Belgique</b> : l'imposition des conjoints reste commune mais avec une taxation désormais entièrement séparée de leurs revenus. En pratique, il s'agit d'un système individualisé qui prend en compte les revenus du conjoint jusqu'à une certaine limite : lorsque les revenus d'un des conjoints sont inférieurs à 30% des revenus du couple, une quotité des revenus de l'autre conjoint peut lui être attribuée.
2016	Réforme au <b>Portugal</b> : ouverture d'un droit d'option pour les couples, qui peuvent désormais opter pour l'imposition individuelle.
2018	Réforme au <b>Luxembourg</b> : ouverture d'un droit d'option pour les couples, qui peuvent désormais opter pour l'imposition individuelle.
Sources : Nyberg 2012, 168 ; Coutelle, 2014, 92, 93 et 95 ; Selin 2014, 895 ; André 2019, 116.	

\*\*\*

La littérature économique à titre principal, et, dans une moindre mesure, des disciplines comme la sociologie ou la science politique, identifient ainsi plusieurs enjeux autour du quotient conjugal et de son fonctionnement actuel en France. Son impact sur la redistribution opérée par l'impôt sur le revenu, mais aussi son inadéquation avec les comportements effectifs des couples en termes de mise en commun des ressources et, plus largement, avec le reste du système socio-fiscal, sont établis par des sources variées. Une réflexion sur le rôle de la fiscalité vis-à-vis des choix de vie, en particulier face à un système fiscal favorisant le mariage et le pacs aux autres formes de famille, est également entamée. Enfin, plusieurs études soulignent l'impact potentiel du quotient conjugal sur l'emploi des femmes et l'incitation à la monoactivité au sein des couples qu'il constitue. Ainsi, si le quotient conjugal a été placé à l'intersection de la politique familiale et de la fiscalité à une époque où le mariage était l'acte premier de création d'une famille, ce dispositif semble en décalage avec les modèles familiaux d'aujourd'hui. Il soulève une question d'efficacité à travers sa désincitation potentielle à l'emploi des femmes, et peut sembler illogique du point de vue fiscal, car le seul fait d'être uni légalement ne constitue pas, en soi, une charge, mais peut au contraire générer des économies par rapport à une personne célibataire.

Une brève comparaison internationale permet d'identifier le caractère presque unique de ce système en Europe et plus largement au sein des pays de l'OCDE, ainsi qu'une tendance à la réforme vers, sinon l'individualisation, du moins plus de choix pour les couples et davantage de neutralité vis-à-vis des formes d'union.

L'analyse de la littérature et la comparaison internationale conduisent dès lors à s'interroger. En effet, si le quotient conjugal est l'objet de questionnements variés au sein des cercles académiques mais également, dans une certaine mesure, administratifs, et que les pays autour de nous ont tendance à le réformer voire à y renoncer, pourquoi ce dispositif apparaît-il relativement absent du débat public en France ? Face aux évolutions qui ont touché les modèles familiaux depuis sa création en 1945 et aux autres écueils qu'il soulève, pourquoi le quotient

conjugal ne rentre-il pas dans l'agenda politique des réformes de la fiscalité et des politiques familiales ? Quels ont été, dans la période récente, les arguments et les obstacles allant à l'encontre d'une réforme potentielle du mode d'imposition des couples ?

## **PARTIE 2 - LES RAISONS DU STATU QUO**

### **I/ Méthodologie et sources**

Plusieurs hypothèses sont envisageables pour répondre à ces questions. Tout d'abord, le quotient conjugal reste peut-être relativement absent du débat public car il s'agit d'un dispositif assez mal identifié et souvent confondu avec le quotient familial. Intégré au calcul de l'impôt, il est sûrement moins visible que ce dernier pour les couples, et son fonctionnement, notamment en termes de l'avantage fiscal qu'il crée, n'est pas des plus simples à comprendre.

Une autre hypothèse réside dans la difficulté potentielle, pour les pouvoirs publics, de toucher à l'impôt sur le revenu, surtout d'une manière qui, sans compensation, risquerait de faire de nombreux perdants - même si des modes de réforme peuvent être trouvés afin que cela ne soit pas le cas. Réformer les prélèvements obligatoires est rarement populaire, d'autant plus sur un sujet mal identifié et donc portant le risque d'être mal compris.

Le quotient conjugal est intégré au fonctionnement de l'impôt sur le revenu depuis 1945. Ce dispositif est très ancré dans la fiscalité et la politique familiale françaises ; il peut donc s'avérer difficile à réformer, aussi bien techniquement que politiquement.

Enfin, il se peut qu'il existe une réticence de la part des pouvoirs publics à modifier un dispositif identifié comme central dans la politique familiale française, ainsi qu'une volonté persistante à, sinon encourager au mariage, du moins ne pas y désinciter, dans le cadre d'une politique familiale française longtemps attachée à un objectif nataliste.

Afin de tester ces hypothèses et d'identifier d'autres facteurs éventuels, il s'agit de mettre au jour l'état actuel des débats sur le sujet, les arguments justifiant les positions allant à l'encontre d'une réforme du quotient conjugal, ainsi que les obstacles potentiels à une telle réforme, qu'ils soient politiques, administratifs ou techniques.

Des entretiens semi-directifs ont été menés avec des acteurs ayant occupé ou occupant des responsabilités importantes au sein d'administrations ou d'organisations parties prenantes dans les réformes de la politique fiscale et familiale, afin de comprendre pourquoi le quotient conjugal n'a pas été mis à l'agenda. Les institutions et organisations contactées ont notamment inclus : le ministère chargé de l'économie et des finances, le ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), le Haut conseil à

l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), la commission des finances de l'Assemblée nationale, la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, ou encore l'Union nationale des associations familiales (Unaf).

Afin de comprendre plus avant les différentes positions politiques sur ce sujet, ont également été contactés l'ensemble des principaux partis politiques français, afin d'identifier leurs différentes positions et de vérifier s'ils se positionnaient sur ce sujet en vue des prochaines élections présidentielles. Ces partis sont : le Parti communiste français, la France insoumise, le Parti socialiste, Europe écologie les verts, la République en marche, les Républicains, et le Rassemblement national.

Des personnalités politiques ou expertes, ayant mis en avant ce sujet dans le débat public, ont également été contactées, afin d'analyser la manière dont elles ont abordé leur idée de réforme du quotient conjugal et les oppositions qu'elles ont pu rencontrer.

Enfin, ont été approchées des personnes ayant joué un rôle dans les réformes de l'imposition des couples chez nos voisins européens, afin de comprendre comment ces réformes ont été rendues possibles et pour quels motifs elles ont été menées, pour tenter d'identifier, par contraste, les éléments potentiels de blocage en France.

Au total, ce sont plus de trente personnes qui ont été contactées. Compte tenu du contexte de crise sanitaire, plusieurs se sont révélées indisponibles. Quatre entretiens ont tout de même pu être réalisés, auxquels s'ajoute une réponse écrite détaillée, avec des acteurs ayant occupé des responsabilités en lien direct avec ce sujet ou l'ayant abordé dans le débat public. Voici la liste des entretiens menés :

- **Christian Eckert**, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics de 2014 à 2017 et rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale de 2012 à 2014.
- **Bertrand Fragonard**, président du Haut conseil de la famille entre 2009 et 2017, rédacteur du rapport du HCF sur les aides aux familles en 2013, ancien directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie et de la Caisse nationale des allocations familiales.
- **Rodolphe Gintz**, conseiller à la présidence de la République sur les sujets de fiscalité et de finances publiques de 2015 à 2017, ainsi qu'au cabinet du Premier ministre de 2012 à 2014, et, préalablement, sous-directeur de la direction du budget du ministère chargé de l'économie et des finances.
- **Yvon Sérieyx**, chargé de mission au pôle économie de l'Union nationale des associations familiales (Unaf).
- Une réponse écrite de **Dominique Villemot**, ancien administrateur civil au ministère chargé de l'économie et des finances, avocat fiscaliste, ayant exercé un rôle important sur le volet fiscal du programme d'Emmanuel Macron lors des élections présidentielles de 2017.

Lors des entretiens avec ces personnalités, les questions posées et, plus largement, les discussions, ont concerné leur rencontre avec des débats sur le quotient conjugal au cours de leur carrière, leur position vis-à-vis de propositions de réformes dont ils ont eu à connaître, ou sur l'idée d'une potentielle réforme. En cas d'opposition à une réforme, les questions ont porté sur les arguments et les raisons de cette opposition, et, en cas de position favorable, sur les modalités, les conditions de réalisation et les obstacles potentiels.

En plus des entretiens, l'analyse de différents documents a également permis d'apporter un éclairage : des articles de presse documentant le débat public, des rapports administratifs réalisés sur le sujet, ou encore les comptes-rendus de débats au Parlement permettant de détailler les arguments autour du quotient conjugal. Enfin, des tribunes ou des documents produits par des acteurs s'opposant à une réforme ont permis de cartographier les arguments en ce sens.

Ces sources réunies, il est possible d'établir un historique récent des débats sur l'imposition des couples en France et, ainsi, d'identifier les moments clés où le quotient conjugal aurait pu ou a presque été mis à l'agenda politique, afin de comprendre pourquoi cela n'a pas été le cas ou pourquoi cela n'a pas abouti. Ce procédé permet également de faire émerger les arguments de fond contre une potentielle réforme afin de mieux en comprendre les ressorts profonds. Enfin, il rend possible de décrypter les différents facteurs structurels et politiques expliquant les réticences à mettre en œuvre une réforme du quotient conjugal. Ces deux aspects, facteurs de fond et facteurs plus politiques, sont évidemment intimement liés, mais ont été distingués pour la clarté du propos.

## II/ Analyse

### **1) Moments clés du débat autour du quotient conjugal : propositions et occasions manquées**

Il s'agit dans cette partie de faire émerger les moments clés durant lesquels le quotient conjugal est apparu dans le débat public et la manière dont il a été abordé, ainsi que de retracer les épisodes où il aurait pu être questionné et potentiellement réformé, afin d'identifier pourquoi cela n'a pas été le cas. Il s'agit d'une analyse exploratoire, donc incomplète, permettant tout de même de mieux comprendre comment ce sujet a été abordé au cours des vingt dernières années et ainsi de percevoir les résistances à une réforme potentielle de ce dispositif.

#### *a) Les élections présidentielles de 2002*

Les élections présidentielles de 2002 constituent dans la période étudiée un premier moment charnière durant lequel le quotient conjugal a fait l'objet de propositions. Le débat entre imposition commune et séparée s'est principalement ouvert dans le cadre des discussions sur le prélèvement à la source, proposé par le Parti socialiste (PS), l'Union pour la démocratie française (UDF), le Rassemblement pour la République (RPR) ou encore les Verts. Il s'agissait de déterminer la manière dont celui-ci serait mis en place : comment prélever un impôt à la source, sur le revenu du travail de chacun, si cet impôt est conjugalisé ?

Dans ce contexte, le PS a proposé de réformer la fiscalité des couples en ouvrant le choix entre imposition commune et imposition séparée (Hugounenq Périvier et Sterdyniak 2002, 1). Cette proposition était justifiée par trois arguments. D'abord, l'imposition commune nuirait au travail des femmes : « *trop souvent les familles renoncent au deuxième salaire, peu intéressant étant donné les frais de garde et les impositions supplémentaires qui en découlent* » (Ibid). Martine Aubry, en charge du projet socialiste, précise dans une interview que « *le salaire de la femme ne doit plus être un salaire d'appoint* » (Fressoiz et Lécluse 2002). Ensuite, ce mode d'imposition conduirait à « *une surimposition relative des célibataires* » et, enfin, « *à une concentration d'avantages fiscaux sur les couples monoactifs* » (Hugounenq Périvier et Sterdyniak 2002, 1). La question du lien entre quotient conjugal et égalité des femmes et des hommes a donc été mise en avant, ainsi que celle de la neutralité des choix de vie en matière de statut marital.

Le Parti socialiste, par cette proposition qualifiée de « *révolutionnaire* » (Bourbon 2001), semble avoir voulu se positionner comme moderne et novateur. Cependant, des voix critiques envers cette proposition se sont rapidement faites entendre. Elle est reprise dans certains articles comme une proposition d'« *individualisation de l'impôt* » (Mabille 2002), à laquelle le RPR de Jacques Chirac s'oppose dans le cadre du prélèvement à la source, la jugeant « *antifamiliale* » (Ibid) et craignant qu'elle n'aboutisse à la suppression du quotient familial (Bonavita et Godeau 2001). Même au sein du parti socialiste, cette idée a fait débat. Laurent Fabius notamment, alors ministre de l'économie et des finances, n'adhérait pas à cette proposition, décrite par son entourage comme « *une attaque à la solidarité familiale* » (Bonavita 2002).

Ainsi, à travers la question des modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source, le quotient conjugal est apparu comme un objet susceptible d'être réformé, dans le cadre d'une campagne présidentielle. Cette proposition du Parti socialiste n'a cependant pas occupé le cœur des débats. La défaite de Lionel Jospin a mis fin à la perspective d'une réforme. Une fois réélu, Jacques Chirac a finalement écarté l'idée de réformer le prélèvement de l'impôt (Seux 2002) : le sujet de l'imposition des couples a disparu avec celui de la retenue à la source, et ne sera que peu abordé au cours des années suivantes. Pendant les élections présidentielles de 2007 notamment, Ségolène Royal, alors candidate du PS, ne reprendra pas cette idée avancée par son parti en 2002 (Ayrault et Muet 2015, 22).

#### *b) La « révolution fiscale » et les élections présidentielles de 2012*

La publication en 2011 du livre de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, initie le débat autour de la question du quotient conjugal, en vue de la campagne présidentielle de 2012. Les auteurs y évoquent la question de l'imposition des couples dans le cadre d'une refonte complète de l'impôt, et proposent notamment que ce nouvel impôt soit individualisé. Ils avancent deux arguments. D'abord, l'administration fiscale doit cesser de se mêler de qui vit en couple avec qui, et n'a pas pour mission de sanctionner ou récompenser telle ou telle forme de famille (Landais Piketty et Saez 2011, 65). Le quotient conjugal, ensuite, aboutit en pratique à traiter le revenu des femmes comme un revenu d'appoint et à renforcer les inégalités

professionnelles entre les hommes et les femmes, encourageant les couples dans lesquels les revenus des conjoints sont inégaux à le rester (Landais Piketty et Saez 2011, 66).

Cet ouvrage a alimenté les discussions autour des questions fiscales pendant la campagne présidentielle de 2012, en particulier parmi la gauche qui a fait siennes certaines des propositions du livre. L'idée notamment de créer un nouvel impôt plus progressif, fusionnant impôt sur le revenu et contribution sociale généralisée (CSG), a émergé dans le programme du Parti socialiste. Dans ce cadre, la question de l'imposition des couples s'est posée. En effet, comment fusionner un impôt individualisé comme la CSG et un impôt conjugalisé comme l'impôt sur le revenu ? Au cours des primaires de la gauche en 2011, cette question a suscité des désaccords entre les candidats. Ségolène Royal, en particulier, s'est positionnée pour l'individualisation de l'impôt dans le cadre de la fusion IR-CSG. Elle soumet la suppression du quotient conjugal à une condition : « *introduire dans le système les correctifs permettant de tenir compte de certains cas particuliers qui, dans certaines situations, pourraient être défavorisés par la suppression du quotient conjugal* » (Désirs d'avenir 2011). Martine Aubry, alors première secrétaire du PS et également candidate, a, elle aussi, pris position pour une suppression du quotient conjugal dans le cadre du nouvel impôt fusionnant IR et CSG, inscrivant d'ailleurs cette proposition dans le programme du Parti socialiste (Best 2013). Quant à la droite, certains de ses membres s'étaient déclaré favorable à une telle fusion avant la campagne présidentielle, mais à la condition que cela résulte dans la familialisation de la CSG (Pécresse 2010), et non dans un nouvel impôt individualisé.

Si François Hollande a repris à son compte beaucoup des propositions de Piketty, Landais et Saez, utilisant lui-même les termes de « *révolution fiscale* » (Mauduit et Vitrani 2011), il apparaît en désaccord avec les trois économistes ainsi qu'avec Ségolène Royal et Martine Aubry sur la question de l'imposition des couples. Au cours d'un débat avec Thomas Piketty organisé par Mediapart en janvier 2011, le candidat socialiste prend position pour « *le maintien d'une forme de conjugalisation* », notamment afin d'éviter que des couples avec des revenus très différents ne voient leur impôt augmenter (Ibid). « *Il y aurait un impôt qui serait beaucoup plus élevé que pour le couple, dont l'un est chômeur, que pour l'imposition avec deux qui travaillent, c'est ça qui me paraît très choquant* », explique-t-il (Ibid).

Plus largement, selon le candidat socialiste, la question du mode d'imposition des couples « *n'est pas l'élément principal* », et passe au second plan par rapport à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG (Mauduit et Vitrani 2011). Autrement dit, le quotient conjugal ne constitue pas un sujet de premier plan dans cette réforme fiscale : si celle-ci impose de faire un choix entre individualisation et conjugalisation du fait des paramètres de l'IR et de la CSG, cela relève surtout d'une question technique, et non d'un choix politique plus profond. Ainsi, le quotient conjugal a émergé comme objet de discussion dans le cadre de la proposition de fusion de l'IR et de la CSG, mais le candidat finalement désigné par le Parti socialiste ne l'a évoqué que comme un problème technique ne posant pas véritablement question, plutôt que comme un sujet devant être soumis au débat public. Il ne sera pas au cœur des débats sur la fiscalité pendant la suite de la campagne. La fusion IR-CSG ne verra pas le jour pendant le mandat de François Hollande, et la question du quotient conjugal ne sera donc pas posée.

### c) Le moment 2013-2014 : rapports et égalité femmes-hommes

Un mouvement s'est ensuite esquissé à partir de la fin de l'année 2013. Tout d'abord, en septembre, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a inclus dans ses *60 recommandations pour une politique d'égalité entre les femmes et les hommes cohérente et ambitieuse* la proposition de réformer le quotient conjugal, par exemple en le plafonnant (Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes 2013, 19 et 20). À partir notamment des travaux et de l'audition de l'économiste Hélène Périvier, le HCE insiste sur l'impact du dispositif sur les femmes et de son ancrage dans un « *schéma familial dépassé* », dont il convient de s'affranchir afin d'aller vers plus d'égalité (Ibid). Cette disposition n'a cependant été que peu commentée. Ce rapport constitue en fait un avis du HCE sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes alors porté par le gouvernement. Durant les discussions de ce projet au Sénat dans les jours qui suivent la publication de cet avis, par exemple, les sénateurs font référence à la publication du HCE et à certaines de ses recommandations, mais la question de l'imposition des couples n'est pas évoquée.

La remise le 9 décembre 2013 d'un rapport commandé par le ministère des droits des femmes à l'économiste Sandrine Lemièrre sur l'accès à l'emploi des femmes a ensuite accéléré le débat. Ce rapport tisse notamment un lien entre le quotient conjugal et l'emploi des femmes, en détaillant à la fois son impact sur le taux d'imposition de ces dernières et sa fonction symbolique à travers la « *vision conservatrice de la division sexuée du travail domestique et professionnel au sein des couples* » qu'il véhicule (Lemièrre 2013, 152). Il préconise d'utiliser la politique fiscale pour lever les freins à l'emploi des femmes, notamment en « *étudiant l'hypothèse de l'individualisation de l'impôt sur le revenu et à minima en plafonnant le quotient conjugal* » (Lemièrre 2013, 154).

Les conclusions de ce rapport ont été reprises par la ministre des droits des femmes de l'époque, Najat Vallaud-Belkacem, dans un entretien avec le journal Les Echos quelques jours après la remise du rapport de Sandrine Lemièrre. Elle y évoque l'idée que l'individualisation de l'impôt favorise l'emploi des femmes tandis que la conjugalisation en renforce la perception de salaire d'appoint (Conesa et Perrotte 2013a). Sans augmenter la pression fiscale, Najat Vallaud-Belkacem n'exclut pas de vouloir inciter à la biactivité au sein des couples : face au nombre important de séparations, les femmes sont « *précarisées* » du fait de leur moindre investissement dans l'emploi et se retrouvent dans des situations de vulnérabilité (Ibid). Favoriser la biactivité permettrait d'éviter de telles situations (Ibid). Elle ne propose cependant pas de réforme à proprement parler.

Le rapport de Sandrine Lemièrre et les propos de la ministre des droits des femmes ont rapidement été repris dans de nombreux articles de presse et suscité des oppositions diverses. La secrétaire générale de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), Michèle Tabarot, a dénoncé une « *obsession anti-familles de la gauche* », accusant le gouvernement de vouloir supprimer le quotient conjugal et ainsi d'« *asphyxier fiscalement les familles* » (Roger 2013). Certaines associations familiales ont également réagi, par exemple Familles de France, qui a dénoncé dans un communiqué de presse une « *manipulation fallacieuse* » de la part de Najat Vallaud-Belkacem (Familles de France 2013). L'économiste Henri Sterdyniak, plutôt à la gauche du spectre politique, a également pris position dans une tribune, critiquant notamment l'impôt individualisé comme

reposant sur l'égoïsme plutôt que sur la solidarité familiale (Sterdyniak 2013). L'idée d'une individualisation a cristallisé les oppositions, de droite comme de gauche, reléguée comme anti-famille ou individualiste et démontrant ainsi la connotation négative associée à ce mot. Plusieurs articles de presse ont souligné que cette proposition d'individualisation constituait un « *terrain glissant* » pour le gouvernement, voire une « *matière explosive* » (Roger 2013 ; Conesa et Perrotte 2013b). En effet, Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, a rapidement écarté l'idée d'individualiser l'impôt (Best 2013).

Quelques semaines plus tard, en janvier 2014, ce dernier a annoncé la mise en place d'un groupe de travail sur la fiscalité des ménages, dans un effort plus large de remise à plat de la fiscalité annoncé dès novembre 2013. Dans ce contexte, la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a souhaité se saisir de la question de l'impact de la fiscalité sur les femmes. Il en est ressorti un rapport de la députée Catherine Coutelle, présidente de la délégation, aboutissant à des conclusions proches de celles de Sandrine Lemièrre. Il recommande en effet de supprimer à terme le quotient conjugal, et, dans un premier temps, de plafonner d'une part l'avantage fiscal qui en découle pour les hauts revenus, et, de l'autre, de donner la possibilité aux couples mariés ou pacsés qui le souhaitent d'opter pour l'imposition séparée (Coutelle 2014, 31). À la suite de ces travaux, Catherine Coutelle a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2015 visant à ouvrir ce choix entre imposition conjointe et séparée. En séance, Christian Eckert, alors secrétaire d'État au budget, a répondu que le gouvernement était « *attentif* » aux propos de Mme Coutelle, mais que face à la complexité du sujet, celui-ci devait être « *considérablement approfondi avant que l'on envisage de trancher* » (Assemblée nationale 2014). L'amendement a donc été retiré après un court débat (Ibid).

Fin 2014, c'est au tour du Conseil d'analyse économique (CAE), instance rattachée au Premier ministre, d'aborder le sujet en préconisant notamment la suppression du quotient conjugal, dans le but affiché de réduire « *les inégalités subies par les femmes* » en favorisant leur participation au marché du travail (Bozio Dormont et García-Peñalosa 2014, 11 et 12).

La fin de l'année 2013 et l'année 2014 ont ainsi constitué un moment de réflexion et de débat sur le sujet, centré plus particulièrement autour de l'impact potentiel du quotient conjugal sur les femmes. Ce dernier a émergé comme un potentiel objet de réforme dans le débat politique, et ce sûrement de la manière la plus saillante depuis sa création en 1945, jusqu'à être porté par une ministre en exercice. Cela n'a cependant pas abouti à un projet concret de réforme, faute d'appropriation réelle par le gouvernement des propositions avancées par les différents acteurs. Les propositions d'individualisation ont semblé crispier le débat, tandis que l'idée d'un droit d'option, présentée comme une première étape moins radicale, a également été écartée. La perspective d'une réforme du quotient conjugal a rencontré des résistances des deux côtés du spectre politique. Quant à la grande remise à plat de la fiscalité, elle a été reléguée au second plan par le « *pacte de responsabilité* » (L'Obs 2014) puis par le changement de Premier ministre mi-2014.

Durant la suite du quinquennat de François Hollande, le sujet n'apparaîtra plus avec cette intensité et ne sera pas plus approprié par les pouvoirs publics. Dernière apparition remarquée : Catherine Coutelle réitérera son amendement en 2015 dans le projet de loi de finances pour 2016, mais il sera à nouveau rejeté par le gouvernement (Assemblée nationale 2015a).

#### *d) Le financement de la branche famille et le plafonnement du quotient familial*

Ces débats sur le quotient conjugal sont d'autant plus intéressants qu'en 2013 se développe une réflexion autour de la politique familiale, afin de la rendre plus progressive et de ramener la branche famille vers l'équilibre. Dans ce cadre, un rapport est demandé par le Premier ministre à Bertrand Fragonard, alors à la tête du Haut conseil de la famille<sup>2</sup>. Cependant, le quotient conjugal n'est pas véritablement abordé, car dès le départ, il a été placé hors du champ du rapport. La lettre de mission du Premier ministre<sup>3</sup> n'évoque que « *des interactions avec les dépenses fiscales qui ont pour objet de prendre en compte les charges de famille* » et ne fait pas expressément référence à l'imposition des couples. De son côté, M. Fragonard confirme que la mission demandée par le Premier ministre ne concernait que la branche famille en tant que telle, excluant de fait les dispositifs fiscaux.

Un autre facteur semble avoir joué. Dans l'avis du HCF joint au rapport, dont il est précisé qu'il a été adopté par consensus, il est écrit que « *des regrets sur le périmètre jugé trop restreint de l'exercice* » ont été exprimés par certains membres (Haut conseil de la famille 2013, 5). En effet, « *Le Haut conseil a regretté que le rapport ne porte que sur les dispositifs en faveur des familles ayant des enfants à charge. Certains souhaitent que soient étudiées deux pistes, extérieures à ce périmètre, mais qui auraient toutes deux pour effet de faire contribuer à l'effort de financement de la branche les familles n'ayant pas encore ou plus d'enfants en charge* » (Ibid). L'une de ces deux pistes consiste en une réforme du quotient conjugal (Ibid). Le Haut conseil précise ainsi lui-même avoir voulu traiter de la question de l'imposition des couples, mais n'avoir pas pu le faire car le rapport ne devait concerner que les dispositifs en faveur de familles avec enfants, ce qui n'est pas toujours le cas du quotient conjugal. Il est précisé que « *le Haut conseil n'a pu mener d'analyse approfondie sur l'évolution du quotient conjugal* » (Ibid).

De cette façon, le quotient conjugal n'a pas été abordé comme dispositif à même d'être réformé. L'imposition des couples, pourtant dispositif de politique familiale, reste donc absente des possibilités discutées durant cette période de recherche de financement pour rétablir l'équilibre de la branche. Le gouvernement de l'époque a pourtant touché au quotient familial, en abaissant une première fois son plafond en 2012, selon Bertrand Fragonard dans le but affiché d'augmenter l'allocation de rentrée scolaire (Fragonard 2013, 150) : le financement d'un dispositif inclus dans la branche famille était donc bien passé par un dispositif fiscal de politique familiale, extérieur à la branche. L'année suivante, un deuxième abaissement du plafond du quotient familial est annoncé dans un contexte de recherche de financement plus large, d'après M. Fragonard toujours. Avoir recours au quotient familial est possible pour trouver des ressources financières, notamment pour le reste de la politique familiale, mais cela est exclu d'office pour le quotient conjugal.

Ce constat souligne plus largement la différence entre quotient conjugal et quotient familial dans le débat public et l'agenda politique. Ce dernier a été réformé à plusieurs reprises depuis 1945 et a toujours suscité plus de débats que le quotient conjugal (Carbonnier 2016, 124). Il a été critiqué très tôt par la gauche, dès 1947, ce qui n'a pas été le cas du quotient conjugal (Ibid), et oppose aujourd'hui la droite et la gauche de manière marquée : Rodolphe Gintz explique que le

---

<sup>2</sup> Il s'agit du rapport de Bertrand Fragonard intitulé « Les aides aux familles », publié le 9 avril 2013.

<sup>3</sup> Cette lettre de mission est disponible en Annexe 2.

quotient familial a toujours été un élément clivant entre la droite, opposée à l'abaissement de son plafonnement, et la gauche, qui y est favorable. Cela n'est pas le cas du quotient conjugal à propos duquel, nous l'avons vu, les positions semblent moins partisans. Les plafonnements du quotient familial n'ont en tous cas pas constitué de moments de réflexion autour du quotient conjugal, alors que cela aurait pu en être l'occasion (Allègre et Périvier 2013), comme l'avaient d'ailleurs à l'époque souligné plusieurs tribunes dans les médias (Leandri 2012 ; Godet 2013).

### **Encadré 3 : Les plafonnements du quotient familial**

Loi du 30 décembre 1981	Premier plafonnement du quotient familial à 8 450 F par demi-part sous François Mitterrand. Le montant du plafond est réévalué automatiquement avec l'inflation.
Loi du 30 décembre 1998	Ces réévaluations l'avaient porté à 16 380 F. Le gouvernement Jospin rabaisse le plafond de 33%, à 11 000 F.
Loi du 29 décembre 2012	Le plafond, qui a atteint 2 336 € avec l'inflation, est abaissé à 2 000 € par demi-part, soit une baisse d'environ 14%.
Loi du 29 décembre 2013	Le plafond est abaissé de 2 000 € à 1 500 € par demi-part, soit une baisse de 25%. Avec l'inflation, le plafond a atteint 1 567 € en 2020.
Sources : Carbonnier 2016, 124 ; Elimas et Viry 2020, 27.	

#### *e) Le prélèvement à la source*

Un autre moment où une réforme du quotient conjugal aurait pu émerger dans les discussions et être mis à l'agenda politique a été la réforme du prélèvement à la source. En effet, ce changement dans le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu a placé les décideurs politiques face à la même question que lors de la campagne présidentielle de 2002 : comment prélever à la source un impôt conjugalisé ? Rodolphe Gintz, alors conseiller à l'Élysée, ainsi que Christian Eckert, alors secrétaire d'État au budget, ont tous deux confirmé durant les entretiens qu'il y a eu des discussions sur ce sujet au moment de la préparation de cette réforme. Mais, selon Rodolphe Gintz, ces échanges n'ont porté que sur une question précise : bien que le secret fiscal perdure, le fait d'appliquer un taux d'imposition conjugalisé pouvait poser des questions de confidentialité vis-à-vis d'un employeur qui pourrait en déduire soit l'existence d'autres revenus que le salaire, soit le niveau de revenu plus élevé du conjoint ou de la conjointe de son employé ou employée, et refuser de ce fait une augmentation de salaire.

Un dispositif a alors été mis au point : permettre au conjoint avec les revenus les plus faibles d'appliquer son taux d'imposition individuel, dans un souci de « *secret et de non-discrimination* », pour reprendre les mots de Rodolphe Gintz. Cela ne fait pas disparaître pour autant le quotient conjugal, l'impôt du couple est toujours calculé de la même manière, telle que

décrite en première partie, et son montant global ne change pas. La répartition de la somme à régler varie : le conjoint avec le revenu le plus faible - dans la majorité des cas, la conjointe -, n'a plus à s'acquitter que des impôts sur son revenu personnel, comme si elle avait été imposée séparément, mais son conjoint au revenu plus élevé bénéficiera lui toujours d'un avantage fiscal par rapport à une situation où ils ne seraient pas unis légalement ou si l'impôt était individualisé. En d'autres termes, ce dispositif dans la réforme du prélèvement à la source permet aux femmes de connaître leur taux d'imposition individuel et de l'appliquer si elles le souhaitent, sans supprimer pour autant l'avantage fiscal lié au quotient conjugal.

Rodolphe Gintz explique ainsi que la conjugalisation de l'impôt a été prise en compte et abordée dans les discussions autour de la réforme pour cette question de confidentialité, mais sans jamais envisager aller plus loin. « *C'était vraiment pour éviter qu'on ait des débats sur le thème l'employeur connaît des éléments de la fiscalité et va en tirer un argument dans le cadre de sa discussion avec le ou la salarié(e). On n'est pas allé sur le terrain de la modification de l'impôt car la réforme devait se faire sans modifier l'impôt lui-même ; il s'agissait d'une réforme du prélèvement, pas de l'impôt sur le revenu* », explique-t-il. La conjugalisation de l'impôt n'a été abordée que sous un angle très précis : il a été reconnu qu'elle pouvait poser problème dans le cadre de la retenue à la source, et une solution a été apportée à ce problème spécifique. La conjugalisation est entrée dans l'agenda politique, au sujet d'une autre réforme, mais non pour être elle-même réformée. Lors d'une audition au Sénat, en parlant du prélèvement à la source, Christian Eckert a même précisé : « *J'entends dire que l'on va vers une individualisation de l'impôt : non !* » (Sénat 2015).

Ce n'est qu'au moment de la mise en œuvre de la retenue à la source qu'un débat est apparu, l'association féministe Osez le féminisme ayant regretté qu'une réforme du quotient conjugal en tant que tel n'ait pas été envisagée (Osez le féminisme 2019).

#### *f) Les élections présidentielles de 2017*

Le sujet de l'imposition des couples a par la suite été évoqué dans les programmes de plusieurs candidats en vue de l'élection présidentielle de 2017. Benoît Hamon, candidat du Parti socialiste, proposait une individualisation complète de l'impôt sur le revenu, notamment dans l'optique de financer sa proposition de revenu universel (L'Indépendant 2016). Le candidat écologiste Yannick Jadot a également proposé d'individualiser l'impôt sur le revenu, afin de rendre la fiscalité « *plus juste et plus lisible* » (Institut Montaigne 2017). Jean-Luc Mélenchon a lui évoqué une suppression du quotient familial, remplacé par un crédit d'impôt de 1 000 euros par enfant, mais sans évoquer le quotient conjugal. François Fillon, comme Marine Le Pen, n'ont pas évoqué l'imposition des couples dans leurs programmes respectifs<sup>4</sup>.

Emmanuel Macron, de son côté, a proposé d'ouvrir un droit d'option pour les couples, leur permettant de choisir entre imposition conjointe et imposition individuelle. Cette proposition est

---

<sup>4</sup> Il convient ici de remarquer que les sites de campagne des candidats, détaillant leurs propositions et la manière dont celles-ci sont défendues, ne sont, dans leur grande majorité, plus disponibles. Il est donc parfois difficile d'accéder aux arguments des candidats sur l'imposition des couples, n'ayant accès qu'à la présentation qui en a été faite dans la presse.

justifiée par deux arguments : certains couples sont perdants à l'imposition commune, et celle-ci pèse sur les femmes qui paient plus d'impôts que si elles étaient seules, contribuant à « *enfermer les femmes dans l'inactivité ou le temps partiel* » (En Marche 2017). Cet argument concernant les perdants à l'imposition commune est peu habituel : si la littérature montre que les perdants sont surtout les concubins et les célibataires, ce sont les couples unis légalement que le programme met en avant. Dominique Villemot, qui a participé à la campagne d'Emmanuel Macron sur ces sujets, explique pourquoi cette option a été choisie pour répondre à ces deux enjeux : « *Supprimer le quotient conjugal pour le remplacer par une imposition individuelle augmenterait la pression fiscale de 10 milliards d'euros, ce qui politiquement n'est pas possible. On pourrait alors, certes, baisser le barème afin que la réforme soit neutre, mais cela bénéficierait aussi aux célibataires et ne compenserait donc pas complètement le coût pour les couples. D'où l'idée de l'option* ». C'est donc en ces termes qu'il a été choisi d'aborder le sujet.

La proposition d'Emmanuel Macron a été commentée dans la presse, mais cette question, bien qu'évoquée dans le programme de plusieurs candidats, a été relativement absente des débats durant la campagne. Si en 2013-2014 la presse soulignait le caractère « *explosif* » des propos de Najat Vallaud-Belkacem, les propositions de Benoît Hamon ou Yannick Jadot n'ont été que peu commentées, proposant pourtant une individualisation de l'impôt. Il est par exemple assez significatif que les articles de presse détaillant les principaux points de chaque programme ne relèvent pas les propositions sur ce sujet<sup>5</sup>.

En étant inscrit dans les programmes de plusieurs candidats aux élections présidentielles, dont celui du futur chef de l'État, le quotient conjugal a donc clairement été abordé, autour de deux enjeux particuliers : les perdants à l'imposition commune et l'impact de celle-ci sur la situation économique des femmes. Cependant, cette question n'a jamais été au cœur des débats pendant la campagne et, une fois Emmanuel Macron élu, n'a plus été évoquée. La présence d'une proposition de réforme dans le programme d'un président n'a pas suffi à permettre en pratique une mise à l'agenda de l'imposition des couples.

#### g) *Et aujourd'hui ?*

« *Nous ne sommes pas du tout dans une phase historique où l'on veut remettre en cause la fiscalité sur le revenu* », explique Bertrand Fragonard, « *qu'il n'y ait pas beaucoup de débat sur le quotient conjugal, dans le contexte actuel, ne me surprend pas. Ce qui est débat fiscal est fermé* ». En d'autres termes, nous ne sommes pas dans un moment où l'on peut initier une réforme importante de la fiscalité, et les propositions de révolution fiscale, d'ailleurs, se sont largement estompées. « *Les conditions politiques et économiques ne sont pas réunies* », ajoute Rodolphe Gintz : une telle réforme se fait quand il y a de la croissance et que les finances publiques vont bien. À cela s'ajoute la crise sanitaire, et la volonté affichée du gouvernement de ne pas toucher aux impôts. La « *phase historique* », pour reprendre l'expression de Bertrand Fragonard, n'est pas

---

<sup>5</sup> Par exemple, La Croix, « Les principaux points du programme de Yannick Jadot », 11 janvier 2017 ; Le Point, « Les principales propositions de Benoît Hamon », 29 janvier 2017 ; Le Monde, « Les points-clés du programme d'Emmanuel Macron », 7 mai 2017.

à une réforme du quotient conjugal : il semble ainsi que nous ne soyons pas dans un moment où celui-ci pourrait émerger comme objet de réforme.

La perspective des élections présidentielles de 2022, cependant, pourrait changer quelque peu la donne. En effet, différents acteurs et partis commencent à se positionner et à réfléchir à des propositions de campagne. Sur le sujet du quotient conjugal, c'est par exemple le cas d'Europe écologie les verts (EELV). Dans les « contributions au projet 2022 », on retrouve la proposition de supprimer le quotient conjugal pour individualiser l'impôt sur le revenu « *afin de rendre les niveaux d'imposition indépendants des choix individuels de mise en couple* » (Commission Economie, social, services publics d'EELV 2021). La Fondation Jean Jaurès, dans un rapport sur la fiscalité publié en août 2020, met également en avant, parmi ses propositions, l'individualisation de l'impôt sur le revenu par la suppression de la notion de foyer fiscal (Gaillard 2020, 26). Le quotient conjugal, décrit comme un objet « *patriarcal* » de par ses principes fondateurs, constitue pour ce rapport le « *grand oubli de la réforme du prélèvement à la source* » (Ibid). Le rapport propose d'individualiser entièrement l'impôt, ou, a minima, de créer un droit d'option pour les couples (Ibid).

Les autres partis politiques et les autres acteurs n'ont pour l'heure pas véritablement abordé cette question, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'à un an des élections, la campagne n'a pas encore vraiment commencé. Cependant, comme l'indique Bertrand Fragonard, pour qui « *il n'y a pas de signaux* », il semble peu probable que le sujet émerge prochainement de façon significative.

\*\*\*

Ainsi, au cours des vingt dernières années, plusieurs moments ont vu l'émergence du quotient conjugal dans le débat public, que ce soit à travers des propositions de campagne, des rapports ou des prises de positions dans la presse<sup>6</sup>. À d'autres occasions, le quotient conjugal aurait pu être mis en avant comme objet de réforme, mais a été exclu du champ de la réflexion ou n'a tout simplement pas été abordé, alors que le sujet en était très proche. Aucune véritable programmation politique de la question du quotient conjugal n'en a été issue.

Lorsqu'il est mis à l'agenda, c'est avant tout à travers un prisme technique (prélèvement à la source en 2002, fusion IR-CSG en 2012 notamment), rarement à travers la dimension de l'équité fiscale, pourtant bien identifiée par la littérature. En définitive, il semble que soit une réforme du quotient conjugal est abordée par un prisme technique, et les questions qu'elle soulève sont alors absentes du débat, soit certains enjeux de fond sont mis en avant, comme son impact potentiel sur les femmes, mais l'idée d'une réforme est alors écartée. Globalement, ces enjeux semblent être mal identifiés et porteurs de tensions et de désaccords. Ils font l'objet de la partie suivante.

---

<sup>6</sup> Un recouplement de ces périodes avec les recherches internet sur le sujet est disponible en Annexe 1.

## 2) Pourquoi s'opposer à une réforme ? Analyse des arguments en faveur du statu quo

Dans cette partie, il s'agit d'analyser les arguments à l'encontre d'une réforme du quotient conjugal et de les comparer à ceux qui y sont plus favorables, afin de comprendre quels en sont les sous-jacents et d'identifier les raisons pour lesquelles certains acteurs s'opposent à l'idée d'une réforme. La position de chacun sur cette question est en réalité intrinsèquement liée à certains choix ou positions, par exemple en termes d'objectif pour les politiques fiscale et familiale ou de référentiel retenu entre le couple et l'individu. Si l'absence relative du quotient conjugal du débat public rend assez rares les prises de positions ouvertes sur ce sujet et limite donc l'éventail d'acteurs actifs en la matière, il est tout de même possible d'établir une cartographie des arguments avancés, et ainsi de mieux comprendre les coalitions d'acteurs qui peuvent se former en opposition à une potentielle réforme, ainsi que les raisons de leur opposition.

### *a) Redistribution verticale ou redistribution horizontale ?*

La première manière d'aborder les différents arguments autour d'une réforme potentielle du quotient conjugal est celle de l'objectif assigné à la redistribution qu'opère l'impôt sur le revenu. En effet, nous l'avons vu, le quotient conjugal répond, comme le quotient familial, à un objectif d'équité horizontale. Ce dernier repose sur l'idée que deux foyers qui ont le même revenu initial, mais qui ont des compositions différentes en termes de nombre d'enfants, doivent toujours avoir le même niveau de vie après impôt. À revenu équivalent, un couple avec enfants paiera donc moins d'impôt qu'un couple sans enfant, afin que leur niveau de vie reste comparable. Le quotient conjugal repose sur la même logique : deux couples qui ont le même niveau de vie, peu importe la répartition des revenus entre les deux conjoints et si l'un d'eux est inactif, doivent avoir le même niveau de vie après imposition. En d'autres termes, l'impôt ne doit pas modifier la position relative des familles les unes par rapport aux autres en fonction de leur composition. Cette redistribution horizontale est l'un des objectifs traditionnels de la politique familiale (Elimas et Viry 2020, 10). Elle implique de raisonner entre foyers qui ont des revenus équivalents, mais non la même composition.

Symétriquement, l'équité verticale nécessite de prendre en compte des foyers qui peuvent avoir des compositions équivalentes mais qui n'ont pas les mêmes revenus. L'impôt, ici, opère une redistribution des plus aisés vers les plus modestes. Le problème est que ces deux formes de redistribution peuvent entrer en conflit : la redistribution horizontale est souvent contraire à la redistribution verticale, car elle implique une redistribution plus importante vers les foyers les plus aisés. Maintenir le niveau de vie d'une famille aisée avec enfants par rapport à une famille aisée sans enfants nécessite un avantage fiscal plus important que le même procédé entre deux familles modestes ; c'est d'ailleurs pour pallier en partie ce problème que l'avantage lié au quotient familial a été plafonné.

L'enjeu, ici, provient dès lors de la conception que chacun se fait de la justice fiscale. D'un côté, il est possible de trouver injuste que l'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal croisse

avec le revenu, et qu'un couple monoactif ayant un revenu global équivalent à cinq Smic bénéficie d'un avantage trois fois plus élevé qu'un couple monoactif ayant un revenu global de deux Smic (cf. Tableau 1). La redistribution verticale peut être préférée à la redistribution horizontale, que ce soit par la gauche selon un projet d'égalité sociale, ou par une droite néolibérale reléguant l'État à la seule aide aux plus défavorisés (Commaille et Martin 1999, 536).

Pour les partisans du quotient conjugal, cependant, il est perçu comme fondamentalement juste que deux couples dont la répartition des revenus entre conjoints est différente s'acquittent du même impôt. C'est précisément ce que défend l'Union nationale des associations familiales (Unaf) à travers la voix d'Yvon Sérieyx. « *À revenu égal, le couple au sein duquel un seul des conjoints gagnerait sa vie ou gagnerait beaucoup plus que l'autre acquitte le même montant d'impôt que celui qui est payé par un couple dans lequel les deux conjoints gagnent strictement la même chose. À niveau de vie égal, taux d'imposition égal* », explique-t-il. « *En quoi serait-il juste qu'un couple qui gagne 10 000 et 0 paye plus d'impôt qu'un couple qui en gagne deux fois 5 000 ?* ». La redistribution horizontale est ainsi défendue par le mouvement familial, mais aussi par l'économiste Henri Sterdyniak, qui voit dans l'équité horizontale l'objectif incontestable de la politique familiale (Sterdyniak 1992, 5).

Ainsi, favoriser l'une ou l'autre des formes de redistribution relève d'un choix politique, qui transcende le clivage gauche-droite. Certains acteurs défendent le quotient conjugal parce qu'ils préfèrent justement favoriser la redistribution horizontale.

#### *b) L'entité fiscale de référence : l'individu ou le couple ?*

Ce débat entre équité horizontale et équité verticale soulève également la question du niveau auquel on évalue cette équité. En effet, la vision de l'équité horizontale défendue par Yvon Sérieyx et l'Unaf repose sur le couple : c'est à cette échelle-là que l'on apprécie l'équivalence des niveaux de vie. C'est également le cas de la redistribution verticale, que l'on apprécie au niveau des foyers dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Les acteurs favorables au quotient conjugal présentent souvent le niveau du couple ou du foyer comme étant intangible. Par exemple, la députée UMP Claude Greff intervenait en ces termes lors d'une audition menée dans le cadre des travaux de Catherine Coutelle, évoqués plus haut : « *Aujourd'hui, la tendance n'est plus de considérer le couple dans son ensemble, mais l'homme et la femme l'un à côté de l'autre, dans le couple. Or c'est cet 'ensemble' du couple que nous avons à préserver* » (Coutelle 2014, 65). Henri Sterdyniak écrit lui aussi à propos de l'individualisation que « *nous avons à faire un choix politique entre le modèle où la société ne reconnaît que des individus et celui où elle reconnaît les familles* » (Sterdyniak 2004, 422).

Inversement, les acteurs les plus favorables à une réforme du quotient conjugal se concentrent souvent sur l'échelle de l'individu. En particulier, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes se pose à ce niveau. Considérer l'individu permet de percevoir l'impact différencié du quotient conjugal sur les hommes et les femmes, que l'échelle du couple peut masquer : en cas de revenus différents entre les conjoints, l'avantage fiscal procuré au couple par le quotient conjugal se décompose d'un côté en une augmentation du taux d'imposition du revenu

le plus faible, en général une femme, et de l'autre en une baisse de celui du revenu le plus élevé, en général un homme, opérant une « *redistribution à rebours* » (Grobon et Skandalis 2014, 253).

Les arguments en faveur d'une réforme du quotient conjugal évoquent souvent l'« *autonomie* » des femmes (Osez le féminisme 2019), et, plus largement, des individus, en dehors du schéma du couple. Sandrine Lemièrre, dans son rapport de 2013, écrit ainsi que « *permettre à chaque personne – homme ou femme – de rédiger sa propre déclaration favoriserait en effet un rapport individuel de chaque citoyen à l'État social* » (Lemièrre 2013, 152). Dans une audition pour ce même rapport, l'économiste Hélène Périvier explique qu'elle a « *une préférence pour un contrat social où l'on ne peut être dépendant que de soi-même (et non de son conjoint ou de tout autre personne) ou alors de l'État* » (Ibid).

Ainsi, les diverses positions sur le quotient conjugal semblent également conditionnées par le référentiel que l'on choisit pour évaluer les effets de l'imposition des couples. En particulier, se pose la question de la forme d'égalité sur laquelle se concentrer : davantage d'égalité entre les couples, et, plus largement, les foyers, ou plus d'égalité entre les individus, notamment entre les femmes et les hommes ? La fiscalité doit-elle traiter de la même manière les couples, ou les individus ? Certains, à droite comme à gauche, sont hostiles à un changement dans le fonctionnement de l'imposition des couples car ils favorisent la première option. Tout dépend de l'unité fiscale choisie.

Un exemple : dans le débat entre François Hollande et Thomas Piketty de 2011 évoqué plus haut, cette question sous-tend une partie de leur désaccord. En effet, l'économiste explique que grâce à sa proposition d'impôt individualisé, l'imposition des seconds apporteurs de ressources, donc surtout des femmes, verrait de « *très fortes baisses* » (Mauduit et Vitrani 2011). Mais pour le candidat socialiste, cette baisse ne suffit pas à compenser l'augmentation d'impôt des couples aux revenus inégaux, car elle s'effectue au niveau de l'individu et non au niveau du couple (Ibid). Thomas Piketty et François Hollande ont donc chacun un référentiel différent : le premier voit dans la suppression du quotient conjugal une baisse d'impôt pour les femmes dans les couples aux revenus inégaux, quand le second y voit une augmentation d'impôt pour ces couples. Malgré leur relative proximité idéologique, leur appréciation de cette proposition de réforme n'est donc, mécaniquement, pas la même.

### *c) Les définitions du couple*

Se pose ensuite une autre question cruciale dans la manière dont les différents acteurs abordent le quotient conjugal : qu'est-ce qu'un couple ? Ou, plus précisément, qu'est-ce que la notion de couple implique comme liens entre ses deux membres ? En effet, le quotient conjugal repose sur l'idée d'une mise en commun des ressources dans le couple. Les positions des différents acteurs, de ce fait, peuvent être conditionnées par la conception qu'ils se font d'une telle mise en commun.

D'un côté, certains insistent sur le partage des ressources, perçu comme étant au cœur du couple stable et pérenne. Christian Eckert, sensible à certains des arguments à l'encontre du quotient conjugal, explique tout de même qu'à titre personnel, il considère que « *quand on est un couple, on mutualise ses revenus* ». Yvon Sériexy considère lui qu'à partir du moment où il y a vie

commune, il y a partage des revenus, et ce de façon extrêmement majoritaire. C'est un élément que l'Unaf met en avant dans sa communication sur le sujet, insistant sur le fait que « *les 3/4 des couples mariés, actifs, vivant ensemble depuis plus d'un an mettent tous leurs revenus en commun* », soulignant d'ailleurs le rôle du quotient conjugal dans la reconnaissance de cette solidarité (Union nationale des associations familiales 2012). Pour les tenants de la mutualisation, ne pas prendre en compte ce partage ne serait pas neutre : ne pas reconnaître qu'un individu actif dont le conjoint ne travaille pas en supporte la charge financière serait extrêmement pénalisant (Grobon et Skandalis 2014, 254). Le quotient conjugal permet donc d'être neutre envers les couples aux revenus inégaux, selon l'économiste Bruno Amable (Amable 2013).

De l'autre côté, certains soulignent que la mise en commun intégrale des ressources n'est pas systématique chez les couples mariés, et qu'elle est même plus rare chez les couples pacés, qui bénéficient du quotient conjugal, que chez les couples concubins, qui n'y ont pas droit. Les comportements des couples quant à la mise en commun de leurs ressources ont beaucoup évolué, comme cela a été décrit en première partie. L'économiste Jean-Marie Monnier décrit ainsi la logique du quotient conjugal comme une « *fiction égalitaire* », car la situation la plus commune est l'inégalité du partage au sein des couples, au détriment des femmes (Coutelle 2014, 51).

Ce débat soulève une question normative : quel rôle pour la solidarité au sein du couple ? Nombre de défenseurs du quotient conjugal le soutiennent, justement, au nom de cette solidarité. Supprimer le quotient conjugal, pour la députée UMP Claude Greff, se ferait « *au détriment de la solidarité qui doit exister dans le couple* » (Coutelle 2014, 64). Elle explique ainsi que « *le quotient conjugal est un des éléments de cette solidarité. Pour moi, [individualiser] est une véritable dérive* » (Ibid). Le président de l'Unaf, durant la même audition, abonde dans son sens, expliquant que « *la conséquence de l'individualisation sera qu'il n'y aura plus d'obligation de solidarité entre les deux conjoints* » (Ibid). Plus à gauche, Henri Sterdyniak souligne lui aussi que supprimer le quotient conjugal revient à remettre en cause la solidarité familiale (Sterdyniak 2004, 432).

Dans un entretien, l'une des personnes interrogées qui a souhaité rester anonyme sur ce point explique de plus que les pouvoirs publics comptent énormément sur cette solidarité, et que cette solidarité les « *arrange bien* ». Les aidants familiaux, c'est gratuit, avance-t-elle. Henri Sterdyniak, lui, souligne que la solidarité au sein des couples mariés décharge la société d'autres dépenses de solidarité (Sterdyniak 2004, 425). Quand la non-activité d'un des membres du couple est involontaire, celui qui est actif prend en charge son conjoint et de cette manière fait faire une économie à l'État (Sterdyniak 1992, 17). Guillemette Leneveu, directrice générale de l'Unaf, décrit le mariage comme « *un système de solidarité familiale, que vient compléter la solidarité publique* » (Coutelle 2014, 66). Le gouvernement de Lionel Jospin, en 1999, dans ses observations en vue de la décision du Conseil constitutionnel sur le Pacs et en particulier sur l'extension du quotient conjugal à ce nouveau mode d'union, a reconnu l'utilité de la solidarité entre les couples, décrite comme relevant de l'intérêt général : « *il existe un intérêt peu discutable à faire en sorte que la vie commune et la solidarité entre deux personnes puissent s'organiser et se stabiliser, et à en tirer toutes les conséquences, y compris en matière fiscale* » (Conseil constitutionnel 1999a). La solidarité au sein du couple est ainsi considérée comme acquise et nécessitant une prise en compte par la fiscalité afin de l'encourager, car génératrice « *d'externalités positives* » bénéficiant à l'ensemble de la société (Haut conseil de la famille 2011b, 109).

Les acteurs qui souhaitent favoriser plus d'égalité entre les femmes et les hommes préfèrent souvent une autre solidarité aux côtés de celle qui peut exister au sein des couples unis légalement, au nom de l'autonomie des femmes. Le rapport de Sandrine Lemière met en avant le rôle de l'État social (Lemière 2013, 152), et Hélène Périvier ajoute que dans sa vision du contrat social, « *on peut tenir compte en partie de la présence d'un conjoint mais pas faire reposer tout le système sur le mariage* » (Ibid). Ce qui ne reviendrait pas au couple reviendrait alors à l'État (Ibid).

Le débat se tient ainsi entre ce qui doit revenir à la solidarité familiale ou à la solidarité nationale. Si l'on fait primer la solidarité au sein du couple, le quotient conjugal peut être perçu comme une manière de reconnaître cette solidarité, soit qu'elle existe déjà, soit qu'elle doive être encouragée. À l'inverse, si c'est la solidarité nationale qui prime, le quotient conjugal est perçu comme un dispositif ne correspondant pas véritablement aux réalités des couples, et qui, en risquant de créer une forme de dépendance, va à l'encontre de l'autonomie des individus, elle favorisée par un rapport direct avec l'État social. Ce choix reflète la conception du couple de chacun : une union où tous les revenus sont mis en communs et tout est partagé entre deux personnes, ou alors deux individus autonomes qui choisissent de vivre ensemble mais en conservant un rapport individuel à la protection sociale et à leurs revenus. Certains acteurs, des deux côtés du spectre politique, s'opposent donc à une potentielle réforme du quotient conjugal au motif que celle-ci irait à l'encontre de leur conception personnelle du couple, aujourd'hui reconnue par la fiscalité.

#### *d) Le couple et l'administration fiscale*

Les partisans du quotient conjugal vont plus loin, en distinguant plusieurs définitions du couple : un couple marié est différent d'un couple pacsé, lui-même différent d'un couple concubin. Le mariage apporte certaines obligations de solidarité, reconnues dans le code civil, que n'imposent pas le Pacs et encore moins le concubinage. En d'autres termes, chaque couple peut choisir la « formule » qui lui convient le mieux entre ces trois modes d'union. L'accès à certains avantages liés au mariage et au Pacs est présenté comme une contrepartie aux obligations contractées entre les conjoints, et est donc limité à ces seules formes d'union (Haut conseil de la famille 2011b, 11). Guillemette Leneveu, directrice générale de l'Unaf, explique ainsi que « *les conjoints ont déjà le choix : s'ils décident de vivre en union libre, ils seront dans un système d'individualisation* » (Coutelle 2014, 66). Le fait que le mariage, en particulier, implique des obligations de solidarité justifie dès lors que le quotient conjugal lui soit réservé. Certains, au moment de l'extension du quotient conjugal au Pacs, avaient d'ailleurs dénoncé le fait que le Pacs n'impliquait pas les mêmes obligations de solidarité que le mariage et donc ne devait pas relever de l'imposition commune (Conseil constitutionnel 1999b).

De l'autre côté, nous l'avons vu, certains acteurs soulignent que les statistiques de mise en commun des ressources ne correspondent pas exactement aux trois modes d'union, notamment concernant le Pacs. Surtout, ils estiment qu'accorder des avantages au mariage et au Pacs, et non à l'union libre, remet en cause la neutralité que la fiscalité doit exercer envers les choix des individus (Landais, Piketty et Saez 2011, 65). Pour ces acteurs, les politiques publiques devraient

respecter une stricte neutralité envers les choix individuels, et donc envers la nature juridique des unions (Ibid). Les capacités contributives des couples ne seraient pas modifiées par leur statut juridique, et il n'y aurait donc aucune justification à ce que le quotient conjugal soit réservé aux couples mariés ou pacsés (Haut conseil de la famille 2011b, 11). D'autres vont même plus loin, expliquant que la fiscalité devrait ignorer l'existence même des couples et se concentrer uniquement sur l'échelle de l'individu (Haut conseil de la famille 2011b, 12), rejoignant les arguments présentés précédemment.

S'opposent ainsi deux conceptions : l'une ou chaque couple peut choisir le mode d'union qui lui convient, avec des degrés différents allant du mariage au concubinage, l'autre selon laquelle un couple peut souhaiter se marier même s'il n'adhère pas à une mise en commun intégrale des ressources, et inversement pour le concubinage. En d'autres termes, soit le choix entre imposition commune et imposition séparée existe déjà car il correspond au choix entre modes d'union, soit il devrait exister au sein même de chaque mode d'union. D'un côté, il est légitime de traiter différemment les couples en fonction de leur degré d'engagement ; de l'autre, les modes d'union relèvent de choix privés, envers lesquels la fiscalité doit s'efforcer d'être la plus neutre possible. Pour les tenants de la première position, une réforme du quotient conjugal ne serait donc pas acceptable car elle signifierait que l'administration fiscale ne reconnaisse plus la spécificité de chaque mode d'union, et, plus particulièrement, celle du mariage.

#### *e) Le quotient conjugal, les échelles d'équivalence et le mariage*

Comme exposé dans la première partie de ce mémoire, les deux parts du quotient conjugal sont remises en question par la littérature économique car elles ne reflètent pas véritablement le niveau de vie des couples par rapport aux personnes vivant seules : à revenu équivalent, une personne célibataire dispose d'un niveau de vie plus élevé qu'un couple, mais il n'est pas pour autant deux fois plus élevé du fait des économies d'échelle que procure la vie à deux (Allègre et Périvier 2017, 5). L'échelle d'équivalence de l'Insee attribue dès lors 1,5 part aux couples (Insee 2021). Le quotient conjugal, de ce fait, constitue un avantage fiscal pour les couples unis légalement par rapport aux couples concubins, qui n'en bénéficient pas, et aux célibataires.

Même certains défenseurs du quotient conjugal reconnaissent que sa mesure des capacités contributives n'est pas entièrement satisfaisante (Sterdyniak 2004, 447). Pourquoi, donc, ne pas adapter le système de parts afin de mieux refléter les capacités contributives de chacun ? Henri Sterdyniak propose par exemple d'augmenter la part des célibataires de 1 à 1,33 afin de résoudre le désavantage que constitue pour eux l'existence du quotient conjugal (Sterdyniak 2004, 447). Cependant, il écarte vite cette idée, car « *dans ce cas, le mariage serait pénalisé par rapport à la cohabitation* » (Ibid). Pénaliser les célibataires « *est inévitable si on ne veut pas décourager le mariage* » (Sterdyniak 2011, 352). Changer le système actuel de parts, que cela signifie abaisser les parts des couples unis légalement de 2 à 1,5 ou augmenter celle des célibataires de 1 à 1,33, pourrait résoudre la situation des célibataires, mais risquerait de favoriser fiscalement les couples concubins au détriment des couples mariés et pacsés (Amar et Guérin 2007, 25), ce qui ne semble pas acceptable pour certains acteurs comme Henri Sterdyniak. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) explique que « *le quotient conjugal de 2 apparaît davantage comme une règle*

*fiscale garantissant qu'un couple ne sera pas davantage taxé que deux individus, que comme une véritable échelle d'équivalence* » (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 75). Cet attachement aux deux parts reflète donc surtout une volonté de ne pas pénaliser fiscalement les couples mariés et ainsi de ne pas décourager le mariage (Amar et Guérin 2007, 25), ou, du moins, de ne pas favoriser le concubinage par rapport à l'union légale. Le plus ou moins grand attachement au mariage peut ainsi expliquer la différence entre ceux proposant de réformer les parts du quotient conjugal, et ceux préférant en rester au système actuel.

*f) L'impact du quotient conjugal sur les femmes : débat sur le rôle des politiques publiques*

L'impact potentiel du quotient conjugal sur la situation économique des femmes est également l'objet de débat. Tout d'abord, l'existence même de cet impact est contestée. « *L'impact qu'aurait le quotient conjugal sur l'emploi féminin en France ne repose sur aucune certitude scientifique* », avance par exemple François Fondard, président de l'Unaf (Coutelle 2014, 59). Pour les opposants à une réforme du quotient conjugal, la désincitation au travail des femmes n'est pas apparente en France, où leur taux d'activité n'a cessé de croître depuis les années 1960 malgré l'existence du quotient et reste parmi les plus élevés d'Europe, alors que la France est l'un des seuls pays à pratiquer l'imposition conjointe obligatoire (Sterdyniak 2004, 449). Plus largement, certains avancent que « *l'iniquité homme-femme n'est pas due au QC* » (Bargain 2014, 49). Les verrous à l'accroissement de l'emploi des femmes, selon Jean-Marie Monnier, procèdent de facteurs bien plus larges, endogènes au marché du travail et non directement liés à la fiscalité des ménages (Monnier 2012, 161). Henri Sterdyniak conteste également l'idée que les taux marginaux d'imposition puissent avoir un impact sur les comportements d'offre de travail, idée reléguée comme une « *thèse libérale* » infondée (Sterdyniak 2004, 449). Enfin, certains voient dans le quotient conjugal non pas un facteur mais un reflet des inégalités entre les femmes et les hommes : si les femmes avaient les mêmes revenus que les hommes, c'est-à-dire si elles n'étaient pas second apporteur de ressources dans la grande majorité des couples, alors le quotient conjugal n'aurait pas d'impact spécifique sur elles (Bargain 2014, 49). Pour d'autres, cependant, cela ne reflète qu'un aspect du lien entre les deux phénomènes : le quotient conjugal, en retour, entretient cette situation en désincitant à l'emploi des femmes (Landais, Piketty et Saez 2011, 66).

Au-delà de ce débat sur le fait de savoir si le quotient conjugal a ou non un impact sur les femmes, demeure un important débat de fond sur la question : si les femmes veulent rester au foyer, doit-on les y désinciter ?

À gauche de l'échiquier politique, justifier une réforme du quotient conjugal par son impact sur l'emploi des femmes est contesté comme un « *exemple de la domination culturelle du néolibéralisme* » (Amable 2013). Bruno Amable soutient ainsi qu'un tel argument reposerait sur la norme de l'obligation pour tous de trouver une place sur le marché du travail (Ibid). Il se rapproche en ce sens d'Henri Sterdyniak, qui écrit que « *les féministes rejoignent donc les libéraux pour réclamer que le système fiscal et social soit réformé pour inciter les femmes à travailler en pénalisant celles qui restent au foyer* » (Sterdyniak 2004, 420). Encourager les femmes à travailler reviendrait ainsi à obéir à une norme néolibérale, au détriment des femmes qui ne s'y conforment

pas. Il y a ainsi une crainte à ce qu'en réformant le quotient conjugal, on punisse les couples monoactifs qui sont, de plus, souvent moins aisés, affectant donc la redistribution de l'impôt (Sterdyniak 2004, 420). Plus globalement, s'occuper des enfants est présenté comme une activité utile socialement qui doit donc être encouragée fiscalement, ou du moins ne doit pas être pénalisée alors que le couple sacrifie déjà un salaire (Sterdyniak 1992, 17). « *Tout emploi marchand est-il socialement plus utile que l'éducation des enfants ?* », interroge ainsi Henri Sterdyniak (Sterdyniak 2004, 427). La gauche semble donc divisée entre ceux souhaitant encourager l'emploi des femmes comme Najat Vallaud-Belkacem (Conesa et Perrotte 2013a) et ceux qui y voient une victoire du néolibéralisme comme Sterdyniak et Amable.

À droite, les arguments sont plus difficiles à identifier précisément, car rarement présentés de manière frontale ; on discerne cependant une réticence à encourager ouvertement les femmes au foyer élevant leurs enfants à intégrer le marché du travail. Une tribune du Figaro fait par exemple un lien explicite entre la proposition de Sandrine Lemièrre de supprimer le quotient conjugal et une obsession féministe à vouloir empêcher les mères qui le souhaitent de rester au foyer (des Brosses et Marcilhacy 2014). Cet argument se retrouvait déjà en Suède lors de la mise en place de l'imposition individuelle : les conservateurs ne voulaient pas remettre en question « *le droit [des femmes] de rester au foyer, à la charge de leur conjoint* » (Nyberg 2012, 166).

Il s'agit ainsi d'un choix politique quant à l'objectif donné aux politiques publiques : encourager les femmes à intégrer le marché du travail, ou s'en abstenir. Les défenseurs du quotient conjugal penchent pour la deuxième option, s'opposant à une réforme potentiellement fondée sur une telle incitation.

\*\*\*

En définitive, de nombreux éléments conditionnent les positions des acteurs vis-à-vis d'une réforme de l'imposition des couples : cette partie a démontré l'ampleur des enjeux soulevés par le sujet. Les acteurs opposés à une réforme potentielle du quotient conjugal le sont par volonté de favoriser la redistribution horizontale, par attachement au couple et à la solidarité entre conjoints et, plus largement, aux obligations liées au mariage et, dans une moindre mesure, au Pacs, par souci de ne pas désinciter ouvertement au mariage, ou, encore, par réticence à encourager ouvertement les femmes inactives à intégrer le marché du travail. Son évocation surtout technique dans le débat public masque ainsi de véritables choix de société.

Contrairement au quotient familial sur lequel les positions sont marquées entre la droite et la gauche, les enjeux sous-jacents aux positions vis-à-vis d'une potentielle réforme du quotient conjugal transcendent ces distinctions partisans. Chaque tendance rassemble des acteurs divers, créant une cartographie complexe des positions à l'encontre d'une réforme.

### 3) Les obstacles à une réforme : facteurs structurels et politiques

La première partie a montré la manière dont une réforme potentielle du quotient conjugal a été abordée dans le débat public ces vingt dernières années et identifié les moments où une réforme aurait pu potentiellement aboutir, ainsi que les raisons pour lesquelles cela n'a pas été le cas. La deuxième partie a ensuite cartographié les arguments autour de l'imposition des couples et identifié les raisons de fond motivant les acteurs s'opposant à un changement. Il s'agit désormais de comprendre pourquoi une réforme n'a jamais véritablement été initiée, en mettant au jour différents facteurs expliquant, au-delà des postulats idéologiques, pourquoi les responsables politiques ne s'approprient pas ce sujet ou pourquoi ils sont réticents à mettre en avant une réforme du quotient conjugal.

#### a) Rompre avec un siècle d'histoire

L'un des premiers facteurs expliquant la difficulté à mettre le quotient conjugal à l'ordre du jour semble être le poids de la tradition : « *une fois que l'on est habitués depuis très longtemps à faire comme ça, c'est compliqué de changer* », explique Rodolphe Gintz. En effet, selon lui, la longue histoire de la conjugalisation de l'impôt sur le revenu, qui remonte à 1914, explique en partie pourquoi la France est l'un des derniers pays à l'appliquer et les difficultés à réformer ce dispositif.

Ainsi, la France a été l'un des premiers pays à mettre en place l'impôt sur le revenu avec la réforme Caillaud de 1914, à une période où « *on n'envisageait pas beaucoup que les femmes puissent travailler ou qu'on puisse prélever à la source* », toujours selon l'ancien conseiller fiscal de François Hollande. Les autres pays européens ont mis en place leur impôt sur le revenu bien plus tard et ont pu, soit dès le départ, soit dans les premières réformes qui ont suivi la création de l'impôt, intégrer les changements de modes de vie et l'entrée massive des femmes sur le marché du travail dans leur conception de la fiscalité. Pour Rodolphe Gintz, cela contribue à expliquer la différence qui existe aujourd'hui entre la France et les autres pays européens : ceux-ci ont pu tirer les leçons de notre manière d'imposer les revenus et l'adapter aux évolutions de la société, ce que la France, initialement pionnière en la matière, n'a jamais eu l'occasion de faire.

Cet ancrage historique de l'imposition commune explique plus largement une partie des difficultés à mener une réforme en France : une fois qu'une politique publique a été appliquée d'une certaine façon pendant une très longue période, il peut être difficile de la réformer. Selon Rodolphe Gintz, l'ancienneté du quotient conjugal et, plus largement, de l'imposition des couples, le conduit à être considéré comme constitutif de la règle de l'impôt. En raison de son histoire, la conjugalisation n'apparaît plus comme un choix, mais simplement comme la façon normale de mettre en œuvre un impôt sur le revenu progressif.

En effet, le quotient conjugal est souvent présenté de cette façon : « *consubstantiel* » à notre modèle d'imposition (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 196), il ne serait qu'un

simple paramètre de l'impôt permettant de mettre en œuvre le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Selon cette conception, le quotient conjugal a pour seule vocation d'établir une unité d'imposition en fonction du niveau de vie, conformément aux exigences constitutionnelles issues de la Déclaration de 1789.

Dès lors, le quotient conjugal n'est pas perçu comme une aide aux familles et n'est donc pas considéré comme une dépense fiscale dans les documents budgétaires (Haut conseil de la famille 2001b, 36), contrairement au quotient familial, qui a été classé comme niche fiscale entre 1981 et 1988 (Lefebvre 2013). En effet, si ce dernier est bien identifié comme un dispositif spécifique à l'aide aux familles, le quotient conjugal est plus fortement perçu comme partie prenante de l'IR (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 196). Du fait de son histoire, il n'est pas considéré comme une exception à la règle de l'impôt, mais comme un élément constitutif de cette règle, explique ainsi Rodolphe Gintz.

Or, envisager ainsi le quotient conjugal signifie qu'il ne constitue pas un objet de réforme en tant que tel, en dehors d'une réforme du système de l'imposition sur le revenu dans son ensemble. Il fait, pour ainsi dire, partie du décor, et il ne vient même pas à l'esprit qu'il faille le réformer. Le quotient conjugal diffère en cela du quotient familial ; c'est sûrement ce qui explique, du moins pour partie, qu'il n'ait pas été considéré comme pouvant potentiellement être réformé au moment du plafonnement du quotient familial.

Plus largement, le fait que le quotient conjugal soit perçu comme constitutif de l'impôt explique également qu'il soit très mal identifié : il n'est pas un dispositif à part entière que chacun peut s'approprier. Bertrand Fragonard explique ainsi que, contrairement au quotient familial qui est présent dans le vocabulaire courant, le quotient conjugal est beaucoup moins maîtrisé, que ce soit par le grand public ou le personnel politique. Or un dispositif méconnu ne devient pas un objet de délibération politique.

### *b) Le quotient conjugal entre fiscalité et politique familiale*

Un autre facteur pouvant expliquer l'absence de réforme du quotient conjugal en France ces dernières années est sa double relation à la fiscalité et à la politique familiale. Nous avons vu comment le quotient conjugal avait été exclu du rapport conduit par Bertrand Fragonard. Ce dernier explique également que dans le cadre des lois réformant la politique familiale à la fin des années 1970, le ministère chargé des finances, considérant que le sujet relevait de sa compétence propre, avait précisé à celui des affaires sociales que la fiscalité ne devait pas être concernée. Il n'y avait pas de vision d'intégration entre fiscalité et politique familiale à l'époque. La situation a ensuite beaucoup progressé s'agissant du quotient familial, mais beaucoup moins pour le quotient conjugal. « *Ça n'est jamais venu à l'idée que l'on puisse faire une discussion globale de la politique des couples* », explique l'ancien président du HCF. De fait, lors d'une réforme de la fiscalité, les questions de politique familiale sont rarement abordées, et lors d'une réforme de la politique familiale, la fiscalité est souvent placée en dehors du champ de la réflexion. Si pour le quotient familial, cette difficulté a été globalement résolue, ce n'est pas le cas du quotient conjugal, qui reste donc dans une forme d'angle mort. La limitation des possibilités qu'il soit abordé dans les réflexions sur les politiques publiques restreint grandement toute chance de

réforme. Ainsi pourrait par exemple s'expliquer que le quotient conjugal n'ait pas été évoqué en tant que tel lors de la réforme du prélèvement à la source, concentrée sur l'aspect fiscal.

Non seulement le quotient conjugal est-il rarement considéré comme un dispositif pouvant être réformé du fait de son histoire, qui en a fait un élément constitutif de l'impôt mal identifié, mais la répartition administrative des responsabilités entre fiscalité et politique familiale aggrave donc ce constat.

### *c) La symbolique de l'impôt sur le revenu et la réticence à toucher aux prélèvements obligatoires*

À ces deux facteurs structurels s'ajoutent des facteurs plus politiques. Ainsi, l'une des explications qui a le plus souvent été évoquée durant les entretiens est celle de la réticence globale à réformer l'impôt sur le revenu. Si ses rendements sont limités par rapport à d'autres prélèvements comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou la CSG, l'impôt sur le revenu est tout de même celui sur lequel se concentrent les débats, notamment au Parlement. Cet impôt est « *épidermique* », pour reprendre les termes de Rodolphe Gintz : symboliquement, il est l'impôt premier, que ce soit dans le Code général des impôts, les lois de finances ou le débat public. Bien que moins d'un ménage sur deux s'en acquitte<sup>7</sup>, il est au cœur de la relation entre les citoyens et l'administration fiscale et de l'image que ceux-ci se font des prélèvements obligatoires en général.

Cette place particulière de l'impôt sur le revenu explique donc une certaine réticence des gouvernements successifs à le mettre à l'ordre du jour. Une réforme de cet impôt implique presque toujours des débats et des oppositions importants, aggravés par un sentiment de méfiance quant aux objectifs des gouvernants. C'est le fameux « *ras-le-bol fiscal* », selon Christian Eckcert, car l'impôt est devenu hypersensible politiquement. « *Aujourd'hui toute réforme fiscale est anxiogène, les Français étant persuadés que, quoique dise le gouvernement, l'objectif de toute mesure fiscale est de leur prendre de l'argent* », explique ainsi Dominique Villemot. « *Une suppression du quotient conjugal, même si elle était motivée par un objectif d'égalité au sein des couples, risquerait donc d'être impopulaire* ». Cela peut expliquer les réticences à s'engager dans une réforme du quotient conjugal : « *on ne touche à rien parce qu'au fond, on ne sait pas ce qu'on est susceptibles d'enclencher* », ajoute Bertrand Fragonard. La crise sanitaire et la situation économique qui en découle aggravent sûrement encore les choses, selon Rodolphe Gintz : aujourd'hui, celui qui parle d'impôts risque d'être accusé de vouloir les augmenter pour rembourser la dette publique due à la pandémie.

Ce dernier explique également que ceux qui traitent de la fiscalité dans l'administration et les instances politiques réfléchissent d'abord en termes de niches fiscales lorsqu'il y a une volonté de modifier l'impôt sur le revenu. Plutôt que d'augmenter l'impôt pour tous, ceci permet de mettre en avant une réforme supprimant les avantages de certains, œuvrant ainsi pour plus de justice fiscale, tout en trouvant des rendements. Dès lors, le fait que le quotient conjugal ne soit pas considéré comme une niche fiscale mais comme constitutif du barème de l'impôt rend impossible

---

<sup>7</sup> En 2017, 43% des foyers étaient imposés au titre de l'impôt sur le revenu (Allègre, Périvier et Pucci 2019, 2).

de présenter une réforme de cette manière. Une telle réforme serait perçue, tout simplement, comme une augmentation d'impôt.

Les débats risqueraient d'être d'autant plus tendus qu'une suppression pure et simple du quotient conjugal impliquerait une forte augmentation des prélèvements obligatoires. Le coût du dispositif, estimé entre 5 et 11 milliards d'euros, représente également le rendement potentiel de sa suppression. Or une telle augmentation, « *politiquement, n'est pas possible* », pour Dominique Villemot. Pour éviter une telle conséquence, il faudrait revoir le barème de l'impôt afin que la réforme soit neutre, « *mais cela bénéficierait aussi aux célibataires et ne compenserait donc pas complètement le coût pour les couples* », explique-t-il. Non seulement cela est techniquement difficile, mais cela risque d'augmenter d'autant plus la méfiance, car si l'on promet une réforme neutre mais qu'il y a tout de même des perdants, c'est impossible à « *vendre politiquement* ». Même l'ouverture d'un droit d'option, qui ne conduit à aucune augmentation d'impôt car les couples pourraient choisir le mode d'imposition qui leur est le plus favorable, serait compliquée selon Bertrand Fragonard, du fait notamment de cette méfiance.

Cependant, Rodolphe Gintz voit dans la mise en place du prélèvement à la source une manière de faire baisser la tension qui existe actuellement autour de l'impôt sur le revenu. D'abord, pour certains ménages, il n'y a plus de déclaration, tout devient plus simple et donc moins anxiogène. De plus, l'État reverse souvent de l'argent aux ménages à la fin de l'année, ce qui transforme leur rapport à l'administration fiscale. De ce point de vue, il est possible que la retenue à la source permette de désamorcer une partie des tensions existant autour de l'impôt sur le revenu, mais sans doute seulement sur le long-terme.

Ainsi, mettre en avant une réforme du quotient conjugal pourrait s'avérer très impopulaire du fait de la sensibilité de l'impôt sur le revenu, risque difficile à assumer pour n'importe quel gouvernement.

#### *d) La politique familiale et le mariage, sujets sensibles*

Si l'appartenance du quotient conjugal à la fiscalité en fait un objet sensible politiquement, son lien avec la politique familiale peut également expliquer les réticences potentielles à le réformer. Ce facteur est également l'un parmi les plus cités pendant les entretiens. En effet, il est certain que l'argument « *c'est contre la politique familiale* » va émerger, selon Rodolphe Gintz. La politique familiale est au cœur de la relation des Français avec la protection sociale et fait même partie, d'une certaine manière, de leur identité. S'engager dans un tel débat serait donc dangereux politiquement. Christian Eckert explique ainsi qu'à chaque fois que des questions liées à la famille sont abordées, les débats sont très difficiles. Celui qui était rapporteur général du budget puis secrétaire d'État au budget lors des deux plafonnements du quotient familial sous le quinquennat Hollande se souvient de la virulence des débats que ces mesures avaient provoqués. Cela avait été un « *déferlement* » de la part de l'opposition de droite, au nom de la « *défense des familles* », explique-t-il. Il va jusqu'à évoquer l'existence en France d'un « *problème culturel* » sur ces questions, qui explique selon lui une grande partie de l'hésitation à toucher à un dispositif comme le quotient conjugal.

Le contexte récent a d'ailleurs démontré cette sensibilité. Les plafonnements du quotient familial ont, comme l'explique Christian Eckert, suscité des débats très virulents notamment à l'Assemblée nationale, avec des accusations répétées envers le gouvernement de destruction de la politique familiale française et d'attaques envers les familles de la part de la droite de l'hémicycle<sup>8</sup>. « *Aujourd'hui François Hollande est accusé d'être en partie responsable de la baisse de la natalité constatée depuis 2014, du fait notamment de l'abaissement du plafonnement du quotient familial qu'il a fait voter* », souligne Dominique Villemot. Même si le quotient conjugal est un dispositif différent et moins bien identifié, il semble tout de même probable que de tels débats soient soulevés en cas de réforme. Christian Eckert rappelle également à quel point les vives polémiques sur le mariage pour tous ont montré qu'un pan de la population était prêt à se mobiliser très fortement s'il percevait que la famille était attaquée. Il souligne également que la virulence des débats actuels sur la fin de vie montre que des « *lobbys conservateurs* » sont très organisés et prêts à s'opposer aux réformes qui vont à l'encontre de leurs convictions.

Ce facteur est peut-être d'autant plus prégnant que réformer le quotient conjugal, contrairement au quotient familial, peut-être perçu comme une façon de toucher insidieusement au mariage. « *Si vous dites je supprime le quotient conjugal, explique Bertrand Fragonard, vous touchez à la valeur du mariage* ». Et dans une période où les polémiques autour de la famille, des couples et de la filiation s'expriment parfois vivement, s'engager dans un débat sur les avantages réservés au mariage est extrêmement complexe, poursuit-il, notamment du côté de la droite traditionaliste. « *C'est une question de tradition, c'est très sacralisé* », ajoute Christian Eckert. La partie précédente a montré que certains acteurs refusent de favoriser fiscalement le concubinage par rapport à l'union légale. La politique familiale, ainsi que le mariage en particulier, restent des sujets politiquement sensibles, sur lesquels un gouvernement peut hésiter à s'avancer.

Ceci semble d'autant périlleux, pour l'ancien secrétaire d'État au budget, que la mise en place du prélèvement à la source a déjà permis, dans une certaine mesure, d'individualiser le taux de prélèvement de l'impôt. Pour Dominique Villemot également, le prélèvement à la source a déjà résolu une partie des problèmes liés au quotient conjugal en permettant au membre du couple qui a le revenu le plus faible de supporter l'impôt qu'il aurait acquitté s'il avait été imposé séparément, même si l'avantage fiscal découlant du quotient conjugal persiste pour son conjoint. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale au ministère chargé de l'économie et des finances, met lui en avant que cette disposition permet d'éviter les inconvénients d'une réforme, tout en répondant à l'une des critiques récurrentes du quotient conjugal sur l'emploi des femmes (Elimas et Viry 2020, 343). Se lancer dans un débat aussi tendu sur la suppression du quotient conjugal alors que les femmes peuvent déjà opter pour leur taux individuel si elles le souhaitent est présenté par ces acteurs comme un risque politique trop important par rapport aux avantages qui peuvent en être attendus.

Le quotient conjugal, au croisement entre fiscalité et famille, multiplie ainsi les motifs de réticence à une réforme de la part des personnes en responsabilité.

---

<sup>8</sup> Par exemple : questions au gouvernement de M. Philippe Meunier du 17/10/2012 (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-173QG.htm>), Mme Nathalie Kosciusko-Morizet du 05/06/2013 (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-915QG.htm>), de M. Hervé Mariton du 06/02/2014 (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-1615QG.htm>), de M. Xavier Breton du 19/01/2017 (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-4553QG.htm>), entre autres. On remarque que ces propos se sont répétés tout au long du quinquennat, le plafonnement du quotient familial étant toujours évoqué plusieurs années après.

### e) *L'argument budgétaire : les difficultés du droit d'option*

Seule une réforme n'étant pas perçue comme attaquant les avantages liés au mariage et ne résultant pas en une augmentation des prélèvements obligatoires permettrait d'éviter ces écueils. Ne faire aucun perdant, en particulier, est un critère important en termes de faisabilité politique. Christian Eckert explique ainsi que lorsque quelqu'un proposait un changement dans le domaine de la fiscalité, l'une des premières questions du président Hollande était celle du nombre de perdants, qu'il souhaitait limiter le plus possible. Une réforme possible du quotient conjugal répondant à ces critères serait l'ouverture d'un droit d'option pour les couples mariés et pacsés. Ceux voulant rester dans l'imposition commune pourraient le faire, quand ceux qui souhaiteraient opter pour plus d'autonomie individuelle pourraient passer à l'imposition séparée. De plus, si les couples sont libres de choisir la solution qui leur convient le mieux, l'ouverture d'un droit d'option ne devrait faire aucun perdant sur le plan fiscal. Ce mode de réforme du quotient conjugal remplit donc un critère important en termes de faisabilité politique.

Cependant, une réforme qui ne fait aucun perdant comporte un inconvénient majeur : peser sur les finances publiques. En effet, en cas d'ouverture de l'option pour les couples, ceux qui perdent à l'imposition commune passeraient à l'imposition séparée, signifiant, aux côtés de l'impact d'autres dispositifs conjugalisés, de moindres recettes fiscales pour l'État. Lors du débat à l'Assemblée nationale suivant l'amendement de la députée Catherine Coutelle proposant d'ouvrir ce droit d'option, Christian Eckert donne en ces termes la raison du refus du gouvernement : « *Avis défavorable. Le Gouvernement chiffre le coût de l'amendement à 1 milliard d'euros, car il faut prendre en compte, outre la diminution du montant de l'impôt pour les contribuables, la multiplication possible des crédits d'impôt. Le nombre de foyers fiscaux bénéficiant de crédits d'impôt pourrait doubler* » (Assemblée nationale 2015a). C'est bien cet argument budgétaire qui est mis en avant pour écarter la proposition d'un droit d'option. « *Est-ce que la situation budgétaire du pays le permet ?* », demande ainsi Christian Eckert durant son entretien. « *Quand on fait des réformes fiscales de cette ampleur, il faut le faire quand on n'a pas trop de problèmes budgétaires* », explique-t-il. « *Il vaut mieux faire ça quand on a des marges et consacrer ces marges à laisser un peu plus de souplesse* » aux couples.

La possibilité pour les couples mariés et pacsés de choisir entre imposition commune et imposition séparée faisait partie du programme d'Emmanuel Macron en vue des élections présidentielles de 2017, mais n'a pas été mise en œuvre depuis le début du quinquennat. En plus du coût budgétaire d'une telle mesure, évalué à 1,5 milliard d'euros dans le programme du candidat (En Marche 2017), Dominique Villemot met en avant d'autres facteurs expliquant que le droit d'option n'ait pas été mis place : « *il faudrait rendre l'option irréversible afin que les couples ne puissent pas changer de régime d'une année sur l'autre selon leurs intérêts* ». Une option « *devrait en plus être financée par une augmentation d'impôt* », ajoute-t-il. On distingue deux éléments liés à cet argument budgétaire : empêcher que les couples ne changent chaque année de mode d'imposition pour optimiser leurs impôts, et trouver un financement pour ce coût supplémentaire pour les finances publiques. Autant d'obstacles à une mise en œuvre concrète de cette réforme.

### *f) La complexité d'une réforme paramétrique*

Une autre façon d'éviter les effets politiques potentiels d'une suppression totale du quotient conjugal serait de réaliser une réforme plus paramétrique, par exemple un droit d'option, nous l'avons vu, mais aussi un plafonnement du quotient afin d'en limiter l'impact sur le caractère redistributif de l'impôt, ou encore une réduction du nombre de parts de 2 à 1,5. Cependant, il a été évoqué à plusieurs reprises au cours des entretiens que de telles réformes paramétriques aggraveraient la complexité de l'impôt et risqueraient d'être particulièrement illisibles.

Sur le droit d'option, Dominique Villemot explique pourquoi il n'a pas été mis en place depuis 2017 : au-delà de l'argument budgétaire, il mentionne la complexité du dispositif, car rendre l'option irréversible pour éviter l'optimisation ne se ferait qu'au prix d'une rigidité bloquante pour les couples et d'une complexité administrative encore renforcée. Il est cependant à noter que d'autres pays mettant en œuvre l'option ne la rendent pas irréversible, par exemple le Luxembourg où les couples peuvent choisir chaque année entre imposition conjointe ou individuelle, jusqu'à la date de leur déclaration fiscale (Guichet public du Luxembourg 2017). Quant au plafonnement du quotient conjugal, Rodolphe Gintz explique que cela « *serait techniquement possible, mais alors au prix d'une illisibilité supplémentaire de l'impôt sur le revenu qui serait majeure* ». Il y a déjà de très nombreux plafonnements, niches fiscales et crédits d'impôts, difficiles à comprendre ; rajouter le plafonnement du quotient conjugal aggraverait selon lui la complexité de l'impôt. Quant à passer de deux parts à une part et demie, « *c'est trop intelligent* », explique Rodolphe Gintz, dans le sens où cela conduit à une personnalisation extrême de l'impôt qui nuit à la compréhension que chacun peut en avoir. Ce serait, de plus, très compliqué à expliquer de manière simple et donc à communiquer : intuitivement, un couple comporte deux personnes et donc bénéficie de deux parts. Ou, de même, une personne vivant seule correspond intuitivement à une part, et non 1,33 comme l'évoquait Henri Sterdyniak (Sterdyniak 2004, 447). Cela correspond à des raisonnements qui sont « *justes économiquement, mais pas politiquement* », explique l'ancien conseiller de François Hollande.

Pour Rodolphe Gintz, de plus, une telle réforme paramétrique n'a jamais été mise sur la table par le ministère chargé de l'économie ou par le président de la République, car une réforme du quotient conjugal aurait des implications plus larges qu'une simple recherche d'économies comme le permettrait un plafonnement ou une diminution des parts, même si ces économies peuvent être légitimes. « *C'est un sujet de société en soi, qui ne peut pas être abordé seulement dans le cadre d'un débat budgétaire* ». Dès lors, une réforme du quotient conjugal est selon lui possible uniquement si elle prend la forme d'une réforme systémique et non d'une réforme paramétrique aggravant la complexité déjà avérée de l'impôt. « *Cela ne peut s'envisager que dans le cadre d'une réforme plus globale* », explique-t-il. Par exemple, une fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG aurait selon lui été l'occasion de rebâtir entièrement l'imposition des revenus et, par-là, de revoir le fonctionnement de l'imposition des couples.

Par conséquent, si une réforme du quotient conjugal dans son ensemble est risquée politiquement car elle se situerait au croisement entre fiscalité et politique familiale, une réforme paramétrique est également écartée car coûteuse, trop complexe, ou éludant les véritables enjeux qui rendent un changement nécessaire.

### *g) L'obstacle constitutionnel*

Enfin, un dernier facteur important expliquant une partie des réticences à réformer le quotient conjugal est l'obstacle constitutionnel auquel une telle réforme devrait faire face. Lors de sa réponse à l'amendement de Catherine Coutelle au projet de loi de finances pour 2016 proposant l'ouverture d'un droit d'option pour les couples, Christian Eckert a ainsi expliqué : « *J'ajoute que l'amendement présente, pour utiliser un euphémisme, le risque d'une certaine fragilité constitutionnelle. Personne (...) ne peut préjuger de la solidité constitutionnelle d'un amendement, mais on peut estimer que celui-ci contrevient au principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt* » (Assemblée nationale 2015a). Le gouvernement, en réponse à une question écrite à propos de sa position vis-à-vis des recommandations formulées par le rapport Coutelle, avait déjà écrit qu'« *il n'envisage[ait] toutefois pas de les suivre, dès lors que le quotient conjugal permet d'appréhender les facultés contributives des couples de manière juste et équitable, en conformité avec le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques* » (Assemblée nationale 2015b).

En effet, nous l'avons vu, le quotient conjugal répond à l'idée de capacité contributive des ménages, qui permet de mettre en œuvre le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Le CPO rappelle que le Conseil constitutionnel a maintenu une jurisprudence constante en la matière, selon laquelle l'article 13 de la Déclaration de 1789 requiert, pour toute imposition progressive générale des revenus des particuliers (c'est-à-dire hors impositions spécifiques sectorielles, incitatives ou dissuasives), que la capacité contributive soit appréciée au niveau du foyer fiscal (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 95). Seuls les prélèvements qui ne sont pas progressifs, mais par exemple proportionnels comme la CSG, peuvent être individuels. C'est d'ailleurs pour cette raison que la contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus avait été censurée par le Conseil constitutionnel en 2012 : il s'agissait d'une taxe individuelle, créant une rupture d'égalité entre les contribuables car elle ne prenait pas en compte les capacités contributives de chaque foyer fiscal (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 96).

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 1999 sur la création du Pacs, a validé l'extension des deux parts de quotient conjugal à ce nouveau mode d'union, au motif que l'avantage qu'elles créent se justifie lorsque l'un des membres du couple est à la charge de l'autre, et que dans les autres cas, cet avantage n'est pas tel qu'il entraîne une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (Conseil constitutionnel 1999c). Une décision du Conseil constitutionnel de 2000 à propos de la loi de finances pour 2001 a ensuite affirmé qu'un impôt progressif devait tenir compte de la situation du foyer, c'est-à-dire de l'ensemble de ses revenus, au risque de créer une disparité manifeste entre les contribuables contraire à l'article 13 de la DDHC (Conseil constitutionnel 2000).

Il semble donc qu'une réforme du quotient conjugal ait de grandes chances de se heurter à cet obstacle constitutionnel s'il venait à être remplacé par un nouvel impôt entièrement individualisé qui ne tienne, par ailleurs, pas compte de la situation du foyer (Conseil des prélèvements obligatoires 2015, 97). Toutefois, certaines marges de manœuvre pourraient être trouvées dans le cadre d'une réforme paramétrique. Le CPO estime ainsi que ce cadre juridique n'empêcherait pas le législateur de plafonner le quotient conjugal (Ibid), comme cela a d'ailleurs été validé par le Conseil constitutionnel au sujet du quotient familial (Conseil constitutionnel 2012

et Conseil constitutionnel 2013). Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs souligné que « *l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial* » (Conseil constitutionnel 2012). D'autres dispositifs qu'un quotient sont ainsi envisageables pour répondre aux exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789, tant qu'il est tenu compte d'une façon ou d'une autre des capacités contributives.

Certaines marges de manœuvre peuvent donc être trouvées pour une réforme du quotient conjugal, notamment en ce qui concerne une réforme paramétrique. Une réforme extensive conduisant à un impôt entièrement individualisé pourrait néanmoins être mise en cause par le juge constitutionnel, ce qui ne peut que freiner les volontés de réforme par anticipation, comme les propos de Christian Eckert le démontrent.

\*\*\*

Plusieurs facteurs semblent ainsi expliquer l'absence de réforme du quotient conjugal. Déjà, deux aspects structurels placent le quotient conjugal dans une forme d'angle mort des réflexions autour de la politique familiale et de la fiscalité. Ensuite, d'autres raisons font qu'il est politiquement difficile pour un gouvernement de mettre en avant une réforme globale de l'imposition des couples, qui toucherait à plusieurs sujets sensibles en plus d'être confrontée à un risque d'inconstitutionnalité. Enfin, des réformes plus limitées semblent elles aussi rencontrer des obstacles, qu'ils soient budgétaires ou tenant à leur faisabilité. Ces facteurs, une fois combinés, contribuent à expliquer l'absence du quotient conjugal de l'agenda des réformes, malgré des écueils bien identifiés et une tendance européenne à la réforme.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En définitive, de nombreux facteurs contribuent à expliquer pourquoi le quotient conjugal n'a pas été réformé en France au cours de ces dernières années. Certaines hypothèses sont ainsi validées, et d'autres paramètres viennent s'y ajouter.

Tout d'abord, se vérifie le fait que le quotient conjugal est un dispositif mal connu en raison essentiellement de son caractère très intégré dans le barème de l'impôt, d'une façon bien plus marquée que le quotient familial. Cela tient notamment à la longue histoire de ce dispositif, ainsi qu'à une conception persistante du quotient conjugal comme permettant de prendre en compte les capacités contributives des couples et non comme un avantage fiscal. Cela implique que les choix politiques sous-jacents à ce mode d'imposition des couples ne sont pas questionnés, ni véritablement mis en avant dans le débat public, en général limité à des considérations techniques. Le quotient conjugal se trouve ainsi dans une forme d'angle mort des réformes : comme il est mal identifié, il n'est ni soulevé en tant que tel, ni mis en avant dans le cadre d'autres réformes plus larges. La nature du quotient conjugal, à l'intersection de la fiscalité et de la politique familiale, conduit également à le placer en arrière-plan car les réformes se limitent souvent à l'un ou l'autre de ces domaines. Lors de certaines occasions semblant pourtant propices, il n'est ainsi même pas venu à l'esprit de le réformer.

La réticence des gouvernants à réformer l'impôt sur le revenu a été confirmée par les entretiens. La sensibilité de l'impôt sur le revenu, impôt particulièrement symbolique et qui concentre les attentes et les oppositions, semble expliquer une part importante des hésitations à mettre le quotient conjugal sur la table. À la sensibilité de l'impôt sur le revenu s'ajoute celle de la politique familiale, dont les réformes récentes ont montré la capacité à susciter des oppositions parfois virulentes. Les évolutions de la politique familiale, vers plus de redistribution verticale et moins d'universalité, ne se font pas sans réaction. L'attachement à la redistribution horizontale explique ainsi une partie des oppositions à une réforme. De plus, le couple et le mariage semblent constituer des aspects particulièrement sensibles, alors que l'attachement de certains acteurs à ces modèles justifient leur opposition à une réforme potentielle du quotient conjugal. On retrouve ici une autre hypothèse qui se confirme donc : celle d'une volonté persistante d'encourager les couples au mariage, ou du moins de ne pas vouloir y désinciter en favorisant fiscalement le concubinage. Cela rejoint, dans une certaine mesure, le refus de certains acteurs d'inciter ouvertement les femmes inactives car élevant leurs enfants à intégrer le marché du travail. Un certain attachement à l'objectif initial du quotient conjugal et plus largement de la politique familiale lié à la natalité est ainsi souligné. De fait, le quotient conjugal se situe à la croisée de plusieurs sujets à même de déclencher de vives oppositions en cas de réforme, ce qui peut contribuer à en expliquer l'absence.

La troisième hypothèse suggérerait que la longue histoire du quotient conjugal l'avait profondément ancré dans les politiques fiscale et familiale, le rendant difficile à réformer, aussi bien techniquement que politiquement. D'un côté, l'ancrage historique du quotient conjugal dans la fiscalité en fait pour certains un élément constitutif du barème de l'impôt, permettant de l'adapter aux capacités contributives des couples, plutôt que comme un dispositif de politique familiale, ce qui fait qu'ils ne le questionnent pas en tant que politique publique. De l'autre côté, ce même ancrage historique dans la politique familiale le conduit chez d'autres à cristalliser

certaines conceptions du couple et de la famille, nourrissant leur refus de toute modification. Cependant, la difficulté technique à réformer un dispositif vieux de plus de 75 ans n'a pas véritablement émergé de cette façon au cours des entretiens. Cela ne signifie pas que ce critère n'entre pas du tout en compte, mais, tout du moins, qu'il est au second plan. Il a par exemple été évoqué dans le cadre d'une suppression du quotient appelant à modifier le barème pour éviter une augmentation trop brutale des prélèvements obligatoires.

D'autres explications ont émergé, allant au-delà des hypothèses formulées initialement. L'absence de réponse de la part des différents partis politiques a rendu difficile d'établir une cartographie complète et détaillée des positions de chacun, car ils n'expriment pas véritablement de propositions ou d'argumentaires officiels sur le sujet. Cependant, l'analyse des prises de position des acteurs s'étant exprimés sur la question a montré que les oppositions à une réforme potentielle transcendaient les familles politiques : les différents choix conditionnant les positions de chacun vis-à-vis d'une réforme potentielle ne sont pas tranchés le long des lignes politiques traditionnelles. Le débat sur le quotient conjugal est ainsi moins cristallisé politiquement que celui concernant le quotient familial. Cela pourrait expliquer pour partie le fait que les partis politiques ne se saisissent que très peu de la question, car ils comprennent en leur sein des positions opposées, comme le Parti socialiste en 2002. Cela peut compliquer à la fois l'émergence d'une proposition, par exemple au cours d'une campagne présidentielle, sa mise en œuvre une fois au pouvoir, ou encore la mise en avant de la question dans le débat public. Il ne s'agit cependant que d'une hypothèse, cette interprétation n'étant pas apparue de façon explicite au cours des entretiens ou des recherches.

Enfin, la dimension juridique est un facteur important, qui compliquerait toute réforme d'ampleur du dispositif et en impacte donc la faisabilité. Il semble qu'une réforme globale du quotient conjugal, notamment sa suppression au profit d'une imposition individuelle, aurait à surmonter un obstacle constitutionnel de taille. Une réforme plus paramétrique, comme un changement dans le nombre de parts accordées aux couples, serait sans doute possible, mais, du fait de sa complexité, serait difficile à « *vendre politiquement* ». Enfin, le droit d'option pourrait passer l'obstacle constitutionnel compte tenu de son fondement volontaire, mais se voit reprocher son coût potentiel dans un contexte budgétaire tendu depuis maintenant plusieurs années, encore aggravé par la crise sanitaire.

Comme nous l'avons vu, les conditions à une réforme semblaient plutôt réunies du fait d'une volonté grandissante des politiques publiques de prendre en compte les évolutions des familles et de favoriser l'égalité des femmes et des hommes ; la combinaison de ces facteurs aboutit néanmoins à un statut quo. Il serait dès lors intéressant de pouvoir approfondir les conditions d'émergence d'une réforme chez nos voisins européens, afin d'en analyser les ressorts et d'évaluer leur applicabilité en France. L'indisponibilité des acteurs étrangers contactés et, surtout, le cadre français de ce mémoire, n'ont pas permis de l'intégrer dans l'analyse.

Ainsi, quelle que soit la modalité de réforme, des obstacles surviennent à son émergence comme proposition possible ainsi qu'à sa mise en œuvre concrète. Une réforme globale du quotient conjugal permettant de répondre à tous les écueils identifiés par la littérature, de la neutralité envers les choix de vie à l'impact redistributif, en passant par l'impact du dispositif sur les femmes, semble ainsi peu probable à court ou moyen termes du fait du manque de

connaissance du lien entre le quotient conjugal et ces enjeux, des oppositions potentiellement virulentes à une réforme d'envergure du dispositif, ainsi que de la barrière constitutionnelle.

Cependant, il semble qu'une réforme plus paramétrique, comme l'est le droit d'option, permette de contourner certains de ces obstacles, surtout la question juridique, mais également en termes d'oppositions à une réforme. Si sa mise en œuvre a été décrite comme complexe, son instauration récente chez plusieurs de nos voisins européens laisse penser qu'elle serait possible en France. Un droit d'option, cependant, ne permettrait que de répondre très partiellement aux enjeux identifiés par la littérature, notamment concernant les femmes et le désavantage pour les concubins et les célibataires, même s'il constituerait une évolution symbolique.

Quant au plafonnement du quotient conjugal, le Conseil constitutionnel ayant validé celui du quotient familial, il ne devrait, semble-t-il, pas poser problème de ce point de vue. D'éventuelles difficultés techniques ont été écartées. L'impact évoqué sur la complexité de l'impôt est à nuancer au vu des réformes intervenues concernant le plafonnement du quotient familial, d'autant que des mesures de simplification pourraient intervenir si cet obstacle venait à être soulevé. Il reste que la vigueur des oppositions est difficile à anticiper, notamment en comparaison avec les plafonnements du quotient familial.

La réforme la plus réaliste semble ainsi être d'ouvrir un droit d'option pour les couples et de compenser son peu d'impact véritable et de résoudre l'obstacle budgétaire par un plafonnement de l'avantage fiscal lié au quotient conjugal, ce qui dégagerait des recettes fiscales suffisantes pour financer l'option et viendrait limiter l'impact anti-redistributif du dispositif, sans pour autant renoncer entièrement à la redistribution horizontale à laquelle beaucoup sont attachés. Les conclusions de ce mémoire montrent qu'il s'agit de la modalité de réforme qui rencontrerait le moins d'obstacles. Elle est celle que je recommanderais à court-terme. Elle permettrait de constituer un premier jalon à une réforme permettant de répondre à l'impact du quotient conjugal sur les femmes et à une meilleure neutralité vis-à-vis des modes d'union.

Cependant, un préalable majeur perdure : des propositions proches, dans les rapports Coutelle et Lemière, n'ont pas été reprises par les pouvoirs publics. Un enjeu de taille semble donc être de conduire ces derniers à se saisir véritablement du sujet et, plus largement, à identifier le quotient comme un dispositif à même d'être réformé. Ici, la faible présence de la question dans le débat public et le manque de compréhension des enjeux pourtant très importants soulevés par le mode d'imposition des couples jouent un rôle clé. Ma recommandation première serait donc de mener un véritable travail de pédagogie et d'information sur le sujet afin de renforcer sa place dans les débats. Les associations de défense des droits des femmes, par exemple, pourraient s'en emparer ; la mise en avant récente de la conjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) par ces associations, ou la tribune d'Osez le féminisme en 2019, sont en cela encourageantes. Que de tels acteurs se saisissent de la question pourrait contraindre les pouvoirs publics à faire de même. Il s'agit de cette façon de faire émerger le quotient conjugal comme un dispositif à part entière, résultant d'un choix collectif et méritant donc d'être débattu. En tout état de cause, le quotient conjugal appelle de façon urgente un tel débat public sur les choix de société majeurs qu'il implique : c'est le préalable à toute réforme significative.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et articles académiques

- Allègre, G. et Périvier, H. (2013). *Réformer le quotient conjugal*. Blog de l'OFCE [en ligne]. Disponible sur : <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/reformer-le-quotient-conjugal/> [Consulté le : 20/02/2021].
- Allègre, G. et Périvier, H. (2017). Le choix d'individualiser son impôt pour les couples. OFCE policy brief, (22).
- Allègre, G., Périvier, H. et Pucci, M. (2019). *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*. OFCE Working Papers, (13).
- Amar, E. et Guérin, S. (2007). *Se marier ou non : le droit fiscal peut-il aider à choisir ?* Economie et Statistique, (401), pp. 23-37.
- André, M. (2019). *L'imposition conjointe des couples mariés et pacsés organise une redistribution en direction des couples les plus aisés, dont les effets ont augmenté entre 2012 et 2017*. In : Tavernier, J., ed., *France, portrait social*, Montrouge : Insee, pp. 115-132.
- André, M. (2020). *Les dispositifs conjugaux et familiaux réduisent l'impôt sur le revenu de 29,7 milliards d'euros*. Insee Analyses, (53).
- Belleau, H. (2011). La solidarité conjugale : analyse des liens d'amour et d'argent au sein des couples. In : Belleau, H. et Martial, A., ed., *Aimer et compter ? Droits et pratiques des solidarités conjugales dans les nouvelles trajectoires familiales*, 1ère édition. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, pp. 55-73.
- Carbonnier, C. (2007). *L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail*. Documents de travail de la DGTPE, (5).
- Carbonnier, C. (2014). *The influence of taxes on employment of married women, evidence from the French joint income tax system*. LIEPP Working Paper, (23).
- Carbonnier, C. (2016). *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*. Revue française d'économie, Volume XXXI (1), pp. 111-152.
- Commaille, J. et Martin, C. (1999). *Les enjeux politiques de la famille, compte rendu du colloque « Sociétés »*. Droit et société, (42-43), pp. 534-537.
- Crossley, T. et Jeon, S.H. (2007). *Joint Taxation and the Labour Supply of Married Women: Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988*. Fiscal Studies, Volume 28 (3), pp. 343-365.
- Echevin, D. (2003). *L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ?* Economie et Prévision, Volume 4 (160-161), pp. 149-165.
- Eidelman, A. (2013). *L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique*. Insee Analyses, (9).
- Esping-Andersen, G. et Palier, B. (2008). *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Traduit par Marianne Groulez. Paris : La République des idées Seuil.

- Grobon, S. et Skandalis, D. (2014). *Quotient familial, quotient conjugal, impôt individualisé : quels sont les enjeux du débat ?* Regards croisés sur l'économie, Volume 2 (15), pp. 251-257.
- Hugounenq, S., Périvier, H., et Sterdyniak, H. (2002). *Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ?* Lettre de l'OCFE, (216).
- Jepsen, M. (2012). *Vers une individualisation de nos systèmes fiscaux ?* Travail, genre et sociétés, Volume 27 (1), pp. 171-176.
- Kalíšková, K. (2013). *Family taxation and the female labor supply : evidence from the Czech Republic*. CERGE-EI Working Paper Series, (496).
- LaLumia, S. (2008). *The effects of joint taxation of married couples on labor supply and non-wage income*. Journal of Public Economics, (92), pp. 1698-1719.
- Landais C., Piketty, T. et Saez, E. (2011). *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle*. Paris : Seuil.
- Legendre, F., et Thibault, F. (2007). *Les concubins et l'impôt sur le revenu en France*. Economie et Statistique, (401), pp. 3-21.
- Monnier, J.M. (2009). *Politiques familiales et individualisation des droits sociaux : le cas de l'impôt sur le revenu français*. European Journal of Economic and Social Systems, Volume 22 (2), pp. 101-116.
- Monnier, J.M. (2012). *Pour la réforme sans l'individualisation*. Travail, genre et sociétés, Volume 27 (1), pp. 157-162.
- Nyberg, A. (2012). *Retour sur l'imposition séparée en Suède*. Traduit par Hélène Tronc. Travail, genre et sociétés, Volume 27 (1), pp. 163-169.
- Penaud, P. (2016). *Politiques sociales*. 4ème édition. Paris : Presses de Sciences Po Dalloz.
- Pfefferkorn, R. (2002). *Les politiques publiques et la question de l'égalité hommes-femmes*. Cahiers du genre, Volume 1 (32), pp. 87-109.
- Ponthieux, S. (2012). *La mise en commun des revenus dans les couples*. Insee Première, (1409).
- Selin, H. (2014). *The rise in female employment and the role of tax incentives. An empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971*. International tax and public finance, Volume 21 (5), pp. 894-922.
- Simar, L. (2003). *La réforme fiscale du gouvernement arc-en-ciel*. Courrier Hebdomadaire du CRISP, Volume 12 (1797), pp. 1-45.
- Sterdyniak, H. (1992). *Pour défendre le quotient familial*. Economie et statistique (256), pp. 5-24.
- Sterdyniak, H. (2004). *Contre l'individualisation des droits sociaux*. Revue de l'OFCE, Volume 3 (90), pp. 419-460.
- Sterdyniak, H. (2011). *Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?* Revue de l'OFCE, Volume 1 (116), p. 333-336.

## Rapports

- Ayrault, J.M. et Muet, P.A. (2015). *Pour un impôt juste, prélevé à la source*. Paris : Fondation Jean Jaurès.
- Bargain, O. (2014). *Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages partie 2 : enjeux et principes d'une refonte du système redistributif français*. Paris : Conseil des prélèvements obligatoires.
- Bozio, A., Dormont, B. et García-Peñalosa C. (2014). *Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes*. Paris : Conseil d'analyse économique.
- Capdeville, B. (2013). *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politique publique*. Paris : Conseil économique, social et environnemental.
- Conseil des prélèvements obligatoires. (2011). *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*. Paris : Cour des comptes.
- Conseil des prélèvements obligatoires. (2015). *Impôt sur le revenu CSG, quelles réformes ?* Paris : Cour des comptes.
- Cour des comptes. (2007). *La sécurité sociale*. Paris : Cour des comptes.
- Coutelle, C. (2014). *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes sur la question des femmes et du système fiscal*. Paris : Assemblée nationale.
- DG Trésor. (2011). *Annexe 3, Simulations réalisées par la DG Trésor*. In : Haut conseil de la famille, *Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, Paris : HCF.
- Elimas, N. et Viry, S. (2020). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXIème siècle*. Paris : Assemblée nationale.
- Fragonard, B. (2013). *Les aides aux familles*. Paris : Haut Conseil de la Famille.
- Gaillard, B. (2020). *Repenser notre fiscalité, manifeste pour une imposition plus simple et plus équitable*. Paris : Fondation Jean Jaurès.
- Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. (2013). *60 recommandations pour une politique d'égalité entre les femmes et les hommes cohérente et ambitieuse*. Paris : Premier ministre.
- Haut conseil de la famille. (2011a). *Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?* Paris : Haut conseil de la famille.
- Haut conseil de la famille. (2011b). *Architecture de la politique familiale : éléments de problématique*. Paris : Haut conseil de la famille.
- Haut conseil de la famille. (2013). *Avis sur les aides aux familles*. Paris : Haut conseil de la famille.
- Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. (2020). *Les ruptures de couple avec enfants mineurs*. Paris : Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

Lemière, S. (2013). *L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques...* Paris : Ministère des Droits des femmes.

## **Lois et sources juridiques**

Conseil constitutionnel. (1999a). *Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 - Observations du gouvernement*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-99-419-dc-du-9-novembre-1999-observations-du-gouvernement> [Consulté le : 25/02/2021].

Conseil constitutionnel. (1999b). *Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 - Saisine par 60 sénateurs*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-99-419-dc-du-9-novembre-1999-saisine-par-60-senateurs> [Consulté le : 25/02/2021].

Conseil constitutionnel. (1999c). *Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999*. Paris : Conseil constitutionnel.

Conseil constitutionnel. (2000). *Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000*. Paris : Conseil constitutionnel.

Conseil constitutionnel. (2012). *Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012*. Paris : Conseil constitutionnel.

Conseil constitutionnel. (2013). *Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013*. Paris : Conseil constitutionnel.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) : article 13. Paris : Légifrance.

Loi du 15 juillet 1914 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1914.

Exposé des motifs de la loi portant fixation des recettes du budget général de l'exercice 1946. (1945). Paris : Imprimerie nationale.

Loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946. Paris : Légifrance.

Loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951. Paris : Légifrance.

Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982. Paris : Légifrance.

Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999. Paris : Légifrance.

Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Paris : Légifrance.

Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Paris : Légifrance.

## Articles de presse

- Amable, B. (2013). *Gare au piège de l'individualisation de l'impôt*. Libération. Disponible sur : [https://www.liberation.fr/futurs/2013/12/09/gare-au-piege-de-l-individualisation-de-l-impot\\_965236/](https://www.liberation.fr/futurs/2013/12/09/gare-au-piege-de-l-individualisation-de-l-impot_965236/) [Consulté le : 25/02/2021].
- Best, I. (2013). *Impôt individuel : une taxation accrue pour 60% des couples mariés*. La Tribune. Disponible sur : <https://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20131214trib000800962/impot-individuel-une-taxation-accrue-pour-60-des-couples-maries.html> [Consulté le : 05/04/2021].
- Bonavita, L. et Godeau, R. (2001). *Entre droite et gauche, la bataille des impôts est lancée*. Le Figaro. Disponible sur : <https://nouveau-europresse-com.acces-distant.sciencespo.fr/Document/ViewviewEvent=1&docRefId=0&docName=news·20011204·LF·17828207eco&docIndex=0> [Consulté le : 15/04/2021].
- Bonavita, L. (2002). *Fabius veut ouvrir le débat sur la retenue à la source de l'impôt*. Le Figaro. Disponible sur : <https://nouveau-europresse-com.acces-distant.sciencespo.fr/Document/ViewviewEvent=1&docRefId=0&docName=news·20020117·LF·17866101eco&docIndex=7> . [Consulté le : 15/04/2021].
- Bourbon, J.C. (2001). *Le PS veut dissoudre le foyer fiscal*. La Croix. Disponible sur : [https://www.la-croix.com/Archives/2001-12-12/Le-PS-veut-dissoudre-le-foyer-fiscal-\\_NP\\_-2001-12-12-146981](https://www.la-croix.com/Archives/2001-12-12/Le-PS-veut-dissoudre-le-foyer-fiscal-_NP_-2001-12-12-146981) [Consulté le : 15/04/2021].
- des Brosses, M.L. et Marcilhacy, D. (2014). *Et si on arrêta de mépriser les femmes au foyer ?* Le Figaro. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/03/07/31003-20140307ARTFIG00288-les-violences-faites-aux-femmes-8230-par-les-femmes.php> [Consulté le : 20/03/2021].
- Conesa, E. et Perrotte, D. (2013a). *Najat Vallaud-Belkacem : « La remise à plat de la fiscalité doit favoriser l'emploi des femmes »*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2013/12/najat-vallaud-belkacem-la-remise-a-plat-de-la-fiscalite-doit-favoriser-lemploi-des-femmes-348157> [Consulté le : 03/03/2021].
- Conesa, E. et Perrotte, D. (2013b). *Réformer le quotient conjugal : une piste sensible soumise à l'exécutif*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2013/12/reformer-le-quotient-conjugal-une-piste-sensible-soumise-a-lexecutif-333072> [Consulté le : 03/03/2021].
- Fresso, F., et Lécluse, M. (2002). *Martine Aubry : Nous proposerons une conférence économique et sociale tripartite*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2002/01/martine-aubry-nous-proposerons-une-conference-economique-et-sociale-tripartite-683355> [Consulté le : 02/04/2021].
- Godet, M. (2013). *Politique familiale : ce qu'il aurait fallu faire*. Le Monde. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/04/politique-familiale-ce-qu-il-aurait-fallu-faire\\_3423890\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/04/politique-familiale-ce-qu-il-aurait-fallu-faire_3423890_3232.html) [Consulté le : 02/04/2021].
- L'Indépendant. (2016). *Benoît Hamon (PS) précise le financement de sa proposition de revenu universel*. L'Indépendant. Disponible sur : <https://www.lindependant.fr/2016/10/03/benoit->

hamon-ps-precise-le-financement-de-sa-proposition-de-revenu-universel,2266139.php [Consulté le : 25/03/2021].

- Leandri, N. (2012). *Quotient familial : « Il faut aussi supprimer le quotient conjugal »*. Le Monde. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/01/25/quotient-familial-il-faut-aussi-supprimer-le-quotient-conjugal\\_1634138\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/01/25/quotient-familial-il-faut-aussi-supprimer-le-quotient-conjugal_1634138_3232.html) [Consulté le : 02/04/2021].
- Lefebvre, E. (2013). *Le quotient familial ne deviendra pas une niche fiscale*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2013/07/le-quotient-familial-ne-deviendra-pas-une-niche-fiscale-325355> [Consulté le : 15/03/2021].
- Mabille, P. (2002). *Didier Migaud : Oui à la retenue à la source et à un ISF plus juste et plus efficace*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2002/02/didier-migaud-oui-a-la-retenue-a-la-source-et-a-un-isf-plus-juste-et-plus-efficace-684935> [Consulté le : 15/04/2021].
- Mauduit, L. et Vitrani, H. (2011). *Hollande-Piketty : confrontation sur la révolution fiscale*. Mediapart. Disponible sur : <https://www.mediapart.fr/journal/france/270111/hollande-piketty-confrontation-sur-la-revolution-fiscale> [Consulté le : 01/04/2021].
- L'Obs. (2014). *Pacte de responsabilité: la remise à plat de la fiscalité passe au second plan*. L'Obs. Disponible sur : <https://www.nouvelobs.com/politique/20140117.AFP7837/pacte-de-responsabilite-la-remise-a-plat-de-la-fiscalite-passe-au-second-plan.html> [Consulté le : 01/04/2021].
- Pécresse, J.F. (2010). *Fusion IR-CSG : le mauvais impôt chassera le bon*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2010/04/fusion-ir-csg-le-mauvais-impot-chassera-le-bon-1085942> [Consulté le : 01/04/2021].
- Roger, P. (2013). *L'imposition commune ou séparée des couples relance le débat fiscal*. Le Monde. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/13/l-imposition-commune-ou-separee-des-couples-relance-le-debat-fiscal\\_4333927\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/13/l-imposition-commune-ou-separee-des-couples-relance-le-debat-fiscal_4333927_823448.html) [Consulté le : 23/03/2021].
- Seux, D. (2002). *Le prélèvement direct de l'impôt ou la réforme impossible*. Les Echos. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/2002/10/le-prelevement-direct-de-limpot-ou-la-reforme-impossible-1056725> [Consulté le : 15/04/2021].
- Sterdyniak, H. (2013). *L'impôt sur le revenu doit rester familial, une question de principe*. La Tribune. Disponible sur : <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20131216trib000801176/l-impot-sur-le-revenu-doit-rester-familial-une-question-de-principe.html> [Consulté le : 25/03/2020].

## Sources internet

- Assemblée nationale. (2014). *XIV<sup>e</sup> législature, Deuxième séance du jeudi 16 octobre 2014, Compte rendu intégral*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150020.asp> [Consulté le : 15/03/2021].

- Assemblée nationale. (2015a). *XIV<sup>e</sup> législature, Première séance du mercredi 14 octobre 2015, Compte rendu intégral*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160013.asp#P617542> [Consulté le : 15/03/2021].
- Assemblée nationale. (2015b). *Question écrite N°63447 de Mme Catherine Beaubatie*. [en ligne]. Disponible sur : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-63447QE.htm> [Consulté le : 15/02/2021].
- Commission Economie, social, services publics d'EELV. (2021). *Inégalités - Lutte contre les inégalités et la précarité au cœur du projet écologiste*. [en ligne]. Disponible sur : <https://economie.eelv.fr/inegalites-lutte-contre-les-inegalites-et-la-precarite-au-coeur-du-projet-ecologiste/> [Consulté : le 18/03/2021].
- Confédération Suisse. (2021). *Réforme de l'imposition du couple et de la famille*. [en ligne]. Disponible sur : [https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/steuern/steuern-national/reforme-de-l\\_imposition-du-couple-et-de-la-famille.html](https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/steuern/steuern-national/reforme-de-l_imposition-du-couple-et-de-la-famille.html) [Consulté le : 04/03/2021].
- Désirs d'avenir. (2011). *Ségolène Royal et Thomas Piketty : l'intégralité du débat sur la révolution fiscale (Synthèse)*. [en ligne]. Disponible sur : <https://desirs-davenir.eu/mentions-legales/63-segolene-royal-et-thomas-piketty-l-integralite-du-debat-sur-la-revolution-fiscale-synthese?start=2> [Consulté le : 15/02/2021].
- En Marche. (2017). *Le programme d'Emmanuel Macron concernant la fiscalité et les prélèvements obligatoires*. [en ligne]. Disponible sur : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/fiscalite-et-prelevements-obligatoires>. [Consulté le : 10/02/2021].
- Familles de France. (2013). *Suppression du quotient conjugal*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.familles-de-france.org/fr/publications/presse/suppression-du-quotient-conjugal> [Consulté le : 07/02/2021].
- Guichet public du Luxembourg (2017). *Choisir l'imposition collective ou individuelle en tant que contribuable marié*. [en ligne]. Disponible sur : <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/impots-taxes/pension-rente/changement-situation-perso/imposition-collective-individuelle.html> [Consulté le : 04/03/202].
- Insee. (2021). *Unité de consommation*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1802> [Consulté le : 02/02/2021].
- Institut Montaigne. (2017). *Yannick Jadot, Individualiser l'impôt sur le revenu*. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.institutmontaigne.org/presidentielle-2017/propositions/yannick-jadot-fiscalite-individualiser-limpot-sur-le-revenu> [Consulté le : 29/03/2021].
- Osez le féminisme. (2019). *[Tribune] Prélèvement à la source : à quand une réforme fiscale féministe ?* [en ligne]. Disponible sur : <https://osezlefeminisme.fr/tribune-prelevement-a-la-source-a-quand-une-reforme-fiscale-feministe/> [Consulté le : 02/04/2021].
- Sénat. (2015). *Audition de M. Christian Eckert, Secrétaire d'Etat chargé du budget (17 juin 2015)*. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/114-604-1/114-604-127.html>. [Consulté le : 02/03/2021].

Union nationale des associations familiales. (2012). *Les 3/4 des couples mariés, actifs, vivant ensemble depuis plus d'un an mettent tous leurs revenus en commun*. [en ligne]. Disponible sur : <https://www.unaf.fr/spip.php?article14824> [Consulté le : 25/03/2021].

## ANNEXES

### Annexe 1 - Illustration des moments clés du débat autour du quotient conjugal avec l'outil Google Trends

Google Trends permet de visualiser le nombre de recherches Google réalisées sur un sujet. Il ne s'agit donc pas du nombre de fois où le quotient conjugal est mentionné par une source, mais d'une représentation des moments où l'expression « quotient conjugal » est le plus entrée dans la barre de recherche de Google, par n'importe quelle personne en France. Google Trends représente une tendance relative et non un nombre absolu de recherches : le nombre 100 est un index, représentant le moment où l'intérêt pour le terme est le plus élevé dans le pays sur la période choisie. Un point à 50 correspond ainsi à une occasion où la tendance a été deux fois moins importante que lorsque le nombre 100 est atteint.

L'outil ne remontant que jusqu'à l'année 2004, il montre que l'intérêt pour le quotient conjugal n'a pas du tout été significatif entre cette date et l'année 2011, où l'on perçoit une tendance assez importante. Puis le moment 2013-2014 est particulièrement visible, avec le moment où l'intérêt pour l'expression « quotient conjugal » est le plus élevé, au début 2014. On peut ensuite observer une activité en 2017, suivie d'une occurrence nettement moins importante vers 2019. Cela correspond donc globalement aux moments identifiés plus haut dans ce mémoire durant lesquels le quotient conjugal a été présent dans le débat public : la période 2011-2012, le moment 2013-2014, et l'année 2017. Cela montre surtout que le moment 2013-2014 a été celui où les recherches sur le sujet ont été les plus fréquentes sur la période considérée.

#### Représentation schématique de la fréquence de recherches de l'expression « quotient conjugal » sur Google en France entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 20 avril 2021

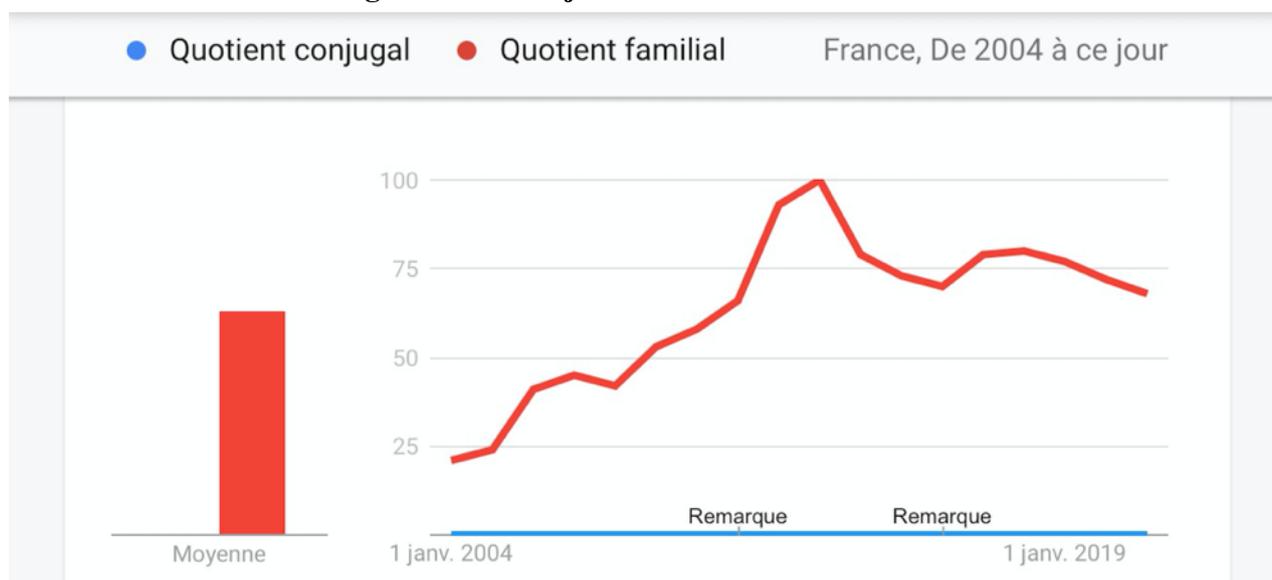


Le premier pic correspond au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le deuxième, le plus important, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le troisième au 1<sup>er</sup> janvier 2017, et le dernier, plus limité, au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Source : Google Trends, au 20 avril 2021.

Cependant, cet outil démontre surtout la très faible apparition du quotient conjugal dans les recherches des internautes, notamment par rapport au quotient familial. Lorsque les deux sujets sont comparés, le quotient familial écrase véritablement le quotient conjugal, absent par rapport à ce dernier. Cela signifie que le nombre de recherches sur le quotient conjugal, en valeur absolue, est très limité par rapport à celles sur le quotient familial.

**Représentation schématique du nombre de recherches de l'expression « quotient conjugal » en comparaison avec le nombre de recherches de l'expression « quotient familial » sur Google entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 20 avril 2021**



En moyenne, l'expression « quotient familial » est modélisée par une tendance de 63, quand celle du « quotient conjugal », en proportion, est inférieure à 1.

Source : Google Trends, au 20 avril 2021.

Ces résultats ne sont donc que peu significatifs : ils démontrent avant tout le très faible nombre de recherches Google effectuées sur le quotient conjugal.

## Annexe 2 - Lettre de mission du Premier ministre à Bertrand Fragonard, 23 janvier 2013



*Le Premier Ministre*

- 9 4 / 1 3 / 8 9

Paris, le 23 JAN. 2013

Monsieur le Président délégué,

Les aides aux familles jouent un rôle central dans la politique sociale de notre pays. Elles ont contribué fortement au maintien de son dynamisme démographique. Elles apportent un soutien essentiel aux familles en réduisant les charges liées à la présence d'enfants et en aidant au développement de services répondant à leurs besoins. Elles contribuent à réduire le taux de pauvreté des ménages les plus modestes. Elles permettent enfin aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, notamment lorsqu'ils ont de jeunes enfants.

Pour autant, de nouveaux besoins et de nouveaux enjeux se font jour :

- Les travaux de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre derniers ont montré la persistance en France d'un niveau de pauvreté touchant certains enfants qui n'est pas acceptable, ainsi que la plus grande fragilité face à la pauvreté des familles monoparentales et des familles nombreuses.
- Le développement de services répondant aux besoins des familles, notamment de solutions d'accueil de la petite enfance, est une préoccupation majeure. La réduction des inégalités entre familles et la lutte pour l'inclusion sociale passent autant par l'action de ces services que par les aides financières.
- Les salariés aspirent à une meilleure prise en compte de leur statut de parent dans leur vie professionnelle. C'est l'un des thèmes de la négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail engagée par les partenaires sociaux et incluse dans la feuille de route de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012.

Alors que notre pays consacre 56 % de sa richesse annuelle aux dépenses publiques, dont plus de la moitié à la protection sociale, il est également important de veiller à l'efficacité et à l'équité des systèmes d'aides. La situation de déficit persistant de la branche famille est préoccupante. Dès la Grande conférence sociale, le Gouvernement a posé le constat, largement partagé, de l'inadaptation structurelle entre le niveau des dépenses et celui des ressources de la protection sociale, qui a conduit à financer par l'endettement une partie des dépenses annuelles.

Monsieur Bertrand Fragonard  
Président délégué du Haut conseil de la famille  
14 avenue Duquesne  
75350 Paris 07 SP

Des mesures de redressement financier s'imposent donc, qui doivent être définies en veillant à plus d'efficacité et d'équité. Pour cela, c'est l'économie générale du système d'aide aux familles qu'il convient de réexaminer : architecture d'ensemble, efficience des dispositifs, pertinence de leur ciblage.

Je souhaite que vous conduisiez cette réflexion d'ensemble sur la politique familiale au premier trimestre 2013 au sein du Haut conseil de la famille, que je réinstallerai dans les semaines qui viennent et à la tête duquel vous serez confirmé.

Cette réflexion se concentrera sur les prestations versées directement par la branche famille, en tenant compte des dépenses engagées par les autres acteurs publics qui concourent à l'atteinte des mêmes objectifs ainsi que des interactions avec les dépenses fiscales qui ont pour objet de prendre en compte les charges de famille.

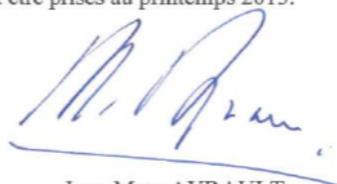
A partir des nombreux travaux conduits sur le sujet, dont ceux du Haut conseil de la famille, il s'agira d'établir une cartographie des aides aux familles, en faisant apparaître la distribution de leurs bénéficiaires, leur nature (aides directes aux familles, aides aux structures pour développer l'offre de services aux parents, etc.) et en mettant en évidence les champs de recoupement ou d'incohérence des dispositifs.

Une projection du compte de la branche famille à l'horizon 2025 sera réalisée. Elle intégrera, en dépenses, les réformes déjà annoncées ainsi que les nouveaux services que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour répondre aux besoins des familles. Elle retiendra, en recettes, celles prévues dans l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 pour la période 2013-2017 et, au-delà de 2017, une progression identique à celle du produit intérieur brut. Elle sera menée à champ constant, notamment s'agissant de la contribution de la branche au Fonds de solidarité vieillesse.

Sur ces bases, vous proposerez plusieurs scénarios pour engager, avec un infléchissement significatif dès 2014, une trajectoire de retour à l'équilibre financier de la branche s'achevant au plus tard en 2016. Vous formulerez des propositions de réforme ou de refonte des différents dispositifs pour en améliorer l'efficacité et l'équité, mais aussi la lisibilité pour les publics concernés. Une combinaison adaptée entre des aides financières plus redistributives et le développement des services devra en particulier être recherchée.

Ces travaux permettront notamment d'éclairer les conditions de réalisation des objectifs retenus lors de la conférence des 10 et 11 décembre 2012 et dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, ainsi que de ceux définis par le Gouvernement lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012.

Je souhaite disposer de vos propositions et de l'avis du Haut conseil de la famille à la fin du mois de mars 2013, afin que des décisions puissent être prises au printemps 2013.



Jean-Marc AYRAULT

Source : Fragonard 2013, 12 et 13.

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

### **Le quotient conjugal : l'impossible réforme ?**

Léa Yahiel

#### Résumé

Le quotient conjugal, mis en place en 1945 à l'intersection de la politique familiale et de la fiscalité, soulève aujourd'hui plusieurs questions suite à l'évolution des modèles de famille et l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Malgré des écueils bien documentés par la littérature et une tendance à plus de souplesse dans l'imposition des couples chez nos voisins européens, le quotient conjugal est relativement absent du débat public et peine à intégrer l'agenda des réformes. À travers des entretiens et l'analyse de rapports, de débats parlementaires et du débat public à travers la presse, plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer ce phénomène. Il en ressort que le quotient conjugal est mal identifié et à l'intersection de plusieurs sujets sensibles politiquement. Il persiste, chez des acteurs variés, un certain attachement aux valeurs du couple et du mariage, ainsi qu'une réticence à encourager ouvertement les femmes inactives à intégrer le marché du travail. Des obstacles plus structurels entrent également en compte, ainsi qu'une possible barrière constitutionnelle. En l'état des choses, le manque d'appropriation du sujet par les pouvoirs publics et les réticences à susciter des oppositions explique l'absence de réforme. Dès lors, une meilleure appropriation du dispositif par les acteurs est nécessaire afin qu'un véritable débat puisse se tenir quant aux choix de société que l'imposition des couples implique et que les pouvoirs publics se saisissent de la question.

#### Mots clés

Quotient conjugal, imposition des couples, fiscalité, politique familiale, réforme