

09 _ 2022

RAPPORT

**Pour une garantie
de revenu réellement
universelle**

Une approche pragmatique

_Marc Wolf

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Acronymes utilisés

AF : allocations familiales	MSA : Mutualité sociale agricole
APL : allocation personnalisée au logement	OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
APU : administrations publiques	PA : prime d'activité
ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées (« minimum vieillesse »)	PAS : prélèvement à la source
ASS : allocation de solidarité spécifique	PLFI : projet de loi de finances initiale
BA/BIC/BNC : bénéfice agricole/bénéfice industriel et commercial/bénéfice non commercial	PLFSS : projet de loi de financement de la Sécurité sociale
BIT : Bureau international du travail	PIB : produit intérieur brut
CAF : Caisse d'allocations familiales	PO : prélèvements obligatoires
CEJ : contrat d'engagement jeune	PPE : prime pour l'emploi
CGI : code général des impôts	PPL : proposition parlementaire de loi
CAE : Conseil d'analyse économique	PVM : plus-value mobilière
CPO : Conseil des prélèvements obligatoires	PVI : plus-value immobilière
CRDS : contribution pour le remboursement de la dette sociale	QC : quotient conjugal
CSG : contribution sociale généralisée	RAS : retenue à la source
CSS : code de la Sécurité sociale	RCM : revenu de capitaux mobiliers
DGFIP : Direction générale des finances publiques	RdB : revenu de base
DREES : Direction de la recherche et des études statistiques (Sécurité sociale)	RFR : revenu fiscal de référence
DSN : déclaration sociale nominative	RG : revenu garanti
INSEE : Institut national des études statistiques	RMI : revenu minimal d'insertion
IPP : Institut des politiques publiques	RSA : revenu de solidarité active
IR : impôt sur le revenu	UC : unités de consommation (échelle d'équivalence OCDE)
ISF : impôt sur la fortune	UE : Union européenne
	URSSAF : Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les allocations familiales

Marc Wolf est diplômé en histoire, sciences économiques et droit. Il a enseigné dans les divers niveaux scolaires et universitaires de 1971 à 1989. Après une formation à l'école d'administration, il est devenu cadre supérieur au ministère des Finances, principalement à la direction des impôts et à celle de la législation fiscale. Retraité depuis 2014, il s'est inscrit au barreau de Paris à l'appui de ses travaux d'analyse en fiscalité et finances publiques (notamment *via* son blog édité sur le site d'*Alternatives économiques*). Élu local de 1977 à 2001, il est maire honoraire de Mons-en-Barœul (Nord).

Introduction

De l'expérimentation locale à une réponse pragmatique

En retour de la commande de treize conseils départementaux à direction socialiste souhaitant simuler un programme de revenu de base en vue d'une expérimentation locale, l'Institut des politiques publiques (IPP) a produit en juin 2018 un rapport qui éclaire le diagnostic et les voies de réforme de l'existant en matière de soutien aux bas revenus en France¹.

Depuis, toutefois, la démarche est demeurée en panne pour diverses raisons, dont la principale à notre sens tient à ce qu'aucun dispositif de garantie de revenu ne peut se concevoir si on ne prend pas en compte conjointement les flux positifs de prestation et les flux négatifs de prélèvement. Peu importe que ces derniers se traduisent sous forme d'une taxation directe de nature expressément fiscale ou au travers de l'imposition implicite résultant d'une dégressivité des aides : c'est la même personne qui verra tout surcroît de ressources ponctionné à mesure qu'elle les recevra, son pouvoir d'achat ne séparant pas les composantes fiscale et sociale. Agir sur ces mécanismes renvoie donc au principe d'égalité devant les charges publiques. Tant et si bien qu'on conçoit mal que le

législateur autorise au gré des territoires – même à titre expérimental – une différenciation des règles contributives applicables à des redevables placés dans des circonstances matérielles identiques².

Sauf qu'au sortir de la crise sanitaire, les insuffisances du système des minima sociaux sont devenues un enjeu central de politique publique. Le projet devrait viser à automatiser les versements tout en calculant ceux-ci sur la base de la situation courante des individus et, parallèlement, à élargir les critères d'éligibilité : au premier chef, une extension de la garantie de ressources vers les jeunes majeurs en sorte de la rendre vraiment universelle et de répondre à l'urgence sociale. Pour ce faire, il n'est pas besoin de s'étendre sur le constat bien établi de tout ce qui n'est pas satisfaisant, ni de revenir sur les disputes théoriques ou de vocabulaire qui divisent les partisans d'un revenu de base³. Aussi, le présent rapport se propose seulement d'explorer, sur les plans législatif, informatif et financier, les aménagements pragmatiques qui permettraient à court/moyen terme de gagner significativement en efficacité et en justice.

1. Madhi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Sophie Cottet, Brice Fabre et Claire Leroy, « Revenu de base : simulations en vue d'une expérimentation », Institut des politiques publiques, Rapport n° 18, juin 2018. Une synthèse présentée le 6 juin 2018, lors du colloque « Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation » organisé dans le cadre d'un partenariat entre la Fondation Jean-Jaurès et le département de la Gironde, est accessible sur le site de l'Institut : <https://www.ipp.eu/actualites/6-juin-journee-revenu-de-base-de-lutopie-a-l experimentation/>.

2. Alors qu'une telle initiative pourrait plus aisément s'imaginer s'agissant des modalités d'accompagnement auprès des bénéficiaires d'une allocation. Mais à ce stade, la récente loi dite 3DS du 21 février 2022 « relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale » a seulement prévu (voir l'article 133) une « expérimentation [...] aux fins de lutter contre le non-recours aux droits sociaux et de détecter les situations dans lesquelles des personnes sont éligibles à percevoir des prestations et avantages sociaux [...] dont le bénéfice ne leur a pas encore été ouvert faute de démarche accomplie en ce sens ».

3. Pour la contextualisation politique, voir la note de Nicolas Bouillant, Thierry Germain et Christophe Sente, *Proposition pour la création d'un revenu républicain*, Fondation Jean-Jaurès, 22 mai 2020. On trouvera de nombreuses références historiques et bibliographiques dans le livre de Timothée Duverger, *L'Invention du revenu de base. La fabrique d'une utopie démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2018. Et d'autres développements techniques dans notre chronique de blog sur le site d'*Alternatives économiques* : « Pour une garantie universelle de revenu : éléments pratiques ».

Le problème à résoudre et les voies de solution

La réflexion sur une société solidaire balance entre deux attentes complémentaires bien que contraires d'apparence, une vision universaliste *versus* le respect du vécu de chacun·e :

- l'universalité est au fondement du « principe [...] particulièrement nécessaire à notre temps » introduit dans l'ordre juridique de la République avec l'inscription au préambule de la Constitution du concept de garantie de ressources. C'est précisément l'objet du point 11 : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;
- pour autant, « universel » ne signifie nullement uniforme. Ne serait-ce que pour assurer l'effectivité de la promesse, il est indispensable de l'adapter à la spécificité des causes (personnelles, familiales ou professionnelles) qui sont à la source du droit ainsi proclamé.

Il en résulte trois chantiers à traiter dans la même construction, celui de l'accessibilité à la protection, celui de l'égalité de traitement pour les jeunes, mais aussi pour les couples et celui de l'acceptabilité pour l'ensemble du corps social.

Première priorité, automatiser la protection

On connaît bien les dommages auxquels condamne le circuit traditionnel qui passe par le dépôt d'un dossier de demande, puis son renouvellement à échéance périodique, formalité exigée pour que les intéressés justifient qu'ils réunissent les conditions requises sur la période prise en considération. Il n'est pas de rapport administratif sur le sujet ou de commentaire un peu éclairé qui ne mette en évidence les conséquences en termes de non-recours (sans que l'ampleur en soit rigoureusement mesurée¹) ou d'indus (accessoirement de fraude) impliquant d'autres actions déstabilisantes de récupération. Le tout assorti de la stigmatisation des familles concernées, tant il est vrai que la rhétorique de dénonciation de « l'assistanat » se nourrit de ce fatras procédural où l'exercice des droits prévus par le législateur est subordonné à une réclamation auprès d'un guichet plus ou moins proche.

En contre-point, au moins entre ceux qui adhèrent à l'objectif républicain mentionné plus haut, un quasi-consensus émerge selon lequel, dans un univers de dématérialisation de l'action administrative, les minima devraient devenir automatiques pour n'oublier

1. S'agissant du RSA (11,5 milliards d'euros en 2019 pour 1,9 million d'allocataires), on se référera au récent dossier de la Drees, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », n° 92, février 2022 : « En 2018, un tiers des foyers éligibles au RSA serait non-recourant chaque trimestre, et un cinquième le serait de façon prolongée au cours de l'année. Les sommes non versées correspondant au non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre. » Quant à la prime d'activité (9,5 milliards d'euros en 2019 pour 4,5 millions de ménages bénéficiaires), le non-recours était évalué à 27 % avant la forte revalorisation du barème qui, en 2019, a encouragé un accroissement des demandeurs. Les écarts en montant sont inférieurs à ceux en nombre, le déficit étant plus élevé sur les plus petites allocations. Pour sa part, l'IIPP avance un montant de 2,9 milliards d'euros pour l'ensemble des deux dispositifs (voir p. 5 du rapport mentionné plus haut). Enfin, le dossier de la Drees n° 97 (mai 2022) fournit des éléments relatifs au « minimum vieillesse » (0,6 million d'allocataires).

personne¹. Néanmoins, derrière la finalité partagée, l'évolution vers une telle logique d'allocation portable et non plus quérable soulève presque autant d'interrogations qu'elle n'en résout (notamment quant à l'accompagnement humain). Il sera aisé de s'accorder sur les deux standards structurants de la transformation numérique du service public : une gestion en temps réel et la règle « dites-le nous une fois² ». Mais au-delà de ce socle commun, la discussion se heurte à un arbitrage redoutable entre deux stratégies concurrentes dont il faut ici exposer les tenants et aboutissants : soit le versement d'office d'une prestation dégressive selon les ressources des allocataires qui resterait sous la main des organismes de la sphère sociale, soit un dispositif beaucoup plus intégré qui aboutirait à solder chaque mois un flux positif d'aide sociale s'il y a lieu et le flux négatif du prélèvement fiscal.

Dans les deux approches, il s'agira de réunir les minima sociaux – revenu de solidarité active (RSA), prime d'activité (PA), allocation de solidarité spécifique (ASS) des chômeurs de longue durée, voire pour partie le « minimum vieillesse » (allocation de solidarité pour les personnes âgées, ASPA) – dans un schéma unique de façon à ce que les sommes dues soient payées spontanément dès lors que sont remplies les conditions objectives d'attribution. L'ayant droit n'aura plus d'autre formalité que de tenir à jour l'enregistrement de ses coordonnées personnelles et bancaires. Pour ce faire, il suffira que, grâce aux télétransmissions – essentiellement la déclaration sociale nominative (DSN) –, les adminis-

trations mettent en œuvre une base de données commune et actualisée en permanence des ressources de l'ensemble des foyers de contribuables/allocataires³. À partir de laquelle la liquidation périodique du décompte de chacun pourra s'opérer sans délai, comme par n'importe quelle entreprise du numérique⁴.

• Les limites d'une prestation de caractère social sous condition de ressources

Les arguments en faveur de la première approche sont principalement institutionnels : mélanger la protection des plus défavorisés avec l'impôt conduirait à abandonner le pilotage de l'affaire à Bercy, expression d'une vision purement comptable, en sacrifiant la légitimité des partenaires sociaux à se faire entendre. Il y aurait aussi un risque sur le lien avec les autres niveaux d'intervention (celui des prestations plus spécifiques et celui de la présence auprès du public concerné) dont on montrera plus loin (voir Annexe) comment, en tout état de cause, ils continueront à relever du seul domaine social.

Sous l'angle fonctionnel, il n'est pas impossible d'imaginer que les caisses de Sécurité sociale (et de Mutualité sociale agricole, MSA) viennent à payer de leur seule initiative à toutes les familles une prestation fusionnée dont les modalités et le montant mensuel reproduiraient ceux de l'actuelle PA. Principale différence, les droits étant toujours déterminés par référence au trimestre échu en sorte d'être figés et définitivement acquis sur la période suivante, leur examen ne résulterait plus de la situation

1. Le « Pacte du pouvoir de vivre » (alliance de plus de soixante organisations de la société civile réunies aux côtés de la CFDT pour répondre à l'urgence sociale et écologique) énonce que « l'automatisation des droits doit devenir une réalité pour que nous puissions tous bénéficier des prestations qui nous reviennent » (5 novembre 2021). De son côté, le candidat Macron a proposé de « réduire la pauvreté en versant automatiquement les aides (prime d'activité, allocations familiales, APL, RSA) à ceux qui y ont droit, pour éviter le non-recours et la fraude. Ce sera la solidarité à la source après le prélèvement à la source » (programme rendu public le 17 mars, rubrique « Simplifier la vie »). Cet enjeu est repris dans le rapport de France Stratégie publié en juillet 2022 sous l'égide du Haut Conseil du financement de la protection sociale intitulé *L'avenir du recouvrement social* (voir pages 120 et suivantes).

2. Depuis 2013, le programme « Dites-le-nous une fois » constitue un moteur de transformation de l'action publique à l'appui des relations entre usagers et administrations. Le principe est que lorsqu'une donnée nominative a été enregistrée dans la sphère des droits et devoirs des individus (quelle qu'ait été la procédure d'acquisition), il appartient aux services de s'organiser pour que les administrés n'aient plus à fournir la même information.

3. La DSN (déclaration sociale nominative et déclarations assimilées) est le vecteur unifié de transmission par les employeurs des informations individualisées relatives aux rémunérations. Elle intervient normalement le 5 du mois suivant la période de paiement des revenus (délai reporté au 10 pour le secteur public, et au 15 pour les entreprises de moins de cinquante salariés). Les revenus mobiliers pourraient aisément être communiqués à l'occasion de leur taxation à la source. Quant aux revenus qui ne sont pas déclarés par des tiers (bénéfice foncier, BIC/BNC/BA des indépendants), il faut se contenter de la plus récente déclaration annuelle déposée par les redevables au printemps suivant l'exercice concerné, sauf ajustement plus récent laissé à leur initiative.

4. L'exemple de ces traitements de masse assurés auprès de millions de clients montre que, moyennant les investissements de tuyauterie appropriés, le service public devrait être parfaitement capable sur la base des données relatives au mois M de notifier le montant des droits (ou des prélèvements) dans la deuxième décade du mois M + 1, avant de procéder dans la dernière décade au paiement (ou au recouvrement) correspondant.

déclarée par le demandeur, mais des informations recueillies par l'administration elle-même¹. Quant au barème, il pourrait être conservé : à savoir une somme forfaitaire diminuée i/ à due concurrence des ressources d'une origine autre que l'activité professionnelle ; ii/ à concurrence des revenus d'activité dans une proportion plus avantageuse, de façon à atténuer le risque potentiel de désincitation au travail².

Le constat est là, ce schéma d'automatisation des minima sociaux serait réalisable sans renoncer à la tradition française de séparation des finances de l'État et des finances sociales. À cette réserve près que le progrès attendu par rapport aux procédures de guichet serait gâché par de gros défauts d'instabilité et d'iniquité tenant à au moins deux obstacles :

– en premier lieu, un empêchement lié à la prise en compte des revenus non déclarés par des tiers (à la fois revenus d'activité indépendante – BA/BIC/BNC – et revenus fonciers) dont l'administration n'a connaissance qu'à la suite de la déclaration globale du printemps $n + 1$, après clôture de l'exercice. Pour le prélèvement à la source (PAS), l'obstacle est contourné depuis 2018 *via* un régime d'acomptes liquidés par la DGFIP sur la base du dernier résultat connu ($n - 2$ puis $n - 1$), avec régularisation en $n + 1$ et la faculté pour le redevable d'anticiper le montant actualisé par une correction transmise sous sa responsabilité. Le mécanisme est analogue pour la PA, les modalités étant un peu plus encadrées en fonction du chiffre d'affaires constaté sur le trimestre échu. En conséquence, le schéma de paiement d'office décrit ci-dessus n'échapperait pas à prévoir *ex post* un ajustement du montant définitif d'allocation annuelle, qu'il faudrait inévitablement rattacher à la procédure fiscale ;

– et, en second lieu, l'impossibilité de résoudre correctement le problème posé par les variations du revenu en cours d'année. Lorsque les minima sociaux s'adressent à des gens dont les revenus sont faibles (par hypothèse), mais réguliers dans le temps, un calcul de ce complément basé sur la période échue ne pose pas de problème et il en ira de même si le processus est automatisé. Mais précisément, les publics concernés sont beaucoup plus souvent touchés par les incertitudes de l'emploi. Supposons ainsi l'exemple (banal) d'un locataire (salarié ou indépendant) qui enchaîne des périodes de référence sans rémunérations, et d'autres où il gagne plus que le plafond de la PA : il s'ensuit que, par le jeu du décalage, la prime maximale coïncidera avec les bons trimestres, et une prime nulle avec les plus mauvais ! Fatalement, la dématérialisation apparaîtra dysfonctionnelle et inéquitable puisque la décorrélation entre période de référence et ressources annuelles générera des indus à rembourser plus tard³. À moins d'accepter qu'au hasard des circonstances, l'aide distribuée s'avère finalement très inégale entre des citoyens au même niveau de vie moyen.

• Les avantages d'une approche socio-fiscale intégrée

On retient de cette discussion concrète que la réforme ne gagnera rien en lisibilité si les versements ne sont pas constamment alignés sur la situation effective de chacun pour réduire au maximum les régularisations tardives. Techniquement, un tel résultat ne peut être atteint que si l'exploitation des données de l'infocentre respecte deux conditions : une réactivité maximale, mensuelle dans l'idéal, et un fonctionnement algébrique en crédit/débit. D'où l'on déduit qu'une automatisation réussie n'est pas

1. Voir art. L. 843-4 du code de la Sécurité sociale (CSS) : « Il est procédé au réexamen périodique du montant de la prime d'activité, selon une périodicité définie par décret. Entre chaque réexamen, il n'est pas tenu compte de l'évolution des ressources du foyer pour le calcul du montant de la prime d'activité servi durant la période considérée. » C'est dire que là où aujourd'hui le service peut se retourner *ex post* contre le demandeur quand il apparaît que celui-ci a perçu des sommes excessives par suite d'une déclaration inexacte, ces situations de récupération contentieuse devraient disparaître puisque le service deviendrait entièrement responsable de l'exacte liquidation de l'allocation. La périodicité est fixée à trois mois par l'article R. 843-1 du CSS.

2. En juillet 2022, dans le cas d'un célibataire sans enfant, le forfait mensuel net de PA s'établit à 500 euros (proche de celui du RSA ou de l'ASS). La prime s'annule pour un revenu encaissé de 1 706 euros (soit 1,284 smic plein temps) correspondant à un prélèvement implicite sur les revenus d'activité de 30 %. Il s'agit là d'un taux moyen car la sophistication du barème, comprenant une bonification ciblée, fait que le taux effectif T fluctue entre 39 % et 14 % selon le niveau de revenu : [prime = 500 - ressources autres que professionnelles – ($T \times$ revenu d'activité)].

3. L'équité voudrait qu'il y ait une forme de compensation entre les périodes où le revenu excède le plafond (actuellement fixé à 1,284 smic pour un célibataire) et celles ouvrant droit à l'allocation.

compatible avec les contraintes d'une approche sociale cloisonnée (laquelle ne se conçoit qu'en crédit), ce qui amène à une reconfiguration des minima intégrée avec l'impôt telle qu'on se propose de la décrire ci-dessous.

L'intelligence qu'il y aurait à combiner l'allocation de revenu garanti (RG) sous forme de composante négative dans le barème de l'IR progressif vient de ce qu'en pratique les deux dispositifs opèrent suivant un binôme analogue. En effet, quand il regarde le « barème simplifié » de son impôt, tout contribuable sait que la cotisation s'obtient en multipliant son revenu imposable individuel (soit une part de « quotient » en cas de déclaration commune) par le taux attaché à la « tranche » correspondante, sous déduction d'une constante : [impôt = (quotient imposable x taux marginal) - constante]¹. Or on a retenu de ce qui précède que la prestation fusionnée RSA/PA/ASS/ASPA serait construite sur le même format, c'est-à-dire un forfait (égal au RG) diminué à concurrence des ressources personnelles multipliées par un taux plus ou moins favorable selon la nature desdites ressources. Il s'ensuit que les deux formules sont parfaitement emboîtables dans une liquidation unique qui, en compensant les plus et les moins, assurerait à chacun de connaître le solde exact de son compte.

Plusieurs algorithmes de traitement sont envisageables pour matérialiser une pareille consolidation comptable, étant souligné que le procédé le plus robuste devra satisfaire les critères de lissage, de réactivité et de sécurité qui manquent dans la première hypothèse. En termes pratiques, le mieux serait de notifier en milieu de mois à l'ensemble des foyers le produit du nouveau barème et du revenu des douze

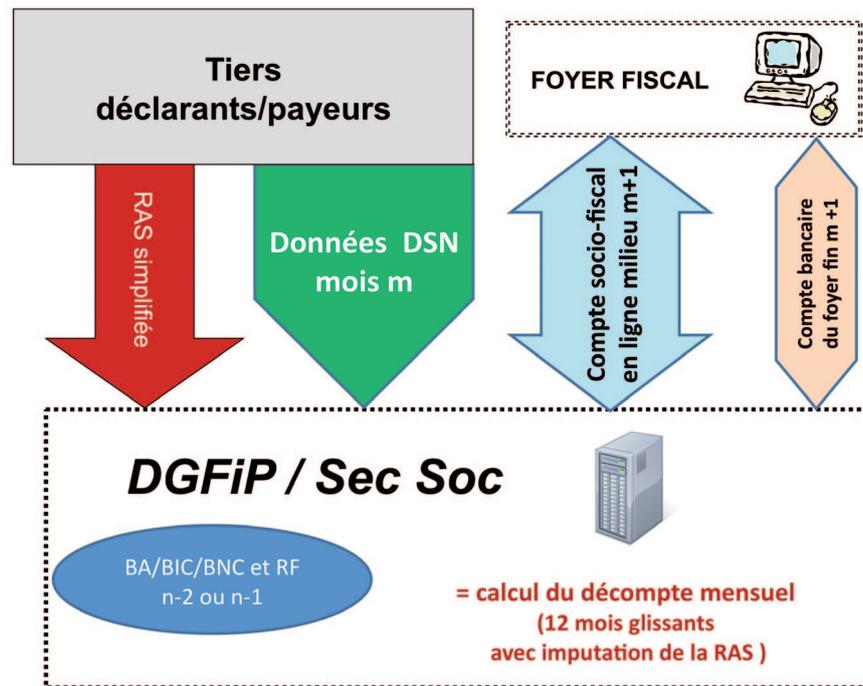
derniers mois (montants télétransmis, dernier bénéfice connu, voire par exception actualisation communiquée sous la responsabilité du déclarant) de sorte que le solde (corrige algébriquement des décomptes précédents) puisse être payé ou recouvré dans les jours suivants. Si bien qu'au fil des envois, le cumul glissant des relevés périodiques convergera de lui-même vers le résultat annuel déterminé au terme de l'exercice, réduisant à quasiment rien l'écart à régulariser en $n + 1$ ². C'est dire que les inconvénients précédents seront résolus par cet effet de récurrence, en ajustant régulièrement le revenu net du contribuable/allocataire à hauteur de ses vrais droits.

Avantage connexe, la gestion simultanée du prélèvement fiscal et des minima garantis (assimilés à un impôt négatif) allégerait singulièrement le circuit du PAS (illustré par le diagramme ci-dessous). En dépit de certains choix de méthode archaïques, celui-ci a représenté une avancée majeure dans la contemporanisation de l'impôt et des revenus. En conservant le recouvrement sécurisé au profit du Trésor sur les bulletins de paye ou de pension, les retenues à la source (RAS) opérées par les tiers payeurs viendraient mécaniquement s'imputer le mois d'après ($m + 1$) sur le décompte notifié à la famille. Ces relevés mensuels étant, par leur conception même, mieux synchronisés que la RAS avec la situation objective du foyer, il serait facile d'unifier la procédure pour les employeurs qui n'auraient plus à s'occuper que des rémunérations payées³. Cette banalisation des interfaces et l'exploitation consolidée en temps réel de tous les flux de données représentent vraiment une opportunité de simplification commune à l'ensemble des parties prenantes.

1. La constante est aussi attachée à la tranche d'imposition. Paradoxalement, cette simplification du calcul participe à la confusion coutumière dans le grand public qui se figure que le taux affiché pèse sur la totalité du revenu imposable alors qu'il ne joue précisément que sur la fraction comprise dans ladite tranche de quotient.

2. En principe, il faudra toujours indexer le barème définitif sur l'inflation effectivement constatée. Un schéma de calcul glissant sur douze mois est utilisé depuis 2021 pour la contemporanisation des allocations logement, à cette différence importante près qu'il ne comporte pas de correction récurrente de période en période.

3. À la manière du « taux par défaut » dans le PAS. Depuis près de vingt ans, l'algorithme de modulation des cotisations patronales (voir les « réductions Fillon ») a introduit dans tous les logiciels de paye un automatisme de prélèvement à taux progressif. Il serait aisé de substituer un calcul analogue à la batterie de taux illisibles transmis en retour de la DSN, l'envoi à la partie versante d'une information attachée à la situation personnalisée du contribuable étant restreinte aux seules retraites pour tenir compte de la démultiplication des organismes payeurs. Outre que les emplois familiaux et les temps partiels occasionnels pourraient être exemptés.



Deuxième priorité, effacer la discrimination envers les moins de vingt-cinq ans et les couples

Derrière la procédure d'accès inconditionnel à un « revenu de base »¹ vient aussitôt le sujet plus politique du barème. Maintenant que l'on sait comment assurer ce droit constitutionnel « d'obtenir [...] des moyens convenables d'existence » à « toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière »², il faut être capable de dénouer les deux querelles qui continuent à diviser sur son contenu : s'agissant des jeunes majeurs, dans quelle mesure doivent intervenir les obligations de leurs parents ; et s'agissant des couples, *quid* de l'individualisation du minimum garanti au regard de leur communauté de vie ?

• Étendre le dispositif aux 18/25 ans sans effet d'aubaine pour les familles les plus aisées

Alors que le seuil à vingt-cinq ans fut peu discuté lors de l'adoption du RMI voici trente ans, une tendance forte s'affirme en faveur d'un abaissement à dix-huit ans du soutien au revenu, sous des formes variées : élargissement du RSA de droit commun, aide ciblée et liée à l'insertion professionnelle en prolongement de la « garantie jeune³ » ou allocation étudiante.

À l'origine, la limite d'âge (perpétuée avec le RSA mais atténuée dans la PA) visait à privilégier les solidarités familiales contre une décohabitation précoce, ignorant les arguments qui voulaient donner la priorité à la construction de l'autonomie des jeunes adultes. Plus encore, on a pu pointer le risque de désincitation au travail sur une catégorie jugée spécialement fragile. À l'inverse, l'évolution du discours

1. Terme employé dans l'esprit de la PPL déposée le 19 janvier 2021 par Boris Vallaud et le groupe socialiste à l'Assemblée, « relative à la création d'une aide individuelle à l'émancipation » (voir p. 10 de l'exposé des motifs).

2. Formulation retenue au code de la Sécurité sociale (s'agissant de l'ASPA et de la PA) ou au code de l'action sociale et de la famille (s'agissant du RSA) pour définir les destinataires des minima sociaux.

3. Depuis le 1^{er} mars, le « contrat d'engagement jeune » est substitué à la « garantie jeune » en application de l'article 208 de la loi de finances pour 2022. À noter que la PA est applicable aux 18-25 ans (y compris aux étudiants à condition que leur revenu excède 55 % du salaire minimum mensuel).

récent s'explique au vu de la violence de la pauvreté qui frappe cette tranche d'âge (deux fois plus élevée qu'en population générale¹), et du gâchis de ressources humaines. Outre que la thèse d'une préférence juvénile pour l'oisiveté ne cesse d'être démentie tant par la course éperdue aux boulots d'appoint que par les travaux académiques consacrés à « l'activation » des aides. Tous soulignent qu'une garantie d'existence a une incidence positive sur la participation à l'emploi quand elle est assortie d'une taxation marginale du travail raisonnablement incitative².

Pour leur part, les experts des politiques de jeunesse persistent à s'inscrire dans les labels inventés par la créativité ministérielle, séparant ce qui relève de la citoyenneté sociale, de la lutte contre la pauvreté et du développement des compétences. Ces typologies savantes peuvent être utiles afin d'adapter le suivi à la diversité des parcours. Il n'empêche que les trois modes d'intervention ont en commun une composante d'aide pécuniaire, normalement assortie d'une prise en considération du statut personnel ou familial de l'allocataire. Et, malheureusement, aucune proposition n'a su jusqu'ici expliciter de manière convaincante cette « condition de ressources » sans laquelle il y aura trop d'effet d'aubaine au profit des milieux les plus favorisés, alors qu'en l'état, ils supportent presque entièrement la charge de leur progéniture. Notons que sur ce terrain, à l'instar du « surfeur de Malibu³ », le désaccord reste insurmontable avec les défenseurs du revenu universel :

– à gauche, le slogan paresseux est de réclamer l'ouverture du RSA aux moins de vingt-cinq ans sans préciser davantage quel en sera le contour (si ce n'est la suppression des allocations familiales, du quotient et de l'abattement à l'IR). L'argumentation ne s'aventure guère au-delà des proclamations de principe, reconnaissance du statut d'adulte à partir de la majorité civile, filet de sécurité contre la pauvreté et geste de confiance politique. Mais on ne sait pas si la mesure sera – ou pas – subordonnée à

une décohabitation présumée, en alignement de l'allocation logement. Surtout, un grand flou persiste quant à décider si les 500 euros par mois seront versés y compris aux enfants de « bonne famille » en cumul des libéralités reçues par ailleurs, signe inacceptable de détournement de la solidarité ;

– une deuxième piste, s'adressant au même public ni en emploi, ni en formation, conduirait à affranchir le nouveau contrat d'engagement jeune (CEJ) de ses limites de durée et de procédure de telle manière qu'il devienne une véritable prestation légale d'assistance chômage (l'accent pouvant aussi être mis sur le retour à la formation). L'intention serait de mieux surmonter les obstacles à l'insertion, tenant notamment à la santé ou à l'hébergement. Mais la gêne n'est pas moindre quant à la façon dont devraient être prises en compte (ou pas) la cohabitation éventuelle chez les parents et la capacité contributive de ces derniers ;

– la troisième proposition cible exclusivement la population éligible aux bourses du supérieur, bien que la séparation entre formation et emploi soit peu opérante puisque les deux coexistent ou se succèdent dans les parcours de la vraie vie. Dans la vision segmentée qui domine, le RSA et le CEJ n'ont pas vocation à incorporer les étudiants en dépit de la précarité mise en exergue par la crise sanitaire. Et le chantier est renvoyé au financement des études universitaires avec la revendication historique d'une allocation d'autonomie indépendante de l'origine sociale. Les réalistes conviennent toutefois qu'il faudra quand même moduler en fonction de la situation familiale (il n'en va pas autrement même dans l'exemple danois).

Si l'on veut cesser de tourner en rond, il y a donc besoin d'une solution innovante qui efface la discrimination antijeunes tout en évitant de reporter sur la collectivité les devoirs de solidarité familiale. Il y a bien là deux énoncés également légitimes quoi-qu'antithétiques : i/ rien ne justifie que le droit

1. 23 % contre 13 % en 2018 : « 1.14. Niveau de vie et pauvreté des adultes selon l'âge » (« Revenu et patrimoine », Insee, 2021). Sur 5,2 millions de jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, 37 % étaient en études initiales, 11 % en cumul études/emploi, 32 % en emploi, 10 % au chômage (au sens BIT) et autant en inactivité (voir Insee, « France portrait social », 2019). 360 000 étaient indemnisés par Pôle emploi (source : septembre 2019).

2. Lire notamment (avec une revue de littérature) : Vincent Vergnat, « Lutte contre la pauvreté et incitations à l'emploi : quelle politique pour les jeunes ? », *Revue économique*, vol. 70, n°4, juillet 2019.

3. Figure imaginée par John Rawls en 1988 (« The priority of right and ideas of the good », *Philosophy and public affairs*, vol. 17, n°4) pour justifier que ceux qui ont la possibilité d'une complète oisiveté ne bénéficient pas des fonds publics.

personnel à « des moyens convenables d'existence » attende le 25^e anniversaire, pas même pour un privilégié qui entend assumer son indépendance ; ii/ notre société perdrait un peu de son humanité si elle devait oublier les obligations intergénérationnelles proclamées par le Code civil, des enfants vers leurs parents et réciproquement¹. On peut cependant sortir de cette dialectique par un renversement élégant, consacrant l'une et l'autre thèse en les faisant vivre séparément. Plutôt que s'épuiser à pondérer l'allocation au jeune en raison de l'aisance de ses ascendants, il s'agira de formaliser d'abord le droit du premier et subsidiairement de s'assurer de la participation des seconds.

À cette fin, l'informatique fiscale aurait à traiter directement les deux comptes sans que le montant versé au bénéficiaire soit suspendu à la récupération de ce qui sera éventuellement attendu de ses père et mère. À partir de dix-huit ans, le nouveau barème socio-fiscal s'appliquerait d'office aux intéressés sur la seule base de leur situation individuelle une fois qu'ils auront choisi de se faire connaître à ce titre auprès de la DGFIP. Tandis que, symétriquement et s'il y a lieu, les contribuables qui, précédemment, exerçaient l'autorité parentale seraient spécialement mis à contribution, par imputation sur leur propre décompte de l'allocation versée à leur rejeton selon un barème qui sera discuté en annexe².

- **Garantir l'individualisation du revenu de base en respectant le droit des couples à partager leurs revenus**

Concernant les personnes qui vivent en couple, nous devons aussi en finir avec l'autre question sensible : savoir si – et comment – leur union peut intervenir dans le calcul tant des minima sociaux que de l'impôt. Ce qui implique que les experts cessent d'instrumentaliser à des fins normatives un référentiel

statistique qui a été conçu dans un but très différent, en l'espèce comparer le pouvoir d'achat des ménages à travers l'espace et le temps.

Afin d'évaluer le surcroît de satisfaction que les consommateurs tirent d'une même dépense quand ils en usent à plusieurs, les statisticiens ont cherché à définir des « échelles d'équivalence » représentatives de l'augmentation de pouvoir d'achat censée en résulter. La méthode a consisté à transposer ladite économie d'échelle en « unités de consommation » (UC), en pondérant deux adultes cohabitants à partir du gain qu'ils peuvent réaliser en vue d'obtenir une utilité partagée égale à celle qu'ils ressentiraient s'ils vivaient séparément. En gardant à l'esprit que le résultat, très subjectif, reflète une situation moyenne et virtuelle³.

Jusque-là, rien que de très rationnel tant il est admis que l'analyse économique oblige à convertir en une unité homogène des objets hétéroclites par nature, en l'espèce le train de vie de ménages diversement composés. Le raisonnement se gâte, en revanche, si on prétend transformer ces pratiques de consommation dissemblables en barème de leur « faculté contributive » au sens constitutionnel. Comme si la puissance publique était fondée à récupérer sous forme d'un prélèvement supplémentaire normalisé les externalités positives induites par les libres choix comportementaux des citoyens, disparates d'un foyer à l'autre. À titre d'illustration, ce serait inventer une taxation du covoiturage (plutôt qu'un encouragement) à raison du gain de pouvoir d'achat qui en découle pour les voyageurs.

Par construction, il nous semble que la notion même de garantie universelle doit échapper à ce biais méthodologique, et le droit à un minimum de moyens d'existence être reconnu indépendamment de la manière des gens de mener leur vie privée. On n'est pas dupe : le quotient social de 1,5 (le second

1. « Art. 205. Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin. Art. 207. Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques. Art. 208. Les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame, et de la fortune de celui qui les doit. »

2. L'allocation mise à charge (en tout ou partie) serait naturellement déductible du revenu imposable des parents dans les conditions de droit commun (en encadrant peut-être le plafond fixé à 6 042 euros pour 2022 : voir art. 156 II 2° et 196 B du code général des impôts - CGI). Mais on ne voit pas de motif de refuser à un enfant et ses parents la liberté également de préférer l'équilibre existant, que le premier demeure rattaché au compte fiscal des seconds, ou que la pension soit effectivement versée – et dès lors déclarée et imposée chez son destinataire –, le privant de fait du bénéfice du RG.

3. Les organismes européens ont adopté « l'échelle OCDE modifiée » qui attribue 1,5 UC à un tel ménage contre 2 en cas de vie séparée (et 0,3 UC à chaque enfant). Par exemple, c'est préjuger que là où une personne seule a besoin de 1 000, un couple ne dépensera que 1 500 en partageant ce qui a trait au logement. Les travaux empiriques ont montré que le choix d'une échelle plutôt que d'une autre apparaissait très arbitraire, la réduction des achats étant très dispersée selon l'âge, le niveau de vie, de multiples catégorisations et surtout selon les circonstances.

adulte comptant pour moitié) sert de prétexte technocratique à un rabais conséquent sur le budget de la solidarité nationale. Mais il convient d'abandonner cette métrique en UC qui a été retenue d'origine pour fixer les minima sous condition de ressources, au prix d'un contrôle intrusif auprès des allocataires¹. L'automatisation en sera simplifiée d'autant : quelle que soit la configuration familiale, il suffira d'appliquer individuellement pour tous les redevables enregistrés le même barème, binôme du forfait unique revenant à chacun·e et du prélèvement contributif fonction de son revenu personnel tel que déterminé ci-dessous (et selon le taux détaillé en annexe).

Car il ne faudrait pas que, par une confusion fâcheuse, l'individualisation du barème serve de prétexte pour relancer le procès idéologique contre le quotient fiscal de deux, c'est-à-dire contre le principe constitutionnel d'égalité de taxation entre deux foyers disposant au total d'un montant égal de revenus². Certains militants radicaux qui exècrent la notion même de communauté conjugale (inséparable à leurs yeux de son passé patriarcal) revendiquent la fin du quotient conjugal (QC). Ils soutiennent qu'il freine l'emploi féminin, bien que l'hypothèse n'ait jamais été vérifiée dans le contexte français (sans préjudice d'une erreur juridique de leur part au regard du Code civil, lequel protège l'équité au sein du couple³). Et, quitte à pénaliser sévèrement des millions de foyers, ils annoncent qu'une taxation strictement individua-

liste rapportera des milliards d'euros, repris aux « chefs de famille » très fortunés.

À l'opposé, prolongeant la suppression du quotient social, nous voulons une réponse qui respecte les préférences privées et aboutisse, en toutes circonstances, à défendre l'égalité entre les conjoints (ou partenaires). Les adultes qui vivent en ménage (quelle qu'en soit la forme) auront la faculté, soit de déclarer leurs revenus séparément s'ils y trouvent convenance, soit de déposer une déclaration commune en excluant désormais les relations qui ne comportent pas un partage égal des ressources et du patrimoine⁴. Moyennant quoi, les deux codéclarants continueront à être imposés chacun sur la base de la moitié des revenus communs puisque cette répartition exprime la réalité de leurs capacités contributives respectives.

Lisible et parfaitement ajusté au nouveau processus automatisé, ce régime d'option purgerait les anomalies existantes en garantissant que chaque individu bénéficie directement de son accès au revenu de base. En même temps, il conforterait l'exigence de neutralité qui dans la tradition constitutionnelle française veut que le libre choix de deux personnes de formaliser leur propre espace de solidarité ne soit pas discuté par le fisc. *A contrario*, ce serait un violent paradoxe qu'à peine reconnu le « mariage pour tous », l'idéologie « séparatiste » fasse interdire pour tous le droit au mariage fiscal !

1. Depuis juillet 2022, le RSA net pour un célibataire seul s'établit à 520 euros (après soustraction d'un forfait au titre de l'allocation logement), mais à 754 euros pour un couple. Et quand deux smicards séparés perçoivent chacun 147 euros de PA, la prime partagée tombe à 10 euros s'ils s'avisent de s'installer en ménage.

2. Lire à ce propos Bastien Lignereux, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, Paris, LexisNexis, 2020 : « Lorsque l'impôt est progressif, le Conseil constitutionnel exige que les facultés contributives soient appréciées au niveau de l'ensemble du foyer. Il s'agit d'éviter que deux foyers percevant globalement les mêmes revenus paient des montants différents : la répartition des revenus entre conjoints doit rester sans incidence » (§ 417). À l'appui de sa conclusion, l'auteur se réfère aux considérants très explicites des décisions 2000-437 DC relative à la réduction dégressive de CSG et 2012-662 DC relative à la taxe de 75 % sur les revenus élevés.

3. Les articles relatifs aux « droits et devoirs respectifs des époux » sont sans doute les plus connus du grand public : « Art. 214. Si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives. [...] Art. 215. Les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie. » Contrairement à la légende véhiculée par une école de pensée trop imprégnée de culture anglo-saxonne individualiste, ces règles font que même en cas de disparité des rémunérations, le revenu réel de chacun des conjoints n'est pas ce qu'ils gagnent respectivement à titre personnel, mais celui résultant du partage de leur communauté (égalitaire sauf convention contraire). Dès lors, à supposer qu'il y ait désincitation au travail du fait du mariage, elle tient à la disparité elle-même et non pas au QC : ses contempteurs iront-ils jusqu'à prétendre sanctionner l'hétérogamie sociale des couples ? Ou, en suivant le même raisonnement, à supprimer les droits à réversion dans les régimes de retraite ?

4. Un régime de communauté est juridiquement invocable devant le juge ou en cas de séparation. La solution suit pleinement la jurisprudence constitutionnelle qui « conditionne [...] le bénéfice du quotient conjugal [à] un lien qui soumette [le couple] à des obligations réciproques suffisantes » (Bastien Lignereux, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, *op. cit.*, § 424). À l'inverse, l'annonce du candidat Macron d'un élargissement aux concubins (présenté comme mesure de « pouvoir d'achat » : voir p. 11 du programme du 17 mars) sera fragile si elle n'est pas assortie des engagements adéquats. Sur le plan pratique, par exemple, notre proposition pourrait consister à borner la déclaration commune aux revenus qui sont encaissés sur un compte joint.

Troisième priorité, restaurer le double consentement à l'impôt et à la protection sociale

Nous avons montré comment un ensemble d'adaptations à bas bruit, mais dont l'articulation fait sens, parviendrait à rendre plus efficaces la tuyauterie et le périmètre du *welfare* français. Encore faut-il que ces avancées soient perceptibles par la société civile, ce qui suppose qu'agissant conjointement sur la structure fiscale et celle de la solidarité nationale, elles aident à une meilleure acceptation de l'une et de l'autre. Ajoutons que la capacité à financer le projet de manière crédible sera décisive à cet égard.

C'est pourquoi la séquence qui suit vise à montrer que les changements proposés feraient évoluer notre système de transferts de manière plus intelligible et plus conforme à l'intérêt général. Pour chaque citoyen, ce qu'il paye ou reçoit doit pouvoir s'expliquer par une logique aisément accessible, discutable et amendable bien entendu au fil du débat politique, mais qu'une grande majorité puisse accepter dès lors qu'elle fait société. Parmi ses missions, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a aussi celle « d'œuvrer à la consolidation du civisme fiscal et à la bonne acceptation des prélèvements obligatoires », et dans ce cadre une note récente pointe trois déterminants de nature à conforter cette raison collective : « connaissance du système socio-fiscal, confiance dans les institutions publiques et satisfaction concernant l'utilisation de l'argent public¹ ».

Critères auxquels satisfait la réforme proposée en ce que, précisément, elle croise la recette et la dépense. Premier atout : à rebours des projections fantasmagoriques à plusieurs centaines de milliards d'euros « d'argent public », l'impôt négatif prend à contre-

pied la rhétorique contre l'assistanat et son « pognon de dingue² » puisque tout le monde retrouve ce crédit universel dans son propre calcul. Atout collatéral au service de la lisibilité, le barème intégré garantit que la solidarité parvient effectivement à ceux qui en ont besoin, tout en s'inscrivant dans un continuum socio-fiscal du bas en haut de l'échelle. Bénéficiaire ou contributeur net, le but est que chacun-e reconnaisse qu'il paye moins (ou reçoit plus) que tous ceux dont la situation est plus favorable et, inversement, que ceux qui contribuent moins (ou perçoivent plus) apparaissent dans une situation qui le justifie.

• Les apports de la théorie de la fiscalité optimale

En préalable, il est nécessaire d'éclairer le support d'analyse qui nous servira à évaluer l'efficacité du modèle redistributif et à caler ses paramètres. Introduite dans la littérature il y a cinquante ans par James Mirrlees, cette problématique d'optimisation a fortement évolué en s'enrichissant des travaux empiriques d'économie comportementale et des enjeux de gestion. Une « théorie de la fiscalité optimale » en est née avec l'ambition primitive d'adjoindre à l'équilibre général des marchés une représentation de la sphère publique dupliquée de la perfection rationnelle de l'univers néoclassique. Si bien qu'entre ivresse de l'abstraction mathématique et biais d'information inhérents à la réalité administrative, sa portée concrète est demeurée très faible. Jusqu'à ce qu'en cherchant à simuler plus précisément les préférences individuelles, elle s'ouvre la possibilité de tester ses projections et de produire des recommandations³. Dans cet esprit, notre programme de modernisation pourrait s'appuyer sur le cadre d'hypothèses suivant, rudimentaire, mais raisonnablement réaliste.

→ Partant d'une définition élémentaire du bien-être social comme agrégation des satisfactions individuelles

1. Voir « Baromètre des prélèvements obligatoires en France. Première édition 2021 », CPO, note n°3, février 2022, ainsi que l'analyse de Pierre Boyer, Thibaut Ingrand et Christophe Strassel, « Les déterminants du consentement à l'impôt en France : analyse de l'enquête du Conseil des prélèvements obligatoires 2021 », CREST, Working Paper Séries, 19 avril 2022.

2. Emmanuel Macron le 12 juin 2018 : « La politique sociale, regardez : on met un pognon de dingue dans les minima sociaux, les gens ils sont quand même pauvres. On ne s'en sort pas... » (Voir compte Twitter de l'Élysée).

3. Alors que les premiers travaux préconisaient une taxation décroissante des revenus, voire nulle sur l'épargne (voir le « théorème » de Stiglitz-Atkinson, 1976), on constate qu'autour des années 2010 les mêmes auteurs se sont tous ralliés à la progressivité universelle. Une évolution forte transparait également concernant notre sujet. Voir en ce sens la conférence donnée à l'École d'économie de Paris en décembre 2009 par Emmanuel Saez : « Fiscalité et politique redistributive : de la théorie à la pratique » (vidéo accessible sur le site de l'ENS de Lyon : <http://ses.ens-lyon.fr/articles/emmanuel-saez-fiscalite-et-politique-redistributive-84803>).

et en supposant que la satisfaction marginale d'un individu décroît avec sa consommation, un large accord semble envisageable sur l'idée que la maximisation du résultat collectif passe par une maîtrise des inégalités. Il s'ensuit que la meilleure forme d'imposition ressemblerait au prélèvement progressif sur la dépense que Nicholas Kaldor et James Meade avaient commencé à explorer, avant que la grande régression néolibérale ne l'emporte pour trente ans¹. À défaut que l'on sache personnaliser la taxation de la consommation individuelle, on peut se contenter d'une approximation par le revenu disponible. Et, conclusion de bon sens, imposer davantage les contribuables qui dépensent le plus hors investissement pour en redistribuer le produit aux plus modestes tend à augmenter cet agrégat du bien-être collectif que la régulation publique a pour mission de valoriser au maximum².

→ En second lieu, si on s'intéresse à son incidence sur le marché de l'emploi, on sait qu'un transfert socio-fiscal va buter sur une limite imposée par la contrainte économique. Car, bien que la perte de valeur sociale liée à la contribution des plus aisés soit plus que compensée par le gain vers le bas, le risque en retour est de décourager l'initiative et le travail avec un enchaînement négatif sur l'activité et l'assiette imposable. C'est ici qu'interviennent les recherches plus récentes prenant en compte l'élasticité de l'offre de travail au taux marginal de taxation ou à la distribution d'allocations. Sous réserve de certaines précautions, elles confirment que la justice souhaitable est conciliable avec l'efficacité nécessaire.

En effet, le renouveau d'un agenda redistributif va s'appuyer sur le constat que les rémunérations élevées ou moyennes sont moins élastiques que les plus petites³. Cela tient, notamment, au fait que chez les professionnels les mieux traités la tentation de substituer le loisir à l'effort en réaction à l'impôt est souvent équilibrée par un désir, à l'inverse, de protéger le revenu *via* un surcroît d'activité. Au point que, même si la productivité est présumée plus élevée dans les tranches supérieures, l'impact éventuel sur la base de recettes sera maîtrisable. À condition surtout de minimiser les pratiques d'évasion ou de contournement fiscal. Quant au comportement des travailleurs pauvres, il dépendra beaucoup de la forme des transferts. Ceux-ci s'avèrent optimaux lorsqu'on privilégie les instruments de type impôt négatif assortis d'un faible taux implicite d'imposition, étant observé que les effets « participatifs » au marché du travail (on les dit aussi « extensifs ») sont mieux établis que les effets « intensifs » (portant sur la variation du nombre d'heures travaillées)⁴.

→ Reste, enfin, à discuter la participation du capital au financement du RG. Faut-il sacrifier au réflexe, instinctif chez certains, de taxer prioritairement les entreprises ? Pourtant, l'analyse économique, consensuelle sur ce point, enseigne que ces dernières ne sont jamais qu'un redevable apparent de l'impôt dont la charge effective se reporte soit sur le consommateur, soit sur la rémunération du travail, soit sur les détenteurs du capital par le biais des revenus de capitaux mobiliers (RCM⁵). La problématique consiste dès lors à déterminer quel canal de prélèvement est

1. Les premières études sur le régime de prélèvement idéal ont été initiées au Royaume-Uni par Nicholas Kaldor (*An expenditure tax*, Boston, George Allen & Unwin Ltd., 1955), puis James Meade (*The Structure and Reform of direct Taxation*, Boston, George Allen & Unwin Ltd, 1978). Fondateurs d'une pensée fiscale social-démocrate, leur concept d'impôt progressif sur le revenu dépensé vise à réconcilier une politique redistributive entre les ménages et le soutien à l'accumulation du capital en économie de marché grâce à un mécanisme de report de la taxation sur les revenus (ré)investis. Si le schéma initial est vite apparu impraticable sur le plan fonctionnel, l'approfondissement de la réflexion montre qu'on parvient à un résultat comparable en combinant l'impôt de consommation et un traitement approprié des revenus de capitaux mobiliers rendu possible par les technologies de l'information et de la communication. NB : Une traduction française des deux ouvrages est disponible sur le site de la numérisation de Fondafip (Fondation internationale pour les finances publiques).

2. Même les libéraux les plus assumés, Pierre Cahuc par exemple, admettent un minimum inconditionnel. Voir Pierre Cahuc, « RSA : les impasses d'une approche punitive », *Les Échos*, 25 mars 2022 : « La politique optimale doit donner un revenu minimum aux personnes qui ne travaillent pas, car il n'est pas souhaitable de faire travailler des personnes qui produisent trop peu par rapport au coût physique ou psychologique que leur inflige le travail. »

3. Voir Thomas Piketty, *L'Économie des inégalités*, Paris, La Découverte, 2015, p. 106.

4. Voir « Les contributions d'Emmanuel Saez (2) : les développements de la théorie de la fiscalité optimale », ENS de Lyon, projet « Ressources en sciences économiques et sociales », 19 janvier 2010.

5. Les RCM rassemblent les intérêts, les dividendes et les plus-values mobilières (PVM). Celles-ci sont une forme indirecte d'appropriation du profit par les actionnaires en ce que, sur la durée, elles reflètent la part des bénéfices accumulée par autofinancement. Dans le circuit ordinaire où la PVM est réalisée à l'occasion de la cession des actifs d'un actionnaire cédant à un nouvel investisseur acquéreur, il n'y a pas réellement distribution, mais seulement déplacement du premier vers le second de l'enrichissement latent de l'entreprise. Toutefois, une autre forme tend à se développer quand la société procède au rachat d'une fraction de ses titres, décapitalisation partielle équivalente au versement de dividendes.

le mieux approprié – de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'IR sur les RCM – sous l'angle de la recette budgétaire, mais surtout sous celui de l'investissement. On entend par là un impact défavorable quant à son volume, et quant à sa localisation sur notre territoire, c'est-à-dire l'attractivité sur les flux transnationaux de capitaux.

La plupart des travaux empiriques convergent sur l'existence d'un tel effet pénalisant de l'IS au détriment de l'investissement. La course au dumping fiscal en est la preuve la plus impitoyable, avec l'espoir de limiter les dégâts si entre en vigueur le deuxième pilier de l'accord OCDE qui prévoit un plancher de 15 % et une assiette normalisée sur les profits des multinationales. Étant admis aussi qu'une conséquence probable sera que ce minimum tende à s'imposer comme référence dans la course à l'attractivité, ne laissant pas plus de liberté aux États que la dizaine de points supplémentaires que les plus puissants s'accordent présentement. En revanche, les mêmes études concluent à l'absence d'effet tangible du niveau d'imposition de la distribution aux actionnaires (dividendes en premier lieu). Tout particulièrement les rapports que le « comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital » a produits pour évaluer l'impact de la hausse consécutive à l'application du barème progressif de l'IR en 2013 puis, symétriquement, celui de la baisse offerte par le retour en 2018 d'une *flat tax* (plafonnement par un taux proportionnel¹).

Citons : « L'absence d'effet identifié sur l'investissement des entreprises [...] s'inscrit [...] dans la lignée de nombreuses études académiques disponibles au niveau international, qui échouent à mettre en évidence qu'une modification de la fiscalité du capital pesant sur les ménages puisse avoir un effet notable sur le comportement réel des entreprises, tant en termes d'investissement que de demande de tra-

vail (emploi et niveau de rémunération des salariés). *A contrario*, la littérature identifie un effet de la modification de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement des entreprises et la demande de travail². » Il ressort clairement de ces deux résultats que mettre à contribution les ménages sur leurs revenus du capital ne devrait pas affecter la compétitivité nationale.

• **Le triangle d'impossibilité entre l'impôt négatif, le taux marginal de prélèvement et l'effort redistributif**

Finalement, quand on essaye une synthèse des apports de la littérature académique relative à la redistribution socio-fiscale, la réponse à la question du financement de la garantie de revenu paraît très encourageante. Il est possible concurremment de maximiser le bien-être collectif et de préserver l'appareil productif à la condition de procéder par transfert cantonné entre les ménages. En termes opérationnels, cela signifie qu'une démarche combinant minimum d'existence et taxation progressive homogène travail/RCM ne créerait pas forcément de distorsion sur l'activité ou sur l'investissement. Et qu'au travers d'un continuum socio-fiscal bien formaté, les préconisations de l'économie comportementale peuvent rejoindre l'objectif démocratique de double consentement à l'impôt et à la protection sociale.

À ce stade de la démonstration, il convient donc d'avancer sur les modalités de ce formatage, tout en objectivant les contraintes de finances publiques. De ce point de vue, on pressent aisément qu'il sera impossible simultanément d'améliorer le minimum social, de stimuler l'incitation à l'emploi et de contenir la dépense. Les auteurs évoquent d'ailleurs un « triangle d'incompatibilité » entre montant de l'impôt négatif, « taux marginal implicite de prélèvement » sur la rémunération du travail et solde budgétaire³.

1. 30 % (dont 12,8 % d'IR et le complément en CSG et prélèvement sociaux), à l'exception des redevables de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus qui supportent un supplément d'IR de 3 ou 4 %. Trois rapports ont été publiés successivement en octobre 2019, 2020 et 2021 (tous disponibles sur le site de France Stratégie). Ils documentent et analysent 1) l'absence de relation entre l'évolution (à la hausse ou à la baisse) de la taxation applicable aux produits de taux et le volume des placements des particuliers dans cette catégorie d'actifs ; 2) l'absence d'incidence de la taxation des RCM sur le flux de dividendes reçus tant des multinationales que des grandes entreprises nationales dont l'actionnariat est dilué ; 3) une évidente corrélation inverse avec le flux de dividendes reçus des entreprises contrôlées par un actionnariat dirigeant, se traduisant par une rétraction massive des distributions à partir de 2013, compensée par un retour au comportement antérieur à partir de 2018 ; 4) l'absence de lien avéré sur la période avec les mouvements de souscription en actions.

2. Avis du comité, octobre 2021, p. 18.

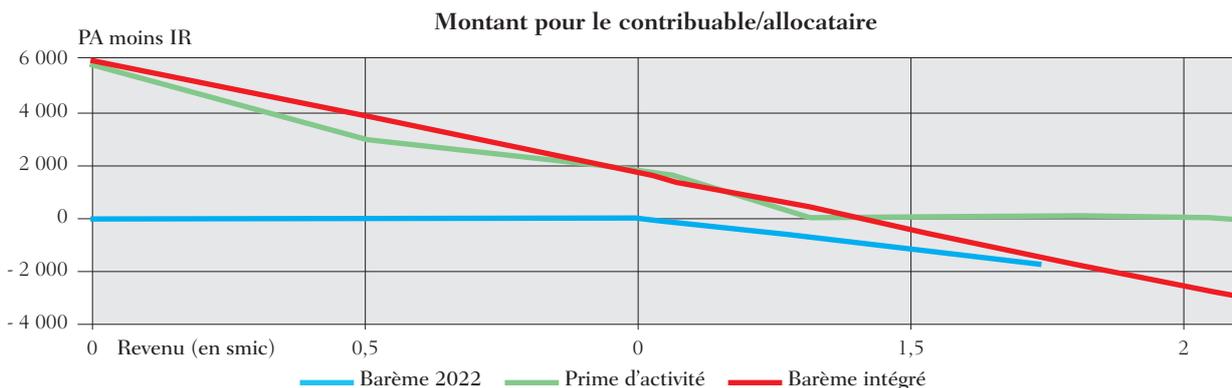
3. Pour un développement complet sur ce triangle (dit aussi « d'impossibilité »), lire le rapport IPP précité p. 33, ou encore Antoine Bozio et Julien Grenet, *Économie des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2017, p. 104.

Le paramètre du taux (qu'on a appelé T) est intéressant par l'attention dont il a fait l'objet au tournant des années 2000. Jusque-là, les interventions « sous condition de ressources » (« minimum vieillesse », RMI) prévoyaient une allocation égale à la différence entre le RG et les ressources de toutes origines du bénéficiaire : [allocation = RG - ressources personnelles]. Le vice déjà évoqué d'une pareille équation est d'annuler tout gain acquis grâce au travail par une réduction égale de l'aide accordée et de désinciter, corrélativement, à la reprise (ou à l'accroissement) d'une activité rémunérée (on parle de « trappe à inactivité »). En contre-point, les politiques dites « d'activation des dépenses sociales » (la PPE, puis la refonte du RMI instaurant le « RSA activité », et enfin la PA) supposent que le complément de revenu

diminue d'un montant moindre que le revenu d'activité (RA) si celui-ci vient à augmenter, ou en formulation algébrique que T soit inférieur à 1 dans l'expression [allocation = RG - (T x RA)]. On a montré par ailleurs que T est homogène avec la suite des taux marginaux du barème de l'IR.

Graphiquement, T est représenté par la pente de la courbe de l'impôt en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) dans le cas d'un contribuable célibataire. Sur la base des données actualisées en août 2022 reprises dans le tableau ci-dessous, le diagramme qui suit illustre ce que donnerait la mutation de l'IR et de la PA existants vers un nouveau barème socio-fiscal intégré où T serait aligné sur le taux de l'actuelle 3^e tranche (soit 30%)¹.

Smic mensuel/horaire 08-2022	1 678,99	11,07		RG mens	506,50	Tx 1 ^{re} tranche intégrée				30 %
	0 smic	0,5 smic	1 smic	IR=61	Plaf PA	1,5 smic	3 ^e tranche	2 smic	Pl sec so	
	0	0,5	1	1,046	1,284	1,5	1,75	2	2,04	
Salaires mensuels bruts	0	839	1 679	1 756	2 155	2 518	2 943	3 358	3 428	
RFR (12 mois)	0	7 435	14 871	15 551	19 089	22 306	26 070	29 741	30 362	
Impôt après décote	0	0	0	-61	-626	-1 140	-1 742	-2 844	-3 030	
PA (net logt) - juillet 2022	6 000	2 924	1 765	1 480	0					
PA - IR	6 000	2 924	1 765	1 419	-626	-1 140	-1 742	-2 844	-3 030	
Barème socio-fiscal intégré	6 078	3 847	1 617	1 413	351	-614	-1 743	-2 844	-3 030	



Lecture : le tableau et le graphe précisent, en fonction du revenu converti en équivalent smic, les montants actuels de PA (en positif) et d'IR (en négatif), ainsi que le solde algébrique résultant du barème intégré pour un RG de 6 078 euros et un taux T de prélèvement implicite de 30 %. NB : Le diagramme étant affiché du point de vue du redevable/allocataire, la pente correspondante est négative.

S'agissant de l'IR, on retrouve la tranche à 0 % jusque 1,046 smic (du fait de la décote et du seuil de recouvrement de 61 euros), la tranche à 11 % (de fait 14 % par le jeu de la décote) raccordée à celle à 30 % pour 1,75 smic. La PA est celle d'un célibataire ne disposant que de revenus d'activité éligibles à la bonification.

1. Le RG proposé à 506,50 euros mensuels (soit quasiment le montant actuel du RSA net ou du forfait net de PA) résulte de l'alignement du nouveau barème dès le premier euro sur le profil de cette tranche (dont la constante négative dans la « formule simplifiée » s'établit précisément à 6 078 euros). Son seuil 2022 est fixé à 26 070 euros de revenu imposable (égal au RFR dans le cas le plus ordinaire), correspondant à un salaire brut de l'ordre de 1,75 smic, et à 1 742 euros d'impôt.

Dans le prolongement de ce qui a été exposé plus haut sur l'élasticité de l'offre de travail, on comprend que, s'agissant des actifs, il est souhaitable que la pente d'entrée en bas de barème soit aussi douce que possible (bien que cela réduise d'autant la recette budgétaire) et que le profil des taux marginaux soit continûment progressif, ou au moins sans ressaut¹. Les mêmes auteurs enseignent que, complémentai- rement à « l'impôt négatif » (de type RG) dont on a lu qu'il encourageait un effet « extensif » de participation au marché du travail, un instrument de type « crédit d'impôt » (comme la PPE ou la bonification de la PA) sera plutôt favorable à un effet « intensif » en adou- cissant la taxation implicite des heures travaillées².

• Propositions pour un cadre de financement soutenable

Partant de ce qui précède, il devient possible d'es- quisser un cadre de financement soutenable de la modernisation des minima sociaux qui n'engagerait pas un euro de dépense publique supplémentaire (bien au contraire) puisque, grâce à ces outils fiscaux spécifiques, il reposerait exclusivement sur un redéploiement du prélèvement existant³.

L'équilibre⁴ pourrait, en effet, être obtenu complémen- tairement par la reconstitution d'une progressivité

réaliste en haut de barème et par le recyclage de « niches » fiscales et sociales notoirement inefficaces ou inéquitables. Sans préjudice de la reconversion d'une part des budgets en cause (notamment ceux du RSA, de la PA, des bourses d'études, etc.), on identifie quatre composantes de « pseudo-coût » (également comprise entre 3 et 4 milliards d'euros) qui politiquement devraient, chacune, être adossées à une ressource nouvelle :

- a) l'extension du RG aux 18-25 ans (dont le poids sera circonscrit par le mécanisme d'imputation proposé contre les effets d'aubaine) signerait une modification emblématique du périmètre d'origine du RMI. Puisque sa création avait été associée au rétablissement de l'ISF, il y aurait du sens à gager son universalisation par la reconstitution d'un pré- lèvement modernisé sur les grandes fortunes, complété par la neutralisation des exemptions et exonérations abusives en matière de transmission du patrimoine⁵ ;
- b) et c), l'éradication du non-recours par l'auto- matisation des procédures et la suppression du quotient social de 1,5 entrent dans l'objectif d'op- timisation des transferts. En cohérence avec le rai- sonnement développé plus haut, il serait intelligent d'associer leur couverture au retour du barème

1. Une faille du profil actuel de la PA est sa discontinuité, un intervalle à pente plus faible (14 % entre 0,5 et 1 smic) étant précédé en début de barème par un intervalle à taxation plus sévère (39 %) et, par voie de conséquence, moins incitative à la reprise d'une activité.

2. Il prendra la forme d'un complément proportionnel au revenu d'activité versé jusqu'à un premier seuil (réduisant d'autant le taux T), puis qui diminue progressivement jusqu'à s'annuler pour un second seuil (majorant T en conséquence sur ce second intervalle) : voir Antoine Bozio et Julien Grenet, *Économie des politiques publiques*, op. cit., p. 102.

3. Voir Nicolas Bouillant, Thierry Germain et Christophe Sente, *Proposition pour la création d'un revenu républicain*, op. cit. : « Les propositions abondent visant notamment [...] [à] étendre l'assiette de l'impôt et [à] privilégier la taxation de la rente mobilière et immobilière à la fiscalisation du travail. L'instauration d'un revenu républicain ne consiste pas à trouver des ressources pour financer une nouvelle prestation sociale, quitte à créer de nouveaux déficits ou d'autres dettes, mais à imaginer un mécanisme complet de refonte de la fiscalité. »

4. Le chiffrage sera calé sur la répartition individualisée des revenus imposables telle qu'on peut essayer de la tirer des statistiques publiées par la DGFIP. Celles-ci sont organisées sur la base du foyer, obligeant pour notre exercice à un retraitement incertain (à raison de deux individus par foyer des déclarants mariés ou pacésés). Partant de la somme des RFR toutes déclarations confondues, et d'un total de l'ordre de 50 millions de contribuables adultes, on obtient un RFR moyen actualisé de 23 800 euros par adulte (environ 1,6 smic) ; la médiane serait de l'ordre de 18 000 euros, le seuil du 10^e décile vers 40 000 euros et celui du dernier centile au-delà de 80 000 euros.

5. Aussi tabou qu'il soit, l'ISF était un impôt définitivement à bout de souffle, qui taxait certains millionnaires mais épargnait les milliardaires. Plutôt que son rétablissement à l'identique, nous proposons pour un produit comparable l'élaboration d'un prélèvement innovant sur les grandes fortunes mobilières en l'absence de revenu distribué (voir sur notre blog, la chronique n° 21 : « Redistribution par le haut : imposer les revenus et/ou le patrimoine ? »). Par ailleurs, dans une note de décembre 2021 : « Repenser l'héritage », le Conseil d'analyse économique (CAE) a montré que l'assiette des droits de succession était abusivement mitée par plusieurs dispositifs d'exemption ou d'exonération. Leur recadrage améliorerait sans trouble la participation des mêmes à l'équité fiscale : taxation au décès des plus-values latentes (PVM et PVI en suspension, gain associé au démembrement de propriété) et prolongation sans limite de l'obligation de conservation des « pactes Dutreil ».

progressif pour les 60 milliards d'euros de RCM annuels (dont la plus grande part revient aux contribuables du dernier décile qui bénéficient de la *flat tax*)¹ ;

- d) enfin, l'alignement du taux marginal de taxation applicable aux revenus d'activité à l'entrée du barème intégré (30 % dans l'illustration proposée) induirait un gain de pouvoir d'achat en comblant les creux du profil discontinu de la PA. Il serait avantageusement couvert par le recyclage de la « niche heures sup », mesure de portée purement idéologique qui demeure un non-sens économique, fiscal et social².

Au terme de cette consolidation financière de la réforme pourrait subsister encore une hésitation de portée administrative, quoique budgétairement très accessoire : *quid* de l'assujettissement de ce RG nouveau format aux prélèvements sociaux ? C'est la position des puristes qui essaieront de se prévaloir du terme de « revenu » (ainsi que du précédent de l'assiette CRDS élargie). À l'opposé, la pédagogie plaide contre une telle vision « Shaddock » qui obligerait à compenser cette ponction sur les minima par un relèvement symétrique des curseurs, et surtout affaiblirait la caractérisation fondamentalement fiscale du modèle.

• Vecteur légistique et fléchage budgétaire adaptés à l'autonomie de la protection sociale

Enjeu voisin, la réflexion n'est pas épuisée quant à l'équilibre entre le monde de l'action sociale et celui des finances publiques. Paradoxalement, ce ne sont pas les querelles habituelles de territoire entre « l'Urssaf-caisse nationale » (ex-Acoss) et

la DGFIP qui sont les plus encombrantes. De multiples formules – de type « groupement inter-administrations » – sont concevables pour organiser leur coopération (plus efficacement que ce qui a été mis en place avec le PAS) au service de l'interface unique vers les allocataires/contribuables décrite en amont. Tandis que deux autres arbitrages, bien que de dimension législative ou budgétaire plutôt symbolique, seront de nature à susciter beaucoup de crispation si le pouvoir politique ne fait pas l'effort de respecter les véritables acteurs du domaine.

→ Il s'agit d'abord de choisir le vecteur légistique le plus pertinent pour écrire l'automatisation du RG, entre l'un des codes sociaux (Sécurité sociale, aide sociale et famille, travail) où s'éparpille le millefeuille des minima historiques, et le CGI précédemment utilisé pour la PPE. Une fois que l'on a démontré qu'il n'y a pas d'issue réellement fonctionnelle en dehors de l'intégration socio-fiscale, on voit mal les deux outils identifiés supra (impôt négatif et crédit d'impôt) rédigés ailleurs qu'au barème de l'IR. Ce qui n'empêche que de vrais impôts (au sens constitutionnel : ainsi la CSG/CRDS) gardent toute leur place au CSS.

Enfin, quand bien même il sera jugé cosmétique par d'aucuns, un argument décisif de lisibilité nous paraît s'imposer quand on regarde les ratios de prélèvements obligatoires (PO) et de dépense publique rapportés au PIB. Au regard des normes de la comptabilité nationale, un « crédit d'impôt exigible octroyé [est comptabilisé] en dépense publique [...] [s'il est] exigible et payable ». En revanche, « un allègement fiscal incorporé dans le système fiscal est enregistré comme une réduction de la créance fiscale et donc comme une réduction des recettes fiscales

1. Il ressort des rapports précités de France Stratégie une leçon paradoxale quant aux résultats à attendre d'une application du barème progressif aux dividendes perçus par les actionnaires. La contraction en 2013 (*versus* le rebond en 2018) des distributions opérées par les sociétés sous contrôle familial (PME et ETI) a représenté environ un tiers du flux potentiel (soit de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros). Bonne nouvelle sous l'angle de l'intérêt général : les sommes non distribuées en riposte à l'alourdissement de l'IR sont capitalisées en fonds propres, renforçant d'autant la solidité des entreprises concernées. Mais nouvelle gênante sous l'angle des recettes espérées, une suppression de la flat tax risque très probablement de se traduire dans l'immédiat par une perte importante d'assiette fiscale. Le décalage pourrait être aggravé par les mesures que nous préconisons afin d'encourager l'orientation de l'épargne nationale vers les placements dans l'économie productive de proximité : une faculté plus systématique de report d'imposition pour les revenus réinvestis en capital-risque ; et un nouveau régime « d'avoir fiscal » au titre de l'IS d'amont, sécurisé et compatible avec le droit de l'Union européenne. Le temps que les comportements s'adaptent, un prélèvement transitoire plus rustique sur le capital pourra être nécessaire étant supposé que les intéressés ne se priveront pas éternellement des revenus correspondants.

2. Tournée vers un public plus homogène de travailleurs modestes, la solution ne répéterait pas la suppression « sèche » et maladroite de 2012. L'exonération d'IR (dans la limite de 5 000 euros par bénéficiaire) a été évaluée à 2,1 milliards d'euros, et la dépense sociale (cotisations salariales dans la limite d'un taux de 11,31 %) du même ordre. La plupart des autres « dépenses fiscales » en matière d'IR ont une justification d'intérêt général (dons aux œuvres, emplois à domicile, travaux d'économie d'énergie, etc.), mais afin d'améliorer la lisibilité de l'impôt, il faut poursuivre leur conversion en subventions budgétaires versées en temps réel.

des administrations publiques (APU) ». Si le RG peut être qualifié de la sorte en tant que constante négative du calcul de l'impôt (ce qui ne serait pas concevable avec une rédaction cantonnée dans les textes de l'État providence), il en résultera une réduction optique de l'ordre d'un point de PIB de chacun des deux agrégats en cause par comparaison au traitement comptable traditionnel des minima sociaux, ce qui ne serait pas indifférent politiquement¹. Et tout cela serait profondément cohérent avec le raisonnement soutenu plus haut qui veut que la garantie de revenu ne soit plus une dépense d'assistance, mais une composante algébrique universelle du droit commun de l'IR.

→ Au demeurant, le mouvement syndical est davantage mobilisé sur l'affectation budgétaire. Il considère que la spécialisation des « prévisions de recettes » et des « objectifs de dépenses » dans la « loi de financement de la Sécurité sociale » (LFSS) issue de la révision constitutionnelle de février 1996 conforte l'autonomie de la protection collective et la légitimité des partenaires sociaux à participer à sa gouvernance face à l'appareil d'État. Il n'est pas discutable que cette ambition de co-construction constitue une nécessité démocratique et passe par une forte visibilité des flux, en l'espèce ceux de PO consacrés à la LFSS et réciproquement ceux des versements adressés aux bénéficiaires.

Il nous faut donc imaginer un compromis qui concilie cette attente et le progrès du compte unique pour le citoyen. À la place des deux flux bruts qui se croisent (recette/dépense), une première variante serait d'en sortir par une astuce d'affichage : dans les décomptes mensuels qui ont été décrits plus haut, tout solde positif en faveur du foyer serait qualifié de prestation sociale (et la charge portée au compte de la Sécurité sociale) et tout solde négatif en faveur de l'État qualifié de contribution (le produit étant affecté au budget). *Idem* lors des avis de régularisation en $n + 1$ (assortis des mouvements d'ordre adéquats).

La gestion combinée DGFIP/Urssaf serait sauvegardée, et le bond fonctionnel qui va avec. L'honneur serait sauf pour « les sociaux » et, intellectuellement, ce « machin » ne serait pas plus artificiel que l'arrangement obscur bricolé chaque été dans les bureaux du ministère des Comptes publics pour accommoder les relations financières PLFI/PLFSS. Mais l'inconvénient serait de renoncer à l'opportunité de contraction des agrégats de comptabilité nationale.

Une seconde solution aurait le triple avantage de sanctuariser le message de l'intégration socio-fiscale, de satisfaire la commande de visibilité de nombre de syndicalistes, et même de redonner force à l'acquis institutionnel de 1996. Car si le but est bien de réaffirmer le lien entre les citoyens et le budget de solidarité de la Nation, le procédé le plus détestable à nos yeux est celui du partage d'une même recette par une clef plus ou moins sanctuarisée entre les deux compétences, summum de l'arbitraire et degré zéro de la pédagogie.

C'est pour cela qu'en bousculant un peu les conventions, la bonne voie serait d'affecter à la Sécurité sociale la totalité des flux en crédit/débit de la nouvelle interface en temps réel. À l'opposé, les régularisations dans les deux sens en $n + 1$ demeureraient l'affaire du budget de l'État, en sorte de ménager sa responsabilité sur la politique fiscale et de protéger la LFSS du mitage sous l'effet des nombreuses « niches » et autres crédits/réductions d'impôt. Par cette simplification radicale serait pleinement réaffirmé le caractère social du RG à chaque versement net reçu par son bénéficiaire ; en sens inverse, les prélèvements nets d'IR rejoindraient les recettes de CSG/CRDS, faisant de la réunification des deux impôts sur le revenu des ménages (tant d'activité que du patrimoine) un pilier de la « Sécu ». Et, tout en étant compatible aussi bien avec le support légistique CGI qu'avec le traitement comptable en diminution de PO, cela déboucherait sur une remise en transparence vertueuse de nos finances publiques².

1. Voir le règlement européen UE 549/2013 (dit Sec 2010), § 20.168. En retenant ce choix d'une formulation dans l'article de liquidation de l'impôt, il est raisonnable d'écarter *a contrario* l'interprétation inverse (une qualification du RG en « crédit d'impôt ») puisqu'elle conduirait à reclasser comme dépense publique près de cinquante millions de fois le montant en cause, soit 300 milliards d'euros (plus de 10 points de PIB) !

2. L'objet n'est pas ici de modifier la balance finale des comptes publics, mais d'aider pour la qualité du débat civique à démêler ce que l'on paye et pourquoi. Un bilan sommaire donne à penser que le « régime général », absorbant le poids direct (et élargi) de toutes les interventions fusionnées dans le nouveau RG en contrepartie d'un flux comparable à celui de l'actuel PAS, serait en mesure de se passer des fractions d'impôt d'État (TVA notamment) qui lui sont transférées dans un jeu d'écritures discrétionnaires de pur habillage.

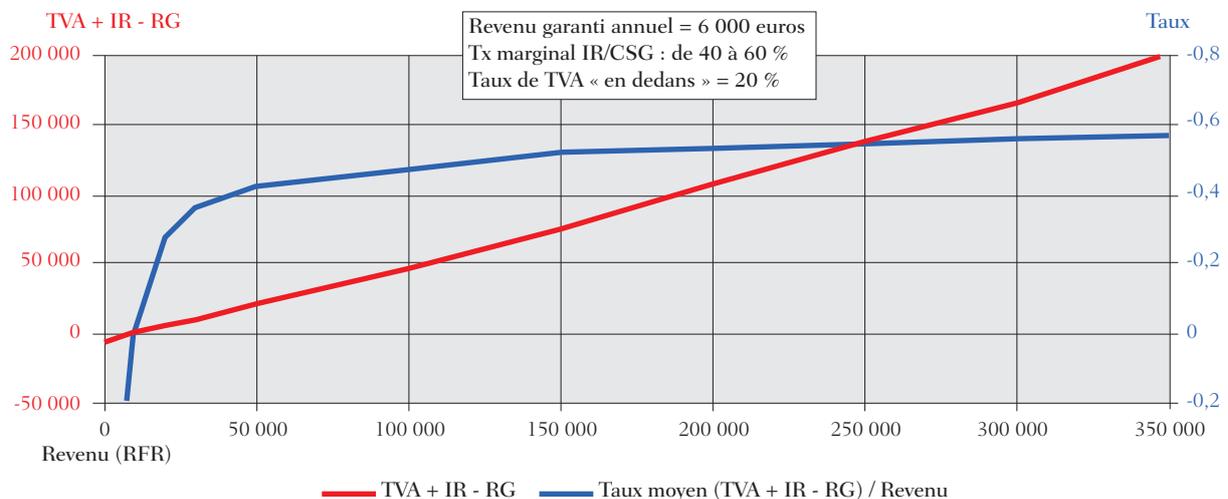
• **Le revenu de base à l'appui
de la progressivité globale du système fiscal**

On a vu comment un dispositif universel de garantie de revenu aiderait à réconcilier les exigences d'efficacité en économie de marché et de justice par l'action contre les inégalités, ordinairement présentées comme antagonistes. Ce qui, dans l'Histoire, s'appelle tout bonnement la social-démocratie.

En foi de quoi et en conclusion de cette première partie, il nous paraît intéressant de soumettre à la réflexion un autre plus du projet, précieux pour renforcer une politique fiscale de progrès, à savoir que cette intégration du RG dans l'imposition du revenu autorisera une meilleure utilisation de la TVA. Celle-ci est légitimement décriée à gauche et dans les milieux populaires, à l'image de toute taxation indirecte qui frappe plus en bas qu'en haut. Mais elle n'en constitue pas moins une ressource incontournable par sa robustesse (sous condition d'une rigoureuse hygiène administrative), sa neutralité aux frontières et, sur-

tout, par son produit budgétaire à défaut duquel il n'y a pas de financement pérenne des services publics¹.

Suivons encore une leçon majeure de la démarche « mirrleesienne » : « Un principe fondamental est que le système fiscal doit précisément être analysé comme un système [...]. Tout d'abord, considérer le système dans son ensemble [...]. De façon plus générale, il n'est pas nécessaire que toutes les taxes répondent à tous les objectifs [...]. Toutes les taxes n'ont pas besoin d'être progressives tant que le système global l'est². » Ce qu'illustre le graphe ci-dessous : en termes consolidés, l'articulation d'une TVA à haut rendement et d'une contribution directe progressive comprenant un impôt négatif en pied de barème est aujourd'hui le chemin le plus performant d'une redistribution aussi égalitaire que souhaitée³. D'où l'on retiendra qu'ainsi mis en perspective, le schéma socio-fiscal intégré devrait pour la gauche de gouvernement devenir une promesse raisonnable de réussite collective.



Lecture : vu sous l'angle du Trésor, le diagramme représente (respectivement en montant et en proportion globale) le poids cumulé des prélèvements rapporté au revenu disponible d'un contribuable. Sont pris en compte un IR/CSG (progressif au-delà de 100 000 euros de RFR), assorti d'un RG mensuel de 500 euros, et une TVA au taux de 20 % (calculé « en dedans », c'est-à-dire taxe/prix TTC).

1. En Suède ou au Danemark, le taux dominant (voire unique) de la TVA est de 25 %.
 2. Voir James Mirrlees et al., *Tax by Design. The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, 2011 : introduction p. 2 puis chapitre 20 p. 472 (traduction libre).
 3. Voici plus de deux siècles, Condorcet expliquait déjà qu'un impôt proportionnel (ce qui est, grossièrement, le cas d'une taxation générale de la consommation) combiné à une garantie de ressources pour les plus modestes aboutit globalement à une contribution progressive selon le revenu. *A fortiori* si, au sommet de l'échelle sociale, elle est renforcée par une accentuation du barème appliquée à l'ensemble des revenus dépensés (qu'ils viennent du travail ou du capital). Afin de neutraliser les comportements d'évasion (même si leur impact demeure marginal), il conviendrait de corriger les règles de territorialité en sorte que les nationaux expatriés contribuent à l'identique des résidents. En protégeant la reconstruction de l'offre productive, cette redistribution volontariste du pouvoir d'achat entre les ménages conditionne l'acceptabilité d'une stratégie coopérative de rééquilibrage au sein de la zone euro inséparable de l'engagement commun contre l'inflation.

Annexe : une déclinaison pragmatique à deux niveaux

En seconde partie, nous proposons une annexe plus descriptive au lecteur qui aura bien voulu nous suivre au long de cette argumentation analytique parfois trop abstraite. Elle servira à donner chair à la discussion autour de quelques hypothèses opérationnelles, calibrage en valeur, révision de l'empilement législatif et responsabilisation des parties prenantes.

La protection sociale du XXI^e siècle ne saurait, comme dans la vision libertarienne, se résumer à une allocation unique travestie en revenu universel pour les besoins de la cause. Elle a vocation à être toujours plus inclusive, par une structuration à deux niveaux : un socle de sécurité et de prestations ciblées, et un second niveau d'accompagnement personnalisé, l'ensemble étant inséparable des services publics qui contribuent à « faire société¹ ».

Calibrage du droit inconditionnel et autres prestations

C'est peu dire que le défi pour rendre crédible le revenu de base (ci-après RdB) est de parvenir à le calibrer dans une enveloppe convaincante, à l'écart des surenchères électorales. Un test de faisabilité est de soumettre à la critique une simulation chiffrée et rédactionnelle, ce à quoi s'emploiera la présente rubrique consacrée à ce premier niveau de protection.

• Simulation de l'impôt négatif et du crédit d'impôt sur les revenus d'activité

S'il n'y avait que la population d'âge actif à prendre en compte, le formatage du dispositif proposé pourrait se satisfaire du binôme présenté plus haut par transposition des profils 2022 de l'IR et de la PA : le RG aligné sur la constante négative (6 078 euros) et la pente d'entrée sur le taux (30 %) de la troisième tranche d'imposition. En effet, en raison de la forte bonification de la PA en 2019 suite au mouvement des « gilets jaunes », on a pu parler « d'alignement des planètes » entre les profilages de la prime et du bas de barème IR.

La place structurante de l'incitation au travail dans la problématique du RdB explique pourquoi, jusqu'ici, les auteurs qui ont poussé le plus loin leurs projections ont évité de les étendre aux retraités au risque d'un surcoût dissuasif. Si l'on entend boucler le financement, il faut aller plus avant et assumer un choix éminemment politique : le nôtre sera de considérer que l'enjeu du RG n'est pas d'agir sur le partage intergénérationnel, mais de mieux protéger la situation des plus défavorisés. Avec l'idée que la soutenabilité budgétaire du projet passe par la neutralité envers les inactifs du troisième âge (ni perdants, ni gagnants, sans préjudice d'un recul du non-recours grâce à l'automatisation de l'ASPA), en sorte de concentrer le gain sur la population en activité plus touchée par les inégalités et la précarisation.

Cela implique de dissocier i/ un profil de droit commun aligné le plus possible sur l'existant pour s'appliquer

1. La résolution générale du 50^e congrès de la CFDT (Lyon, juin 2022) qui a nous a inspiré pour partie retient plutôt une structuration à trois niveaux en distinguant le socle universel et les prestations personnalisées.

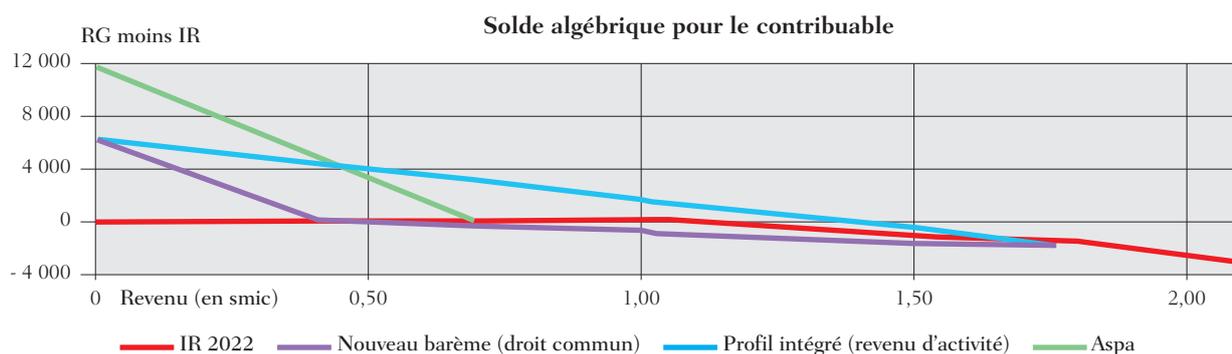
aux inactifs (les retraités pour l'essentiel) ; et ii/ une courbe plus favorable qui absorberait la PA mais serait réservée aux seuls actifs. La solution technique (illustrée par le tableau et le graphique ci-après) sera de jouer sur le couple d'instruments analysés plus haut, d'un côté l'impôt négatif qui n'aurait pas le caractère de « dépense fiscale » car intégré à la structure permanente de l'impôt et, de l'autre, un complément qualifié de « crédit d'impôt » en comptabilité nationale et qui serait ciblé sur les revenus du travail.

En prenant pour repère la situation d'un célibataire sans enfant, les travaux de simulation débouchent sur une hypothèse simple qui consisterait :

– à remplacer en pied de barème de l'article 197

(CGI) l'enchaînement actuel des deux premiers taux (0 % puis 14 % décote comprise) par une constante négative égale au RG, associée à une tranche d'entrée à 100 % jusqu'à un RFR du même montant (de l'ordre de 0,41 smic), et suivie d'une deuxième à 8,7 % pour rattraper à l'identique la borne inférieure de la troisième tranche¹. Les retraités dont la pension est inférieure au « minimum vieillesse » continueraient à recevoir leur allocation différentielle ajustée en conséquence. Et afin qu'il n'y ait aucun perdant, une bonification fiscale des petites pensions comblerait l'écart (de quelques centaines d'euros) que l'on observe entre la nouvelle deuxième tranche et le barème existant ;

Smic mensuel/horaire 08-2022	1 678,99	11,07		RG mens	506,50	Tx 1 ^{re} tranche actifs		30 %	
	0 smic	Pivot tr1/2	Aspa	1 smic	Seuil IR	1,5 smic	3 ^e tranche	2 smic	Pl sec so
Revenu (en équivalent smic)	0	0,41	0,69	1	1,046	1,5	1,75	2	2,04
RFR (12 mois)	0	6 078	10 297	14 871	15 551	22 306	26 070	29 741	30 362
Aspa - Juillet 2022	11 441	4 688	0						
Impôt après décote	0	0	0	0	0	-1 140	-1 742	-2 844	-3 030
Pente de droit commun		-1,00	-0,087	-0,087	-0,087	-0,087	-0,087	-0,30	-0,30
Nouveau barème (droit commun)	6 078	0	-368	-767	-826	-1 415	-1 743	-2 844	-3 030
Compl. Aspa / bonif retraites	5 363	4 688	368	767	826	296	0		
Bonification actifs	0	4 255	3 357	2 383	2 239	801	0		
Profil intégré (revenus d'activité)	6 078	4 255	2 989	1 617	1 413	-614	-1 743	-2 844	-3 030



Lecture : en situation nouvelle, les trois premières lignes précisent le barème des premières tranches de « droit commun » et le bonus qui éviterait des perdants chez les retraités. Tandis que le crédit d'impôt versé aux actifs s'alignerait sur le profil intégré décrit plus haut (comprenant la PA) au taux de 30 % continu avec celui de la 3^e tranche (la CSG venant en sus). Le graphe montre que cette bonification individuelle est linéairement croissante puis décroissante de part et d'autre du pivot entre les nouvelles 1^{re} et 2^e tranches.

1. Une variante plus ambitieuse a été simulée à budget constant qui, en ramenant à 0 % le taux marginal de la deuxième tranche proposé ici à 8,7 %, permettrait subsidiairement de supprimer l'étagement des taux réduits de CSG sur les revenus de pension dont les effets de seuil et les charges de suivi confinent à l'absurde.

– à redéployer l'actuelle « bonification » de PA au format d'un crédit d'impôt¹, calibré en sorte qu'avec ce complément tous les revenus du travail (salaré ou indépendant) soient soumis du premier euro jusqu'au plafond de la troisième tranche (RFR de 74 545 euros, soit 5,4 smic) à une taxation marginale continue à 30 %.

À partir du seuil de la quatrième tranche (ne sont concernés en réalité que moins de 5 % des contribuables), tous les revenus supporteraient invariablement le barème progressif² selon un régime unifié (travail, pensions et désormais les RCM).

• Remplacement du quotient conjugal et du quotient familial

Conformément à la proposition d'option (conditionnelle) des couples pour la déclaration commune des revenus partagés, la notion de QC devrait disparaître du CGI au profit d'une modalité générale d'assiette, en l'espèce la division par deux des revenus en cause. Par exemple, en remplaçant dans le sens qui suit les règles de l'article 6 relatives au mariage et au Pacs : « Lorsque deux personnes sont unies en droit ou en fait par une communauté de vie, les revenus appréhendés et déclarés en commun sont réputés également partagés entre elles deux. »

Dans la même veine, une variante de simplification supplémentaire mériterait d'être explorée, qui viserait à plus d'équité dans la prise en compte des enfants à charge. Notamment du premier enfant des familles modestes qui fait l'objet d'une discrimination indéfendable puisqu'il n'est éligible ni aux allocations familiales (AF, lesquelles ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant), ni de fait au bénéfice du quotient en raison de la faiblesse du revenu des parents.

Le schéma à privilégier serait de cumuler la masse budgétaire des AF (environ 12 milliards d'euros) et l'impact du quotient familial (de l'ordre de 18 milliards d'euros, compte tenu du plafond actuel de

1 500 euros par demi-part) et de les recycler dans une répartition unitaire dès le premier enfant (pour une moyenne de l'ordre de 2 000 euros annuels qui n'écarte pas une modulation selon l'âge, voire le rang). Une pareille avancée relève d'un arbitrage politique indépendant des simplifications décrites dans ce rapport, celles-ci pouvant être mises en œuvre que la variante familiale soit adoptée ou pas. Le resserrement du code (art. 193 et sq.) et le gain de cohérence globale n'en seraient pas moins considérables.

Quoi qu'il en soit de la décision, il serait souhaitable de pousser subsidiairement un autre aménagement de gestion qui ferait gagner en qualité de service et en réduction des contraintes déclaratives pour les usagers : symétriquement au basculement sur l'infocentre DGFIP/Urssaf de la totalité du processus intégré relatif au RG, on suggère (en conformité avec la charte « Dites-le nous une fois » déjà évoquée) que le réseau CAF/MSA assure dans l'avenir l'exclusivité des formalités de suivi des enfants (et de l'autorité parentale), à charge pour lui d'alimenter en temps réel la base de données fiscales des informations pertinentes.

• Test de rédaction au code général des impôts

Le test de rédaction au CGI témoigne de l'allègement remarquable des textes, conforté par la disparition de la décote et en supposant aboutie l'hypothèse d'effacement de la notion de quotient (parallèlement, les divers codes de la protection sociale seraient débarrassés des dispositions pécuniaires relatives aux minima remplacés par le RG) :

« Art. 197 - I. 1. L'impôt est calculé sous déduction d'un montant de 6 078 euros en appliquant le taux de 100 % à la fraction du revenu imposable inférieure ou égale au même montant, puis le taux de : 8,7 % pour la fraction supérieure à 6 078 euros et inférieure ou égale à 26 070 euros ;

1. Analogue à l'ancienne PPE, à cette amélioration près que la nouvelle bonification parviendrait mensuellement aux destinataires avec les acomptes en temps réel du compte socio-fiscal. Conformément à la jurisprudence, elle serait attribuée sous condition de ressources (c'est-à-dire bornée au seuil de la troisième tranche et modulée selon le rapport entre le revenu d'activité de l'intéressé-e et son RFR établi dans le cadre du foyer fiscal). Enfin, bien qu'il ne soit soumis ni aux cotisations, ni à l'impôt, ce complément de rémunération d'ordre public devrait être pris en compte dans le calcul du salaire de référence pour la détermination des droits en matière de retraite.

2. Tranches à 41 % et 45 %, puis contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) à 3 % et 4 %.

30 % pour la fraction supérieure à 26 070 euros et inférieure ou égale à 74 545 euros » (la suite sans changement). »

« Art. 200 sexies – I. Afin d’inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu’ils soient salariés ou non-salariés, à l’exercice ou à la reprise d’une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d’achat, il est institué une bonification fiscale des revenus d’activité au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France. Le montant du revenu imposable ne doit pas excéder la limite supérieure de la deuxième tranche du barème fixé à l’article 197. »

« II. Pour chaque personne dont les revenus professionnels [...] sont inférieurs ou égaux à la limite supérieure de la première tranche du barème précité, la prime est égale à 70 % du montant de ces revenus. Lorsque ces revenus sont supérieurs à la même limite et inférieurs à la limite mentionnée au I, la prime est égale à 21,28 % de la différence entre celle-ci et le montant de ces revenus...¹ »

« Art. 200 sexies bis – Afin de protéger le pouvoir d’achat des retraités aux ressources modestes, il est institué une bonification fiscale des revenus de pensions au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France...² »

On a précisé comment le RG bénéficierait désormais dès l’âge de dix-huit ans à tous les jeunes majeurs qui auront fait le choix de se déclarer comme contribuable, ce qui n’appelle aucune rédaction particulière au regard du barème. Quant à la charge correspondante ajoutée à la cotisation des parents afin de neutraliser tout effet d’aubaine, il conviendra de s’accorder sur un mécanisme progressif à raison du RFR de chacun : par exemple, une exemption jusqu’au revenu moyen pour aboutir à une imputation intégrale au seuil du dernier décile. En outre, il serait équitable de prendre en considération le fait qu’à mesure que l’intéressé entre en activité, il

reçoit ce complément de façon croissante sous la qualification de « bonification d’activité ». Celle-ci relevant d’une intervention publique différente, à savoir le soutien aux basses rémunérations lié à la stratégie de l’emploi, il serait justifié qu’elle n’entre pas dans l’obligation parentale.

• Variante pour un revenu de base majoré

L’ambition de la garantie de revenu n’est pas qu’on puisse en vivre normalement et de manière durable. À l’instar du RMI en 1989, elle n’est qu’un minimum de survie, ce qui conduit à prendre le forfait existant de RSA/PA comme montant de référence à discuter. Mais pour la complétude du débat, un calibrage variant devrait être exploré afin d’entendre le plaidoyer des militants de la solidarité quand ils font valoir que les minima sociaux ont pris un retard significatif sur l’évolution moyenne des revenus depuis trente ans³. Par exemple, une proposition alternative à 600 euros par mois conjuguée à l’allocation logement parviendrait à approcher le seuil de pauvreté à 50 %⁴.

Force est, cependant, de souligner que, toutes choses égales par ailleurs, rehausser ce paramètre d’un égal montant dans le barème exploré ci-dessus (soit 1 200 euros en plus par contribuable et par an) représenterait pour 50 millions d’assujettis un coût de près de 60 milliards d’euros. Évidemment, semblable projection est totalement irréaliste.

La demande, malgré tout, n’est pas totalement désespérée si l’on accepte de la moduler sans sacrifier le « design » du projet⁵ : automatisation ; concentration de l’enveloppe en faveur des revenus d’activité ; continuité du profil, sans ressaut. Partant de la constante négative portée à 7 200 euros/an pour cibler la grande pauvreté, l’arrangement consisterait non seulement à accentuer la pente de la première tranche pour limiter la dépense envers les contribuables un peu moins défavorisés, mais surtout à renoncer à se caler sur le barème existant. Aussi ne doit-on pas dissimuler

1. Rédaction décalquée de celle de la PPE appliquée entre 2002 et 2016, suite à l’invalidation d’une première version qui prévoyait une réduction dégressive de CSG.

2. Rédaction analogue à celle de l’article 200 sexies, aux différences près de références et de pourcentages.

3. Le montant du RSA a augmenté de 96 % par rapport au RMI de 1989 (soit 16 % de plus que la hausse des prix) pendant que le smic horaire progressait de 152 % (dont la compensation progressive du passage aux 35 heures).

4. Convention appréciée en proportion du revenu médian (i.e. sur la base d’un niveau de vie médian évalué à 1 771 euros par mois pour une personne seule en 2018). Les analystes retiennent de préférence le seuil à 60 %.

5. Au sens de l’ouvrage central de la théorie de la fiscalité optimale : James Mirrlees, *Tax by Design. The Mirrlees Review*, op. cit., 2011.

que ce recalibrage retomberait alors entièrement sur les catégories supérieures, y compris les classes moyennes (par exemple à partir du 7^e décile), amplifiant singulièrement le message égalitaire par rapport à l'ambition minimale du schéma de référence.

Traduit dans la simulation suivante, il s'agirait de prendre le revenu moyen comme pivot de la redistribution. On relèverait à 36,1 % (au lieu de 30 %) le

taux d'entrée propre aux actifs pour rejoindre le niveau actuel de l'IR à 1,6 smic (actuellement de 1 378 euros nets). Suivrait pour le tiers le plus aisé un alourdissement progressif jusqu'à atteindre un supplément de 5 points de revenu à hauteur du dernier vingtile. La redistribution du haut vers le bas passerait de 10 à 25 milliards d'euros, moyennant quoi l'opération demeurerait globalement à l'équilibre budgétaire.

Smic mensuel/horaire 08-2022	1 678,99	11,07		RG mens	600	Taux 1 ^{re} tranche actifs	36,1 %				
	0 smic	Pivot tr1/2	1 smic	IR > 61	Plaf PA	RFR moy	3 ^e tranche	2 smic	Pl sec so	4 ^e tranche	5 ^e tranche
Revenu (en équivalent smic)	0	0,48	1	1,05	1,28	1,6	1,75	2	2,04	5,42	11,64
RFR (12 mois)	0	7 200	14 871	15 551	19 089	23 793	26 070	29 741	30 362	74 545	160 336
PA - IR	6 000	2 961	1 765	1 419	-626	-1 378	-1 742	-2 844	-3 030	-16 285	-51 460
Pente de droit commun		-1,000	-0,083	-0,083	-0,083	-0,083	-0,361	-0,361	-0,361	-0,361	-0,410
Nouveau barème (droit commun)	7 200	0	-637	-693	-987	-1 378	-2 199	-3 522	-3 746	-19 675	-54 849
Bonification actifs	0	4 604	2 476	2 287	1 305	0					
RG - IR actifs (1 ^{re} tranche jusqu'à 41 %)	7 200	4 604	1 839	1 594	318	-1 378	-2 199	-3 522	-3 746	-19 675	-54 849
Gain/perte (actifs)	1 200	1 644	74	174	944	0	-457	-678	-715	-3 389	-3 389

Lecture : en comparaison du tableau précédent, l'augmentation du RG profite à tous les actifs jusqu'au RFR moyen (bien que le taux marginal de taxation appliqué dès le premier euro, bonification comprise, soit durci à 36,1 %). Le gage devrait donc être supporté par tous les contribuables dont le RFR par adulte dépasse 23 793 euros.

• Coordination avec les prestations spécifiques

Pour mémoire, au-delà de la réponse par le RG aux besoins de première nécessité, il est acquis que d'autres prestations plus spécifiques sont essentielles pour donner du pouvoir de vivre aux personnes en tenant compte de leurs situations concrètes. Elles doivent logiquement être personnalisées en fonction des trajectoires familiales (la composition du foyer...), personnelles (âge, handicap, etc.) et professionnelles (emploi ou pas, et ses caractéristiques), voire en fonction du territoire.

Si ces interventions sont extérieures au spectre du présent rapport et que leur spécialisation confirme ce qui a été énoncé sur le positionnement des organismes en charge, il n'est pas interdit de vouloir faire mieux quant à la coordination :

– le stade élémentaire est celui de l'interconnexion des fichiers, où des progrès essentiels ont été accomplis dans un chantier qui par nature restera à jamais perfectible ;

– un second degré serait d'unifier la tuyauterie des flux monétaires : l'enjeu d'automatisation se présente dans des termes radicalement différents des minima. La question méritera néanmoins d'être soulevée des avantages/inconvénients de synergie à tirer du paiement de toutes les prestations via le circuit crédit/débit du compte socio-fiscal ;

– d'autres champs de discussion se signaleront à leur tour, tels que les périmètres de chaque « boutique » (par exemple entre DGFIP et Urssaf quant au contrôle des prélèvements assis sur les salaires) ou l'interaction des barèmes (à commencer par la déductibilité, ou pas, de la CSG).

• Articulation entre IR et CS

En conclusion de ces propositions opérationnelles, l'occasion se présente de purger la querelle de la fusion IR/CSG qui depuis des lustres encombre à gauche les réflexions sur l'imposition des ménages. Cette « révolution fiscale » visait des objectifs pleinement partagés de lisibilité et de restauration d'une progressivité réelle, au prix sans doute de transferts

non maîtrisés et d'une fébrilité redoutable pendant la mise en œuvre. On constate ici que ces mêmes objectifs peuvent être atteints plus complètement, et à tout le moins sans traumatisme, par l'intégration entre l'IR et les mécanismes RSA/PA de minimum garanti. Et si d'aucuns jugent que la simplification est poussée trop loin, les éléments sont réunis pour discuter les précisions qu'ils voudraient ajouter aux fins de parfaire le bon ordre du paquet (on pense particulièrement aux conditions relatives à la résidence ou au patrimoine).

Tout compte fait, en termes de qualité des finances publiques, il nous semble préférable que le nouveau barème socio-fiscal unifié et la CSG/CRDS demeurent distincts tout en s'articulant comme deux composantes parallèles de l'imposition générale des revenus. En leur temps, les partenaires sociaux n'avaient pas manqué de faire valoir l'intérêt pour le dialogue institutionnel de préserver ce dualisme des PO sur les ménages, et on a mesuré plus haut combien l'affaire demeurerait sensible. L'actualité plaide aussi pour maintenir une CSG autonome permettant l'adossement de prestations à objet très identifié, piste avancée en particulier pour débloquent le financement de la cinquième branche dédiée à la dépendance.

En résumé, autant la fusion emblématique n'apparaît plus ni utile, ni nécessaire à la mise en cohérence de notre système redistributif, autant un effort de clarté est toujours attendu à la lumière des principes de consentement ou de transparence proclamés aux articles 13 et 14 de la déclaration de 1789. Le Parlement avait délibéré en 2015 d'un rapprochement en ce sens des deux codes (CGI et CSS), et la réforme serait bien inspirée d'y revenir¹.

Le droit personnalisé à l'accompagnement

Au second niveau, beaucoup a été écrit sur ce droit à l'accompagnement des personnes vers une insertion sociale et professionnelle qui leur assure un véritable pouvoir d'agir lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés ou aux risques de l'existence. Et dans la vie réelle, il ne manque pas de leçons à tirer des quarante années de mise en œuvre des minima sociaux en ce qui concerne à la fois les relations aux intéressés et la hiérarchisation des responsabilités entre les administrations chargées de cette mission.

• Maîtriser la dématérialisation des procédures et valoriser l'accompagnement social

Une première interrogation porte sur l'acceptation par les professionnels du social eux-mêmes du chamboulement de paysage que représentera pour certains la séparation entre leur vocation relationnelle et la liquidation des prestations. Il pourrait y avoir des réflexes corporatistes, mais ils ne résisteront pas face aux attentes de la société. On doit naturellement faire confiance aux intervenants du secteur public et associatif pour s'adapter aux évolutions du métier, sachant que l'automatisation des rapports d'argent valorisera d'autant leur apport interpersonnel et de proximité. À condition cependant qu'il n'y ait pas de raté bureaucratique, cette hantise vécue au quotidien par les praticiens.

Le premier préalable est que la qualité informatique soit au rendez-vous. Tant que les droits demeurent soumis à une relation de guichet, la dématérialisation s'avère la pire et la meilleure des choses, facteur de gain de temps et d'autonomie pour les uns, mais aussi d'exclusion radicale pour d'autres marqués, ou pas, par l'illettrisme et l'illectronisme. Les choses bougeront radicalement à partir du moment où le RdB ne

1. Voir en ce sens les I et II de l'article 77 de la LFI pour 2016 adoptés par le Parlement (mais invalidés par le Conseil constitutionnel « au surplus » de la censure au principal d'une ristourne de CSG réservée aux salariés).

En termes de principe, était introduite en préambule du CGI la rédaction suivante : « Art. 1^{er} – L'imposition des revenus des personnes physiques comprend deux composantes : 1° L'impôt sur le revenu, dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sont établis au présent chapitre ; 2° La contribution sociale généralisée, dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sont établis au chapitre VI du titre III du livre premier du code de la Sécurité sociale. » Et sur le plan opérationnel, le texte prévoyait que les sommes prélevées au titre de la CSG soient reprises pour information sur les avis d'imposition à l'IR.

sera plus laissé à l'initiative du bénéficiaire, mais liquidé spontanément sur la base des renseignements collectés par le système d'information. Pour autant resteront les fragilités inhérentes aux automates, la diversité des aléas humains et le respect de l'accès aux données, face auxquelles une médiation experte et immédiate sera toujours aussi impérieuse. Cela passe donc par une mise en réseau plus systématique : le devoir pour chaque commune (son centre d'action sociale) de tenir une permanence où tout résident aura la certitude d'accéder à son compte en ligne (qu'il pianote lui-même, où que des sachants agréés fassent pour lui et devant lui)¹.

L'autre inquiétude est qu'en supprimant la nécessité pour l'usager de rencontrer ceux qui s'occupent des prestations, le service perde sa seule occasion de contact pour pousser les dimensions non monétaires (enfants, santé, formation, culture, etc.) de sa fonction. La réponse est dans le dispositif lui-même : dès que quelqu'un sera identifié par l'infocentre socio-fiscal en tant que bénéficiaire du RG dans des conditions (âge, nature des ressources) qui justifient une intervention de soutien, il appartiendra à l'instance compétente (aussitôt saisie) d'engager les démarches requises. « L'assistantat » n'y aura plus sa place, mais il faut se mettre d'accord sur les nouvelles obligations que cette solidarité de droit commun emportera pour les destinataires autant que pour les acteurs publics.

• Une approche revisitée des obligations des bénéficiaires du revenu de base

La thématique des droits et obligations attachés aux minima sociaux n'a jamais disparu dans les controverses politiciennes, la facilité à manipuler l'opinion à ce propos étant repérée comme un bon indicateur du faible degré de confiance que la société entretient vis-à-vis d'elle-même. Au point qu'on s'est

attristé de la misérable « course à l'échalote » orchestrée lors de la campagne présidentielle aux fins de distinguer qui au centre et à droite serait le plus énergique dans l'avenir pour soumettre à contrepartie le bénéfice du RSA².

Pour notre part, nous préférons nous placer en continuité des publications de la Fondation Jean-Jaurès, sans recopier ce qui y a déjà été excellemment formulé³. Le consensus de départ est bien celui de l'inconditionnalité d'un droit citoyen équivalent à d'autres tel le droit à l'éducation ou à la santé. Ce qui fonde, logiquement, l'automaticité objet de la présente étude.

Mais au-delà des proclamations moralisantes, le référentiel de gauche n'est pas totalement exempt d'hésitations. Élémentaire tant que le revenu garanti fonctionne comme filet de sécurité et soutien au pouvoir d'achat, la chose devient plus subtile quand on commence à se dire que la collectivité a aussi vocation à agir sur les comportements. Que l'intention soit d'amener ceux qui sont souvent laissés de côté à reprendre confiance en eux-mêmes et estime de soi, ou plus prosaïquement de les orienter vers le marché de l'emploi, une dimension contractuelle va alors intervenir avec engagements réciproques du service qui accompagne et du citoyen bénéficiaire.

Puisqu'il est exclu d'édifier une société de l'oisiveté, il n'y a pas à avoir d'états d'âme sur cette vision de réciprocité bien qu'elle conduise inévitablement à un régime d'obligations (de souscrire un contrat, puis de s'y tenir) et de sanctions (si manquement aux obligations). Or, tout change dès lors qu'on institue une automaticité authentique, laquelle si les mots ont un sens signifie, un, que le paiement du RG ne saurait être subordonné au respect des dites « obligations » ; deux, que les dites « sanctions » ne sauraient pas

1. Inscrite dans les charges obligatoires des mairies, cette mission de service public devrait être compensée en tant que telle dans le cadre de la dotation de fonctionnement.

2. Voir le programme, déjà cité, du président candidat, sous la rubrique « Atteindre le plein emploi » où l'on relève la position suivante : « Des droits et devoirs renforcés. Le RSA conditionné à une activité effective qui permet l'insertion ». Voir aussi « Les Français et la réforme d'accès au RSA », rapport du sondage effectué pour *Le Journal du dimanche* (23 mars 2022) par l'institut Ifop où l'on lit que 80 % des contacts interrogés ont répondu positivement à la question « Vous personnellement, êtes-vous favorable ou pas favorable à ce que les personnes percevant le revenu de solidarité active (RSA) consacrent quinze à vingt heures par semaine de leur temps à une activité facilitant leur insertion professionnelle ? »

3. *Revenu de base. De l'utopie à l'expérimentation*, essai publié en janvier 2019 par la Fondation Jean-Jaurès ; Nicolas Bouillant, Thierry Germain et Christophe Sente, *Proposition pour la création d'un revenu républicain*, op. cit., 22 mai 2020 ; Gilles Finchelstein, « Revenu universel : le temps des synthèses », *Libération*, 4 juin 2021 ; Timothée Duverger et Achille Warnant, *Proposition pour la création d'une « garantie de solidarité républicaine »*, Fondation Jean-Jaurès, 9 décembre 2021.

davantage ressembler à une récupération *ex post* des sommes versées¹.

À ce stade du raisonnement, les partisans sincères de l'automatisation n'échapperont donc pas à réévaluer le « cahier des charges » de l'accompagnement qui dans la nouvelle configuration sera opposable tant aux contribuables/allocataires qu'aux intervenants publics ou parapublics. À cette fin, deux propositions normatives nous semblent mériter examen et d'être soumises à l'expérimentation décentralisée dont on ne fera pas l'économie :

- la première, pas vraiment étonnante, fait seulement écho à la polémique électorale rappelée *supra* quant aux « heures d'activité » qui pourraient être exigées des bénéficiaires du versement socio-fiscal – pour des volumes au demeurant très variables. Déjà aujourd'hui et plus encore demain, les contrats d'insertion qui doivent encourager les signataires à se projeter dans l'avenir pourraient intégrer la participation à des activités d'utilité sociale (aide aux proches âgés ou en situation de handicap, formation longue, bénévolat, création d'entreprise...). Toutefois, plusieurs occupations de ce type sont aussi susceptibles d'être exercées contre rémunération (voire sous une forme concurrentielle), laquelle s'ajoutera à la garantie de revenu moyennant la taxation marginale prévue au nouveau barème. Il sera donc indispensable² de sanctuariser la règle que toute heure présentant un caractère d'« activité effective » sera enregistrée et traitée comme telle en sus du forfait de base. En ayant conscience que, cette clarification étant acquise, un redoutable travail de coordination restera à entreprendre, ne serait-ce qu'à la frontière des actions locales sur l'emploi (« territoires zéro chômeur de longue durée », ou toute autre formule aidée qui reposerait davantage sur le temps partiel) ;
- la seconde proposition, plus novatrice, risque d'irriter certains spécialistes du travail social. Néanmoins, si on croit important de conserver une

crédibilité aux notions d'obligations et de sanctions à l'appui d'une réelle politique d'incitation, et si on exclut toute forme de pénalisation financière pour les raisons exposées en amont, il convient d'inventer un autre moyen de pression. L'expérience municipale nous suggère une piste de sortie qui conjuguerait plusieurs avantages : à savoir la capacité pour le service d'accompagnement d'imposer au bénéficiaire de l'allocation une procédure de codécision (de « curatelle », diront certains) sur l'emploi des sommes reçues à raison de la garantie de revenu. En dépit de son aspect déresponsabilisant, ce suivi contraignant peut aussi renforcer la démarche d'insertion si le curateur désigné possède les aptitudes psychologiques requises, outre qu'il n'est guère douteux que la grande majorité des défaillants sanctionnés de la sorte seront désireux de s'en libérer au plus vite, en revenant au respect de leurs obligations. Enfin, on s'attend à ce que pareil compromis recueille un niveau élevé d'approbation dans l'opinion. Reste à encadrer soigneusement les modalités, et donc à se pencher sur la gouvernance la mieux à même d'assumer le renversement d'optique.

• La responsabilisation des acteurs de l'accompagnement

S'agissant des enjeux d'organisation, le récent rapport de la Cour des comptes offre une documentation éclairante sur les faiblesses passées et actuelles de la décentralisation dans l'exemple du RMI/RSA³.

Depuis l'origine, les départements sont les chefs de file de la politique d'insertion, et le réseau des CAF et de la MSA est chargé de la gestion de l'allocation (instruction des demandes, calcul et versement du revenu garanti). Normalement, dans les deux mois de la notification par l'organisme payeur de l'ouverture des droits à un bénéficiaire éligible, le président du conseil départemental a la responsabilité d'orienter celui-ci vers un accompagnement adapté selon son degré d'éloignement du marché du travail. En

1. Comme l'a relevé Guillaume Allègre (« RSA : "Conditionnalité et automaticité sont deux objectifs contradictoires" », *Le Monde*, 29 mars 2022), il y a une antinomie d'un cynisme absolu entre les deux annonces du candidat Macron, le conditionnement du versement du RSA à une activité effective et le versement des aides à la source.

2. Ne serait-ce qu'en conformité avec les conventions de l'OIT qui prohibent le « travail gratuit ».

3. « Le revenu de solidarité active. Rapport public thématique », Cour des comptes, janvier 2022.

pratique, les équipes départementales assurent plus souvent l'accompagnement social et socio-professionnel (ou le délèguent à des structures communales ou associatives, voire aux CAF/MSA), tandis que l'accompagnement professionnel est réalisé par Pôle emploi. L'État a d'abord conservé le poids du reversement des sommes distribuées. Jusqu'à ce qu'il soit revendiqué par les élus départementaux, ceux-ci soutenant qu'un transfert de cette charge inciterait à un pilotage plus proactif, source d'économies sur le nombre d'allocataires¹. Dans les faits, l'opération s'est retournée contre les territoires concernés (par un effet de ciseau entre la dynamique des demandeurs touchés par la précarité et celle de la recette de contrepartie). Et les dirigeants de ces collectivités en ont souvent tiré argument pour restreindre encore les moyens consacrés à l'insertion.

La conversion des minima sociaux en dispositif socio-fiscal se traduira mécaniquement par la rationalisation qu'on a décrite des flux de prestation, impliquant une négociation institutionnelle sur la remise d'équerre des budgets territoriaux qui en seront soulagés. En sens inverse, il y a là une opportunité pour relancer une stratégie décentralisatrice qui embarque l'ensemble des parties prenantes en faveur des fonctions d'accompagnement.

Il n'est pas contesté que le suivi de proximité d'une garantie de solidarité doit se jouer à l'échelle des territoires, en lien étroit avec les pilotes de l'économie sociale et solidaire en particulier en matière de retour à l'emploi, et que le périmètre départemental (ou cir-

constancielle métropolitain) est le plus pertinent à cet effet. Le raisonnement est que si la redistribution des revenus s'entend heureusement dans l'espace national, il est bon que les initiatives et les formes d'organisation du soutien personnalisé fassent l'objet d'une certaine émulation sur les résultats, arbitrée par les élections départementales. Conjugée à un droit universel, cette diversité des accompagnements participera de l'adhésion citoyenne au dispositif, sous réserve des précautions qui suivent :

- alerté par les dérives de la première départementalisation, une condition de réussite est d'encadrer l'ancrage décentralisé dans un schéma rigoureux de responsabilisation. Il faut donc une dotation budgétaire centrale fléchée sur la mission, actualisée et proportionnée chaque année au nombre et aux caractéristiques des inscrits. Et que dans cette démarche systématisant le « aller vers », les conseils départementaux soient assujettis à une obligation de moyens, laquelle en cas de manquement devrait être assortie de sanction de l'exécutif défaillant ;
- au lieu de la dialectique moralisatrice droits/devoirs des allocataires, le fil conducteur doit devenir l'engagement des autorités sur la qualité du suivi. Ainsi y aura-t-il besoin pour les professionnels du domaine d'un protocole opposable de bonnes pratiques, et d'inscrire dans la loi une relation de confiance appropriée (dialogue contradictoire, circuit accéléré de règlement du contentieux, etc.²).

1. Voir loi 2003-2000 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion. Le transfert a été compensé par l'attribution globale d'une fraction de la taxe sur les carburants et produits énergétiques, dont la répartition entre les départements a été figée en proportion des dépenses constatées en 2004.

2. Outre la transposition des avancées de la loi dite Essoc « pour un État au service d'une société de confiance » (n° 2018-727 du 10 août 2018), telle la notion de « référent unique », il y aura à inventer des pratiques innovantes pour protéger le droit de ce public à être défendu dans des conditions financièrement soutenables. On s'intéressera aussi à la participation des tiers concernés, à l'image des « conférences familiales » initiées en Nouvelle-Zélande.

Conclusion

La garantie de revenu au cœur d'un projet social-démocrate face à la nouvelle donne écologique et géopolitique

Au croisement des expertises venues de l'analyse économique, du droit et des sciences politiques, ce rapport nous a permis d'articuler un ensemble d'aménagements à portée de main qui rendraient notre régime de minima sociaux à la fois plus efficient et plus légitime. Grâce à cette cohérence de raisonnement, mais sans bouleversement anxiogène, l'engagement proposé aurait une double portée :

- a) au long cours : un RG universel et automatisé offrirait un levier puissant de réduction des inégalités, bien adapté à l'économie de marché régulée que promeut la social-démocratie parce qu'elle y reconnaît l'intérêt général en même temps que celui du monde du travail ;
- b) corrélativement, face à l'actualité de la nouvelle donne écologique et géopolitique, l'intégration socio-fiscale est la seule réponse qui offre de restaurer la lisibilité du modèle redistributif tout en protégeant la compétitivité des entreprises. Du premier impératif, celui de la transition énergétique, on déduit qu'il va falloir relever massivement la capacité d'accumulation¹, mais la sobriété de la consommation qui en découle ne sera supportable pour les plus modestes que compensée par un appareil de solidarité plus performant. Quant à la donne internationale, tout indique que l'horizon

s'éloigne de la mondialisation naïve pour les démocraties ; avec la fragmentation des échanges, ce sera plus de tensions inflationnistes et de contraintes sur les finances publiques. Derechef, on aura besoin de faire accepter les prélèvements collectifs tant il est clair que la protection sociale ne marche pas à crédit.

Dès lors, face aux chocs en perspective, la solution de la garantie de revenu gagée sur un effort du haut de barème offre toutes les qualités techniques et politiques pour reconstituer la cohésion de notre société divisée : facilité pour une immense majorité de gagnants, faibles enjeux d'opposition catégorielle, banalité du chantier informatique pour l'administration, réalisme des transferts, puissance du levier sur la modernisation d'ensemble de notre système fiscal et la mobilisation des ressources publiques... Cette remise en ordre pourrait donc être « la mère des réformes », au cœur du projet d'une gauche de gouvernement. Mais un dirigeant syndical raconte qu'ayant interrogé un très haut fonctionnaire réputé pour sa causticité, celui-ci répondit : « C'est tellement simple que ça ne se fera jamais ! » Aux lecteurs de nourrir notre réflexion collective pour qu'à la fin, il en aille autrement.

1. Les analystes convergent sur un besoin supplémentaire de l'ordre de cinq points (passant à plus de 30 % du PIB) de FBCF (formation brute de capital fixe, physique et immatériel, au sens de la comptabilité nationale). La plus grosse part sera à la charge du secteur privé, face au déclassé accéléré des anciens équipements de l'industrie carbonée et au retour plus lent (et plus aléatoire) des nouveaux investissements.

Table des matières

- 01 Introduction
De l'expérimentation locale à une réponse pragmatique

- 03 Le problème à résoudre et les voies de solution

- 03 Première priorité, automatiser la protection
 - Les limites d'une prestation de caractère social sous condition de ressources
 - Les avantages d'une approche socio-fiscale intégrée

- 07 Deuxième priorité, effacer la discrimination envers les moins de vingt-cinq ans et les couples
 - Étendre le dispositif aux 18/25 ans sans effet d'aubaine pour les familles les plus aisées
 - Garantir l'individualisation du revenu de base en respectant le droit des couples à partager leurs revenus

- 11 Troisième priorité, restaurer le double consentement à l'impôt et à la protection sociale
 - Les apports de la théorie de la fiscalité optimale
 - Le triangle d'impossibilité entre l'impôt négatif, le taux marginal de prélèvement et l'effort redistributif
 - Propositions pour un cadre de financement soutenable
 - Vecteur légistique et fléchage budgétaire adaptés à l'autonomie de la protection sociale
 - Le revenu de base à l'appui de la progressivité globale du système fiscal

- 19 Annexe : une déclinaison pragmatique à deux niveaux
- 19 Calibrage du droit inconditionnel et autres prestations
- Simulation de l'impôt négatif et du crédit d'impôt sur les revenus d'activité
 - Remplacement du quotient conjugal et du quotient familial
 - Test de rédaction au code général des impôts
 - Variante pour un revenu de base majoré
 - Coordination avec les prestations spécifiques
 - Articulation entre IR et CSG
- 24 Le droit personnalisé à l'accompagnement
- Maîtriser la dématérialisation des procédures et valoriser l'accompagnement social
 - Une approche revisitée des obligations des bénéficiaires du revenu de base
 - La responsabilisation des acteurs de l'accompagnement
- 29 Conclusion
- La garantie de revenu au cœur d'un projet social-démocrate face à la nouvelle donne écologique et géopolitique

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

07_2022 : La société de supermarché. Rôle et place de la grande distribution dans la France contemporaine
Jérôme Fourquet, Raphaël Llorca

06_2022 : Une autre redevance est possible. Pour un financement affecté mais plus juste de l'audiovisuel public
Julia Cagé

06_2022 : Dans la tête des abstentionnistes. À l'écoute de ceux qui se taisent
Raphaël Llorca, Laurence de Nervaux

05_2022 : Une occasion manquée. Retour critique sur la campagne présidentielle de Yannick Jadot
Denis Pingaud

05_2022 : Les LGBTIphobies au prisme de l'application FLAG!
Flora Bolter, Denis Quinqueton, préface de Johan Cavirot

05_2022 : Réinvestir la psychiatrie : une urgence sanitaire, un défi démocratique
Boris Nicolle

05_2022 : Plaidoyer pour une macrorégion euroméditerranéenne
Nora Mebarek

04_2022 : Le dossier Le Pen. Idéologie, image, électorat
Collectif

04_2022 : L'égalité femmes-hommes dans la presse quotidienne régionale : quel traitement médiatique durant les campagnes présidentielles ?
Collectif

03_2022 : Les peuples européens derrière l'Ukraine
Gilles Finchelstein, Amandine Clavaud, Jérémie Peltier

03_2022 : Les Français veulent une présidence omniprésente
Martial Foucault, Philippe Guibert

-  [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)
-  [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)
-  [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

2 euros TTC
ISBN : 978-2-36244-xxxxx

www.jean-jaures.org



Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS