

CONTRIBUTION AU RAPPORT SUR UNE RÉFORME DES MINIMA SOCIAUX

Coordonné par M. Christophe Sirugue,
député de Saône-et-Loire

De la part du Mouvement Français pour un Revenu de Base

Rédacteurs

Robert Cauneau, spécialiste en finances publiques, membre du MFRB

Jean-Eric Hyafil, professeur certifié de Sciences Économiques et Sociales, enseignant
chercheur en économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre fondateur du MFRB

Jean-Marie Monnier, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Carlo Vercellone, maître de conférence HDR à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



MOUVEMENT FRANÇAIS
POUR UN REVENU DE BASE

Présentation du Mouvement Français pour un Revenu de Base	2
Résumé de la contribution	3
1. Constats sur l'actuel Revenu de Solidarité Active	6
1.1. Rappels sur le rôle attribué actuellement au RSA	6
1.2. Les limites du RSA	6
2. Quelle prestation pour répondre à ces limites ?	9
2.1. Cahier des charges de la nouvelle prestation à construire	9
2.2. La proposition du revenu de base	10
3. Proposition 1 : Différents scénarios de réformes permettant d'aller vers un revenu de base	11
3.1. Supprimer la condition de recherche d'emploi associée au RSA	11
3.2. Modifier la réglementation relative à l'obligation alimentaire et le principe de subsidiarité qui en découle	12
3.3. Automatiser le versement du RSA et de la prime d'activité	15
3.4. Basculer le supplément du RSA vers les allocations familiales : le premier préalable à l'individualisation	16
3.5. Renforcer l'allocation de soutien familial : le second préalable à l'individualisation.....	16
3.6. Individualiser le RSA	17
3.7. Verser le RSA ex-ante plutôt que ex-post.....	18
4. Proposition 2 : mettre en ouvre un revenu de base immédiatement et réformer l'impôt sur le revenu	19
4.1. Les enjeux d'une réforme globale	20
4.2. Unifier les mécanismes d'aide aux enfants : un préalable	21
4.3. Financer le revenu de base par une hausse de la CSG	21
4.4. Fusionner l'IRPP et la CSG en un impôt individuel sans niche... ?	22
4.5 ... ou en un impôt unique avec des abattements ?	22
4.6. Individualiser totalement l'impôt... ?	23
4.7. ... ou maintenir un quotient conjugal ?	24
4.8. Basculer les exonérations de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires vers le revenu de base.....	26
4.9. Diversifier les sources de financement.....	27
4.10. Evolution des droits connexes au RSA	28
5. ANNEXES	29
Annexe 1 : forfaitiser l'aide aux enfants ("revenu de base enfant").....	29
Annexe 2 : automatiser et individualiser le RSA pour un budget net de 11,6 milliards d'euros	31
Annexe 3 : réduire le taux marginal d'imposition sur les bas revenus	33
Annexe 4 : des dépenses fiscales plus redistributives	35
Annexe 5 : remplacer certaines dépenses fiscales par des "chèques service universel"	37
Annexe 6 : En fusionnant l'impôt sur le revenu avec la CSG (et la cotisation famille).....	38
Annexe 7 : Supprimer les exonérations dites "Fillon" sans augmenter le salaire superbrut ...	41
Annexe 8 : En basculant les cotisations non-contributives vers l'impôt sur le revenu	44

Présentation du Mouvement Français pour un Revenu de Base

Le Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB) est une association transpartisane créée en mars 2013. Il se donne pour mission de promouvoir dans le débat public le revenu de base, afin d'aboutir à son instauration en France. Il réunit toutes les personnes se reconnaissant dans sa charte et dans la définition du revenu de base, élaborées collectivement par ses membres. Au 1^{er} janvier 2016, le mouvement compte plus de 700 adhérents et 40 groupes locaux dans toute la France.

Voici la définition du revenu de base portée officiellement par le MFRB : « *Le revenu de base est un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance à la mort, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement.* »

Le MFRB ne propose pas un seul mode d'instauration ni une approche philosophique unique du revenu de base, mais cherche au contraire à faire connaître la pluralité des modèles qui le composent. Dans un esprit d'ouverture, le MFRB se veut le centre de ressources, de débats et de propositions sur la question du revenu de base.

Ajoutons que selon sa charte, « *Le MFRB ne se prononce pas sur l'avenir à long terme des assurances collectives, mais il considère que l'instauration d'un revenu de base ne doit pas remettre en cause les systèmes publics d'assurances sociales, mais compléter et améliorer la protection sociale existante.* »

Le MFRB est membre du *Basic Income Earth Network*, le réseau international sur le revenu de base.

Résumé de la contribution

Le Revenu de Solidarité Active (RSA) joue actuellement assez mal son rôle de dernier filet de protection sociale : importance du non-recours, variabilité des versements, délais d'activation encore importants, lourdeurs des démarches, contrôle des allocataires, caractère stigmatisant de la prestation, etc.

En outre, au vu des actuelles transformations économiques et sociales (numérisation des emplois, montée du travail indépendant et de l'entrepreneuriat individuel, fragilisation de la cellule familiale, etc.), il nous semble nécessaire de remplacer le RSA, l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et la prime d'activité par un revenu de base, c'est-à-dire un revenu distribué à l'ensemble des résidents adultes de façon individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie.

Réformer le RSA à court terme

Dans cette contribution, nous envisageons des possibilités de réformer le RSA pour lui donner des caractéristiques qui le rapprocheraient d'un revenu de base. Il est notamment envisagé :

- de supprimer la condition de recherche d'emploi pour toucher le RSA
- de modifier la règle relative à l'obligation alimentaire et le principe de subsidiarité qui en découle
- de basculer le supplément enfant du RSA vers le système de droit commun des allocations familiales
- de revaloriser l'allocation de soutien familial afin de pouvoir individualiser le RSA
- d'automatiser le versement du RSA à tous ceux qui y ont droit
- d'individualiser le RSA
- de verser le RSA ex-ante pour supprimer les délais pour l'activer.

L'ultime étape, l'universalisation du RSA, permettrait d'obtenir un véritable revenu de base.

La mise en oeuvre de ces propositions permettrait de rendre le RSA plus efficace dans sa mission de réduire la pauvreté. Cependant, même en mettant en oeuvre chacune de ces propositions, on se rend vite compte de la nécessité d'une réforme globale qui intègre l'autre mécanisme redistributif, à savoir l'impôt sur le revenu. Une première limite concerne le versement ex-ante du RSA : celui-ci est possible si l'on peut prélever les éventuels indus de RSA à la source des revenus, mais un semblable processus devrait être intégré au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Une deuxième limite concerne la question de l'individualisation du RSA : on ne peut envisager une individualisation complète du RSA - c'est-à-dire le verser à une personne sans revenu même si elle vit en couple avec une personne disposant de revenus suffisants - sans réfléchir aux moyens d'aménager le quotient conjugal - c'est-à-dire de réduire la possibilité pour la personne avec des revenus de réduire son impôt sur le revenu du fait qu'elle est en couple avec une personne sans revenu.

Mouvement Français pour un Revenu de Base – contribution au rapport sur la réforme des minima sociaux – 11 février 2016 – contact@revenuebase.info

Introduire le revenu de base avec une réforme de l'impôt sur le revenu à moyen terme

Le MFRB formule donc une seconde série de recommandations : il s'agit de plusieurs propositions de mise en oeuvre d'un revenu de base allant de pair avec une réforme de l'impôt sur le revenu. Ces propositions pourraient être applicables à moyen terme, en même temps que la réforme permettant la mise en oeuvre du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source.

Avec l'introduction du revenu de base, une multitude de réformes de l'impôt sur le revenu sont possibles, notamment des propositions de fusion de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de la contribution sociale généralisée (CSG). Le MFRB formule une diversité d'options afin de montrer l'éventail des possibles au décideur politique. En effet, les modalités de la réforme fiscale génèrent des enjeux concernant l'avenir des dépenses fiscales - aussi appelées « niches fiscales » - sur l'IRPP d'une part, et la question du maintien ou non d'une conjugalisation de l'impôt d'autre part.

Les dépenses fiscales sont largement utilisées par les ménages aisés pour réduire leur impôt sur le revenu, et il y a de bonnes raisons de chercher à les raboter. Pour autant, certaines d'entre elles jouent aussi un rôle de protection sociale, notamment pour les ménages modestes : le crédit d'impôt ouvert par le recours à la crèche ou encore pour les cotisations aux associations sportives ou culturelles, par exemple. Ainsi, toutes les dépenses fiscales ne devraient pas être supprimées, celles qui seraient maintenues pouvant être aménagées.

Le MFRB formule donc des propositions pour recalculer les dépenses fiscales de sorte que, avec une fusion de l'IRPP et de la CSG, ainsi que le prélèvement à un taux relativement élevé (20% à 30%) dès le premier euro, ces dépenses fiscales continuent à ouvrir droit à des réductions d'impôt sur le revenu autour de 34 milliards d'euros (leur poids en 2014) pour les ménages français. En outre, les propositions formulées permettraient de redistribuer l'avantage procuré par ces dépenses fiscales vers les ménages modestes.

Le MFRB formule aussi des propositions permettant de basculer certaines dépenses fiscales vers des mécanismes de « chèque service universel », dans le même esprit que les droits de tirages développés par les défenseurs de la dotation inconditionnelle d'autonomie. Une telle proposition permettrait d'ailleurs d'absorber les droits connexes qui sont aujourd'hui associés au RSA (réductions dans les transports ou pour certains services comme la cantine, l'accès à la culture ou l'inscription sportive).

Individualiser l'impôt ou maintenir un quotient conjugal ?

Le second enjeu est celui de l'individualisation de l'impôt. Aujourd'hui, l'IRPP est un impôt familialisé (donc conjugalisé). Faudrait-il alors individualiser l'impôt en même temps que l'on met en oeuvre un revenu de base individuel ? Cette question ne faisant pas consensus au sein du MFRB, nous avons formulé deux alternatives possibles. La première consiste à fusionner

l'IRPP et la CSG en un impôt purement individuel. La seconde consiste à intégrer le revenu de base dans le revenu imposable pour maintenir le quotient conjugal. Cette dernière proposition permet d'éviter une explosion de l'impôt sur le revenu pour les couples dont un conjoint aurait des revenus très importants et l'autre des revenus très faibles.

Enfin, le MFRB envisage des scénarios permettant de basculer certaines subventions à l'emploi vers le revenu de base, notamment l'exonération de cotisations patronales ciblée sur les bas salaires dites « exonération Fillon ».

Avec cette multitude d'options proposées, le MFRB souhaite resituer la réforme des minima sociaux dans la perspective d'une réforme plus générale et plus ambitieuse du système redistributif français, qui associerait la mise en oeuvre d'un revenu de base à une réforme fiscale.

1. Constats sur l'actuel Revenu de Solidarité Active

1.1. Rappels sur le rôle attribué actuellement au RSA

Le revenu de solidarité active (RSA) est aujourd'hui essentiellement une prestation d'assistance, un outil de lutte contre la pauvreté. Depuis le 1er janvier 2016, la partie activité a été dissociée du RSA socle pour construire la "prime d'activité".

Le RSA inclut une clause d'insertion. Le bénéficiaire est tenu de faire des efforts de recherche d'emploi et d'en rendre compte au travailleur social qui l'accompagne. Le Conseil Départemental peut décider de retirer le RSA à un allocataire qui ne démontrerait pas des efforts d'insertion.

Le RSA étant une prestation d'assistance, il prend en compte les besoins du ménage. Les couples ayant la possibilité de partager leur domicile et certaines dépenses, le RSA socle pour un couple sans revenu est égal à 1,5 fois le RSA pour une personne seule.

Par ailleurs, une personne sans revenu a l'obligation de solliciter l'aide de sa famille avant de solliciter l'aide sociale. C'est le principe de l'obligation alimentaire. Suivant ce principe, une personne vivant en couple ne peut solliciter le RSA si sa ou son conjoint(e) peut subvenir à ses besoins.

1.2. Les limites du RSA

Les défauts du RSA comme outil de lutte contre la pauvreté

Le dispositif RSA a aujourd'hui beaucoup de défauts qui l'empêchent de répondre à sa mission de lutte contre la pauvreté, et que la mise en œuvre de la prime d'activité ne résout pas totalement :

- Le non-recours est important : selon l'ODENORE¹, il concerne $\frac{1}{3}$ des personnes ayant droit au RSA socle et $\frac{2}{3}$ des personnes ayant droit au RSA activité
- Les délais pour le toucher sont trop longs : lorsqu'une personne se retrouve dans le besoin de toucher le RSA, il y a un certain temps avant que le dossier soit instruit.

¹ Comité National d'Evaluation du RSA, décembre 2011. http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1_Le_non-recours_au_rSa_et_ses_motifs.pdf

- Les montants versés sont variables et incertains : l'allocataire réactualise sa situation tous les trois mois, et ce sont les revenus des trois derniers mois qui sont pris en compte. Les allocataires ne peuvent anticiper les montants qu'ils toucheront. Ils se retrouvent souvent dans une incertitude qui les fragilise.
- Le versement n'est pas pro-actif : comme le montant du RSA est calculé sur les trois mois précédents. Ainsi, l'allocataire qui se retrouve subitement sans revenu devra attendre au moins trois mois avant de récupérer le RSA socle à taux plein.
- La mise en place de la prime d'activité est un progrès insuffisant : on peut espérer que la mise en place de la prime d'activité depuis le 1er janvier 2016 permettra de réduire l'actuel non-recours au RSA activité. Mais il ne va pas l'annuler. En outre, de nombreux allocataires vont passer du RSA socle à la prime d'activité, et risquent de ne pas comprendre les différences entre les deux prestations.

Précarisation et “uberisation” de l'emploi

Ajoutons que l'emploi est toujours plus précaire : montée du travail à temps partiel, des contrats à durée déterminée n'ouvrant pas droit au chômage, de l'interim... Selon le rapport du Conseil National du Numérique remis le 6 janvier dernier à la Ministre du Travail², la révolution numérique va accroître la précarisation de l'emploi.

S'ajoute à cela une “uberisation” de l'emploi, c'est-à-dire une augmentation du travail indépendant, non-couvert par l'Assurance Chômage. Pour les travailleurs indépendants, les minima sociaux sont aujourd'hui leur seul filet de sécurité, ce filet doit donc être efficace.

Développement du travail cognitif

Comme le souligne le rapport du Conseil National du Numérique et nombre de recherches, dans une économie fondée sur la connaissance et la révolution informationnelle, les frontières entre travail et non-travail s'estompent, et le travail tend à développer son emprise sur l'ensemble des temps sociaux.

Deux illustrations majeures en sont : d'une part la tendance à la hausse du travail gratuit et créateur de valeur des consommateurs et des usagers d'internet³, d'autre part la tendance à la hausse du temps de travail effectif des travailleurs cognitifs⁴.

² Conseil National du Numérique, *Travail, Emploi et Numérique : nouvelles trajectoires*, rapport remis le 6 janvier 2016 à Mme la Ministre du Travail. <http://www.cnumerique.fr/wp-content/uploads/2015/12/Rapport-travail-version-finale-janv2016.pdf>

³ Marie-Anne Dujarier, *Le travail du consommateur*, La Découverte, 2008
Guillaume Tiffon, *La mise au travail des clients*, Economica, 2013

⁴ Jean-Marie Monnier et Carlo Vercellone, “Fondements et faisabilité du revenu social garanti”, *Multitudes* vol. 7, n°4. 2006

Le RSA ne peut se réduire à un outil de lutte contre la pauvreté

On aurait tort de réduire le RSA à une allocation pour les pauvres. Beaucoup d'allocataires - et notamment certains jeunes - utilisent le RSA pour financer un projet créateur de richesse : développer sa petite entreprise ou son association, créer un logiciel ou un site internet, développer un projet artistique ou citoyen, etc. Le nombre de ces derniers pourrait être croissant avec l'uberisation.

Leur travail en-dehors de l'emploi est créateur de nouvelle richesse et peut parfois être couronné d'un succès commercial : Jan Koum a créé Whatsapp alors qu'il vivait de l'aide sociale ; de même pour l'auteur de Harry Potter ou le scénariste du film "Un Prophète".

Ces nouveaux entrepreneurs pourraient trouver un emploi rémunéré mais préfèrent attribuer du temps pour développer leur propre projet, projet qui peut être un succès. C'est pourquoi réduire le RSA à une prestation d'assistance pour les personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi est erroné, même s'il joue aussi ce rôle. Bien entendu, ce profil ne concerne pas l'ensemble des allocataires du RSA, et nombreux sont les allocataires qui doivent être accompagnés dans leur démarche d'insertion.

La conjugalisation du RSA pose question

Comme le RSA est une prestation d'assistance, il est conjugalisé et familialisé. Ainsi le RSA pour un couple est égal à 1,5 fois le RSA pour une personne seule. Suivant le principe de l'obligation alimentaire, une personne sans revenu doit solliciter sa famille pour l'aider avant de faire une demande de RSA. Si elle est en couple, elle est dépendante de sa ou son conjoint. Cela crée un rapport de dépendance entre les conjoints contraires à un idéal d'émancipation.

Une part élevée de la fraude au RSA est d'ailleurs liée à la dissimulation d'une relation conjugale. Les services sociaux peuvent être amenés à contrôler l'existence d'une relation conjugale des allocataires, ce qui peut constituer une intrusion dans la vie privée.

L'accompagnement est nécessaire, le contrôle est contre-productif

L'accompagnement des allocataires du RSA en insertion professionnelle est fondamental. Leur contrôle est contre-productif. La mission de contrôle assignée aux travailleurs sociaux leur fait perdre un temps précieux pour aider la personne en insertion. En outre, elle biaise la relation de confiance qu'il doit y avoir entre travailleur social et personne en insertion. Enfin, le contrôle est le plus souvent inutile. Sans compter que le contrôle de la situation conjugale est intrusif.

Le RSA reste une prestation stigmatisante

Le dernier défaut du RSA est d'être une prestation stigmatisante. Il crée une division symbolique entre des "travailleurs" et des "assistés", avec des conséquences politiques et sociales négatives. Cette image stigmatisante dissuade certaines personnes de solliciter le RSA et explique une partie du non-recours.

2. Quelle prestation pour répondre à ces limites ?

2.1. Cahier des charges de la nouvelle prestation à construire

Au vu de ces constats, il nous semble nécessaire de remplacer le RSA par une prestation qui remplit les critères suivants :

- Une prestation sans aucune **condition de recherche d'emploi** pour le toucher.
- Une prestation que l'on peut solliciter sans avoir à solliciter en premier lieu nos proches (suppression du principe de subsidiarité et de l'obligation alimentaire qui en découle).
- Il doit s'agir d'un **droit portable**, et non d'un droit quérable : il ne devrait pas être nécessaire de faire des démarches pour toucher cette prestation.
- Le versement de la prestation doit être le plus automatisé possible et être pro-actif. Il doit se déclencher dès que la personne en a besoin.
- Cette prestation devrait intégrer l'actuelle prime d'activité, ce pour plus de clarté pour les bénéficiaires.
- Cette prestation ne doit pas être versée au nom de la lutte contre la pauvreté, mais au nom du principe de droit universel à l'autonomie : on ne touche pas cette prestation parce qu'on est pauvre, mais parce que c'est un droit universel.
- Cette prestation devrait être entièrement individualisée : c'est le seul moyen d'assurer une réelle autonomie pour chacun.
- Cette prestation ne doit pas être stigmatisante.
- Le montant de cette nouvelle prestation devrait pouvoir être révisé à la hausse pour répondre aux mutations de l'économie.
- Enfin, on pourrait redéployer le travail des assistants sociaux vers l'accompagnement des personnes en insertion, plutôt que l'instruction de dossiers de demande de minimum social et le contrôle des allocataires.

2.2. La proposition du revenu de base

La proposition qui répond au mieux à ce cahier des charges est celle du revenu de base. Suivant la définition du Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB), *“le revenu de base est un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d’autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance à la mort, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement.”*

- C’est un droit universel : il n’est pas associé à une situation de pauvreté, donc il n’est pas stigmatisant.
- Il est versé de façon automatique, donc supprime le non-recours.
- C’est un droit inconditionnel : les bénéficiaires n’ont pas à démontrer qu’ils effectuent des recherches d’emploi.
- C’est un droit individuel.
- Comme le RSA, il peut être versé suivant un critère de résidence : il faut justifier de 5 ans de résidence légale pour le toucher. Les Français expatriés ne le toucheraient pas.

Ajoutons que la proposition du revenu de base est appuyée par le récent rapport “Travail, emploi et numérique” du Conseil National du Numérique, remis le 6 janvier 2016 à la Ministre du Travail, Mme El Khomry.

3. Proposition 1 : Différents scénarios de réformes permettant d'aller vers un revenu de base

Il est envisageable de mettre en œuvre le revenu de base dès maintenant, comme il est envisageable de mettre en œuvre une ou plusieurs réformes qui nous rapprocheraient d'un revenu de base. Dans cette partie, nous envisagerons plusieurs scénarios de réformes qui nous rapprocheraient d'un revenu de base. Mais nous allons vite voir que chacune de ces propositions constituent un progrès insuffisant et qu'il est nécessaire d'aller plus loin en mettant en œuvre un revenu de base au plus vite conjointement avec une réforme fiscale. Nous allons formuler des propositions telles dans la partie suivante.

Par soucis de pédagogie, nous considérons que pour les individus bénéficiant d'une allocation chômage, d'une pension de retraite, du minimum vieillesse ou d'une allocation adulte handicapée, le revenu de base est déjà inclus dans la prestation qu'il reçoit, ce qui ne préjuge en rien du choix final adopté. Il reste donc à le verser à tous les autres adultes qui ne touchent pas ces prestations.

Voici les quelques réformes qui permettent d'y parvenir :

- supprimer les conditions de recherche d'emploi pour pouvoir profiter du RSA
- modifier la règle relative à l'obligation alimentaire et le principe de subsidiarité qui en découle
- basculer le supplément enfant du RSA vers le système de droit commun des allocations familiales
- revaloriser l'allocation de soutien familial afin de pouvoir individualiser le RSA
- automatiser le versement du RSA à tous ceux qui y ont droit
- individualiser le RSA
- universaliser le RSA

3.1. Supprimer la condition de recherche d'emploi associée au RSA

Nous proposons de supprimer l'obligation qui est faite aux allocataires du RSA de rechercher un emploi. En supprimant cette obligation, les travailleurs sociaux des Conseils Départementaux n'auraient plus pour mission de contrôler les allocataires du RSA. Ils pourraient alors concentrer leur temps de travail sur l'accompagnement des personnes en insertion plutôt que sur le contrôle.

En outre, le travailleur social n'ayant plus une mission de contrôler l'allocataire, il pourra s'instaurer un meilleur rapport entre le travailleur social et l'allocataire, un rapport basé sur la confiance mutuelle.

Mouvement Français pour un Revenu de Base – contribution au rapport sur la réforme des minima sociaux – 11 février 2016 – contact@revenudebase.info

3.2. Modifier la réglementation relative à l'obligation alimentaire et le principe de subsidiarité qui en découle

Le principe de subsidiarité est un principe fondateur de l'aide sociale en France. La primauté de la solidarité familiale sur la solidarité collective est inscrite dans la législation relative à l'aide sociale : les relations entre solidarité collective et familiale y sont ordonnées selon ce principe de subsidiarité qui fait prévaloir la solidarité familiale sur l'aide fournie par la collectivité (article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles), via le recours à l'obligation alimentaire (articles 205 à 211 du Code civil).

Le revenu de base, tel qu'il est proposé par le MFRB, s'analyse comme une prestation inconditionnelle. Il ne pourrait donc pas être mis en œuvre dans le système législatif et réglementaire actuellement en vigueur, dans la mesure où il s'opposerait au principe de subsidiarité qui sert de fondement à la logique de mise en jeu des prestations d'aide sociale.

Le développement qui suit a pour objectif de montrer combien ces concepts sont source de difficultés, aussi bien en termes de définition de la réglementation que de sa mise en œuvre. Il tente de faire la synthèse de la problématique qui se pose autour de cette notion d'obligation alimentaire et du principe de subsidiarité qui en découle. Il formule également des propositions dans le sens d'une meilleure articulation entre solidarité familiale et solidarité collective.

Dans la mesure où ces notions ont vocation à s'appliquer à tout le champ de l'aide sociale, l'exposé couvre l'ensemble des prestations d'aide sociale, et dépasse ainsi le cadre strict des minima sociaux.

La discussion autour d'une remise en cause de l'obligation alimentaire n'est pas nouvelle. Le Conseil Economique et Social (CES) avait émis en 2008 un avis mettant l'accent sur les difficultés la concernant, suggérant une réflexion autour de *"formes de solidarité à réinventer"*. Plus récemment, en 2011, l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) avait proposé, dans un rapport sur les modalités de mise en œuvre de l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH) *"la suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire, comme pour toutes les autres prestations d'aide sociale"*.

Le constat fait autour de cette question, aussi bien en termes de principes que de mise en œuvre, permet de mettre en évidence les éléments suivants.

Les règles relatives à l'obligation alimentaire et au principe de subsidiarité qui en découle ne prennent pas en compte les mutations de la société. L'obligation alimentaire est confrontée aujourd'hui à des défis que ses initiateurs ne pouvaient pas imaginer. Le contexte de vieillissement de la population, les difficultés d'accès des jeunes à l'emploi, et les nouvelles configurations familiales, qui entraînent notamment une fragilisation des familles monoparentales, sont autant de défis pour sa mise en application.

Mouvement Français pour un Revenu de Base – contribution au rapport sur la réforme des minima sociaux – 11 février 2016 – contact@revenudebase.info

Le droit social est fortement évolutif tandis que les règles de l'obligation alimentaire restent inchangées. Ceci fragilise la portée du principe de subsidiarité. Le droit civil a certes évolué pour prendre en considération les nouvelles configurations familiales. Mais on assiste malgré tout à l'affaiblissement de ce corpus de règles, qui n'est pas récent, et qui va de pair avec un puissant développement du droit social.

La protection sociale impose des solidarités là où le Code civil les propose. L'obligation alimentaire est à l'origine une règle de droit civil qui permet, sans l'y obliger, à une personne dans le besoin de se tourner vers un membre de sa famille, désigné par la loi, pour obtenir des moyens de subsistance. La mise en œuvre de l'obligation d'aliments dans le cadre de la protection sociale remet en cause l'application de cette règle. Se fondant sur le droit civil, la pratique en matière de protection sociale s'en écarte au profit d'une logique propre qui sollicite davantage les solidarités familiales que ne l'y oblige le Code civil.

Cette réglementation est disparate, aussi bien dans ses principes que dans son application. Bien que conçue dans le CASF comme devant s'appliquer à l'ensemble des prestations d'aide sociale, la réglementation s'applique d'une manière différente d'une prestation sociale à l'autre, et chaque prestation obéit en réalité à des règles qui lui sont propres. S'agissant de son application, la pratique varie d'un département à l'autre. Par exemple, en ce qui concerne le périmètre des débiteurs d'aliments sollicités, certains départements, en raison de la complexité de la procédure, se refusant à mettre en jeu la dette des petits-enfants. De plus, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire peut conduire à une situation d'inégalité au sein d'une même famille selon que tel ou tel débiteur d'aliments a été effectivement sollicité, mais également entre les familles selon les moyens que se donne chaque département pour effectuer des recherches. Ces différences de traitement, qui sont d'une grande ampleur, mettent en cause le principe de l'égalité devant la loi.

Cette application disparate fragilise l'acceptation par les individus des charges qui peuvent découler d'une mise en œuvre de l'obligation alimentaire. L'instruction des dossiers d'aide sociale s'avère particulièrement complexe compte tenu de la difficulté d'obtenir les informations nécessaires à la mise en jeu de l'obligation. Il s'ensuit une incompréhension de la part des personnes concernées, obligataires et obligées, qui est souvent renforcée par le fait que le lien affectif est souvent altéré, voire inexistant. Cette application variable du droit est d'autant plus problématique qu'elle concerne un domaine (celui de l'aide sociale) où les usagers sont vulnérables économiquement et ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pour faire valoir leurs droits ou contester les décisions prises à leur encontre.

L'obligation alimentaire est injuste et inégalitaire. La mise en œuvre de manière inégale sur le territoire national, en général restreinte aux seuls enfants contrairement aux dispositions législatives, peut être considérée comme une disposition injuste et inégalitaire. De même, l'obligation alimentaire est régressive, c'est-à-dire que les montants en fonction des revenus baissent à mesure que les revenus augmentent. En outre, elle touche principalement les ménages les moins aisés. L'utilisation différentielle du principe de subsidiarité se fait au

détriment d'une population qui cumule les effets d'une précarisation sociale et familiale, au risque de reproduire les inégalités déjà existantes en compromettant les trajectoires sociales des enfants vivant dans ces familles.

Sa mise en œuvre fragilise notamment les familles monoparentales. L'obligation faite aux personnes isolées ayant la garde d'un ou de plusieurs enfants d'engager une procédure à l'égard du parent des enfants, sous peine de se voir privées d'une partie de l'aide sociale, est un facteur d'aggravation des conflits entre les parents et augmente le recours au juge dans des contextes où il est possible qu'il ne soit pas justifié, dans l'intérêt de l'enfant notamment. Concrètement, pour beaucoup de parents isolés, surtout des femmes, ceci crée une situation difficile : devoir solliciter d'abord, officiellement, le secours financier du père de ses enfants avant de pouvoir demander le RSA, ainsi que certaines prestations versées par les caisses d'allocations familiales, parfois au risque d'une relation très dégradée.

L'ensemble de ces dysfonctionnements pose la question du devenir de l'obligation alimentaire et du principe de subsidiarité qui en découle. L'avis du CES de 2008 formulait des recommandations dans le sens de simplifications de nature à faciliter la mise en œuvre de cette réglementation, mais ne la remettait pas fondamentalement en cause. Par contre, le rapport de l'IGAS de 2011 proposait, entre autres options, la remise en cause complète de l'obligation alimentaire, et donc du principe de subsidiarité qui en découle.

Le MFRB, quant à lui, considère qu'un aménagement de la réglementation existante, sur la base de régimes dérogatoires concernant certaines prestations, ne ferait que pérenniser un système qui depuis plusieurs décennies a montré ses limites. Il lui semble qu'il serait beaucoup plus efficace de s'orienter vers une suppression de l'obligation alimentaire entre majeurs, exception faite de celle qui s'exerce au profit des enfants majeurs qui poursuivent leurs études, ce qui mettrait fin à la subsidiarité. Le Code Civil pour l'obligation alimentaire, d'une part, et le CASF, pour le principe de subsidiarité en découlant, d'autre part, seraient réformés dans ce sens.

Cette réforme permettrait de substituer, à une solidarité familiale imposée par le droit social, une solidarité familiale voulue, permettant ainsi d'entrevoir une articulation plus cohérente et plus harmonieuse entre ces deux types de solidarité, collective et familiale, en limitant les inégalités existantes et en préservant l'autonomie et la responsabilité individuelles.

Des étapes intermédiaires vers cet objectif final seront sans doute nécessaires. Il s'agirait, notamment, d'individualiser totalement la base ressource pour toute prestation venant en complément des revenus d'activité et, au nom du respect de la vie privée, d'exclure les situations de fait pour le calcul des prestations de base.

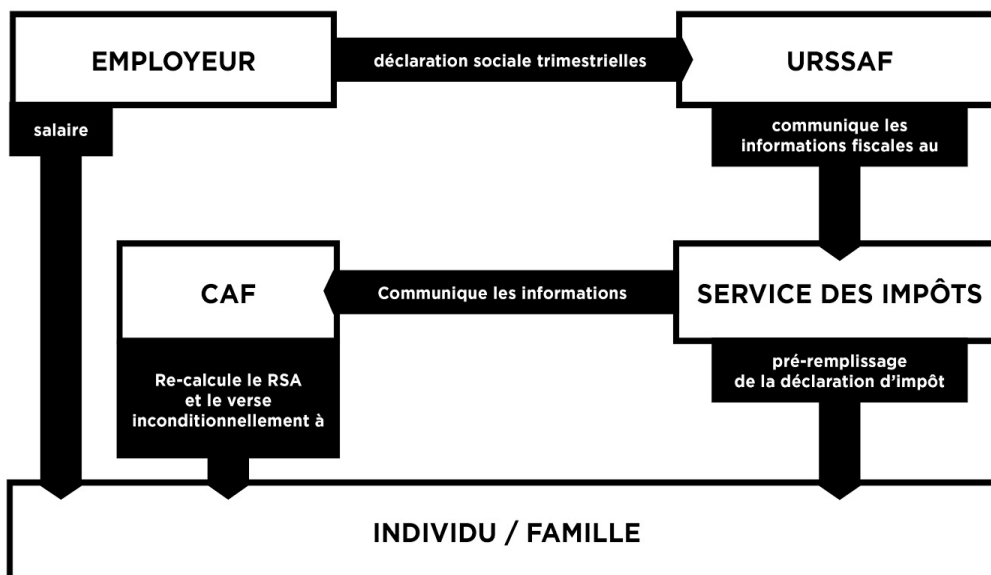
3.3. Automatiser le versement du RSA et de la prime d'activité

Dès lors que le RSA n'est associé qu'à un critère de résidence et de revenu, c'est-à-dire dès lors que l'on a supprimé les conditions de recherche d'emploi et le principe de subsidiarité, il est possible de verser le RSA et la prime d'activité à tous ceux qui y ont droit de façon automatique, sans qu'aucune démarche soit nécessaire pour le toucher.

Il suffit pour cela que les CAF aient toutes les informations sur les revenus des foyers, et ce à un rythme trimestriel - voire mensuel. Or l'URSSAF connaît déjà les revenus des salariés grâce aux déclarations sociales nominatives qui sont communiquées trimestriellement, et bientôt mensuellement. De même, les indépendants communiquent mensuellement leurs revenus au Régime Social des Indépendants (RSI). Enfin, les revenus du patrimoine et de remplacement (chômage et retraite) sont communiqués au service des impôts dès qu'ils sont perçus. La CAF ayant accès aux informations sur les revenus des ménages, elle pourra calculer le RSA et la prime d'activité auxquels chaque ménage a droit. Pour se faire une idée du budget d'une telle mesure, l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE) évaluait le non-recours au RSA à 4 milliards d'euros pour l'année 2010.

Cependant, le service des impôts s'intéresse aux revenus du foyer fiscal, tandis que la CAF s'intéresse aux revenus du foyer social. L'individualisation du RSA répondrait à cette difficulté. Mais il faudrait d'abord l'avoir rendu indépendant du nombre d'enfants, ce que nous allons examiner maintenant.

LA PROPOSITION DU RSA INCONDITIONNEL



3.4. Basculer le supplément du RSA vers les allocations familiales : le premier préalable à l'individualisation

Le RSA actuel est familialisé et inclut un supplément pour les enfants. Si l'on souhaite individualiser le RSA - ou mettre en place un revenu de base du montant du RSA socle pour une personne seule -, il faut au préalable basculer ce supplément enfant du RSA vers le droit commun, à savoir les allocations familiales.

Le supplément de RSA ne procure de supplément de revenu qu'aux familles au RSA avec un seul enfant ou aux familles avec 6 enfants ou plus. Pour supprimer le supplément enfant du RSA (et de la prime de Noël), on pourrait par exemple ouvrir les allocations familiales dès le premier enfant, pour un montant de 131 €. Si l'on ne souhaite pas augmenter la dépense publique, on peut mettre cette allocation familiale sous les mêmes conditions de ressource que dans le système actuel du RSA, mais il nous semble préférable de respecter le principe d'universalité en maintenant cette allocation familiale pour toutes les familles avec un enfant.

On peut aussi aller beaucoup plus loin en mettant en place une aide forfaitaire par enfant (voir annexe 1).

3.5. Renforcer l'allocation de soutien familial : le second préalable à l'individualisation

Le RSA actuel a remplacé en 2009 le RMI et l'allocation parent isolé. Il inclut donc une aide pour les familles monoparentales. Si l'on souhaite individualiser le RSA - ou mettre en place un revenu de base du montant du RSA socle pour une personne seule -, il est donc nécessaire de revaloriser l'allocation de soutien familial (ASF) - ciblée sur les familles monoparentales - et de simplifier au maximum son accessibilité. Pour chaque famille monoparentale, l'ASF serait revalorisée de 150 € pour toute la famille.

3.6. Individualiser le RSA

Aujourd'hui, le RSA est une prestation familialisée. Dès lors que l'on aura détaché du RSA le supplément enfant et le crédit d'impôt pour les familles monoparentales, le RSA sera une prestation conjugalisée. Cela signifie que le RSA socle pour un couple est égal à 1,5 fois le montant pour une personne seule. Cela signifie aussi qu'une personne sans revenu et qui vit avec une autre personne ayant des revenus suffisants ne peut pas demander le RSA. Partant de là, on peut envisager une individualisation partielle du RSA, ou une individualisation totale.

L'individualisation partielle

L'individualisation partielle consisterait à porter le niveau du RSA couple à deux fois le niveau du RSA socle, tout en maintenant la conjugalisation des revenus : ce ne sont pas les revenus individuels de chacun qui sont pris en compte dans le calcul du RSA, mais bien les revenus du couple. À partir d'une microsimulation socio-fiscale sur l'échantillon représentatif de la société française constitué par Landais, Saez et Piketty, on estime que le coût net de l'automatisation et de l'individualisation du RSA aurait été de 11,6 milliards pour l'année 2013, soit 0,5 % du PIB.

L'individualisation totale

Si le RSA est totalement individualisé, alors son montant sera calculé sur les revenus individuels, et non ceux du couple. Dès lors une personne sans revenu percevra le RSA même si sa ou son conjoint(e) reçoit des revenus élevés.

Or le conjoint bénéficie déjà d'une diminution d'impôt du fait qu'il est en couple avec une personne aux revenus moindre qu'elle, selon le principe du quotient conjugal. Ainsi l'individualisation totale n'est envisageable qu'avec une réforme de l'impôt sur le revenu pour soit réduire, soit supprimer l'avantage lié au quotient conjugal. Nous formulerons des propositions allant dans ce sens dans nos propositions de mise en ouvre immédiate d'un revenu de base.

3.7. Verser le RSA ex-ante plutôt que ex-post

Du fait des démarches à accomplir et des délais administratifs nécessaires pour l'instruction d'un dossier, le temps entre le moment où une personne a besoin du RSA et celui où il le touche enfin peut être relativement long, précarisant encore plus des personnes déjà fragiles. En versant le RSA ex-ante à tous, et en récupérant les indus mensuellement par l'impôt sur le revenu (mensualisé, voire prélevé à la source), on peut supprimer ces délais et prévenir beaucoup plus en amont la chute dans la précarité. On ferait alors du RSA une allocation véritablement pro-active.

Si le RSA est individuel et versé automatiquement ex-ante à tous, cela revient de fait à la mise en place d'un revenu de base : l'Etat vers à chaque individu ce revenu de base en début de mois, puis prélève en fin de mois un impôt qui est fonction des revenus touchés. Et comme le montre le schéma ci-dessous, les effets redistributifs sont strictement les mêmes. Seul change le mécanisme :

- avec le RSA (ou l'impôt négatif), quand un individu voit son salaire augmenter de 100 €, il perd 38 € de RSA
- avec le revenu de base, quand le même individu voit son salaire augmenter de 100 €, il garde le même revenu de base, mais c'est l'impôt qu'il paie qui augmente de 38 €.

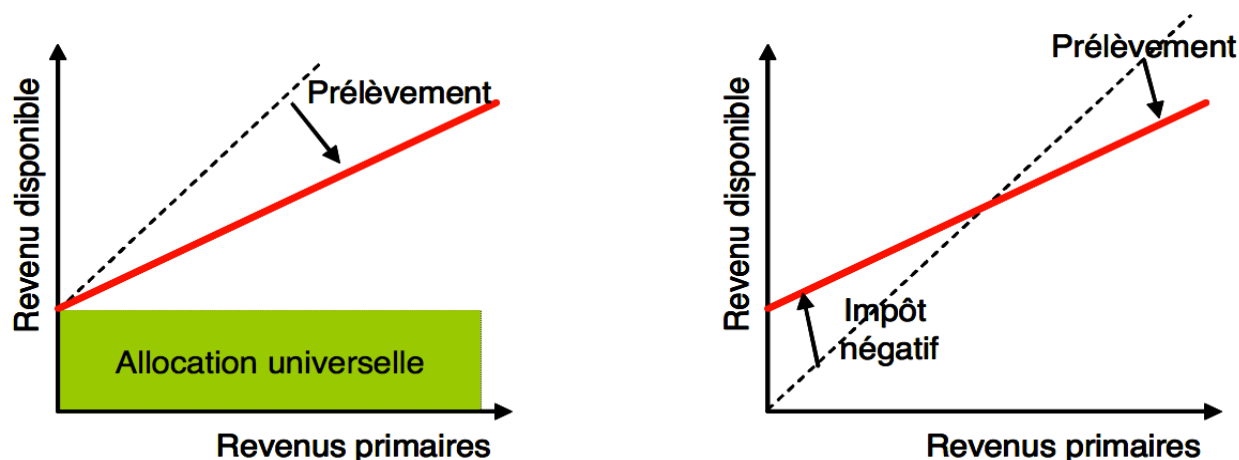


Figure 6 - Allocation universelle vs. impôt négatif

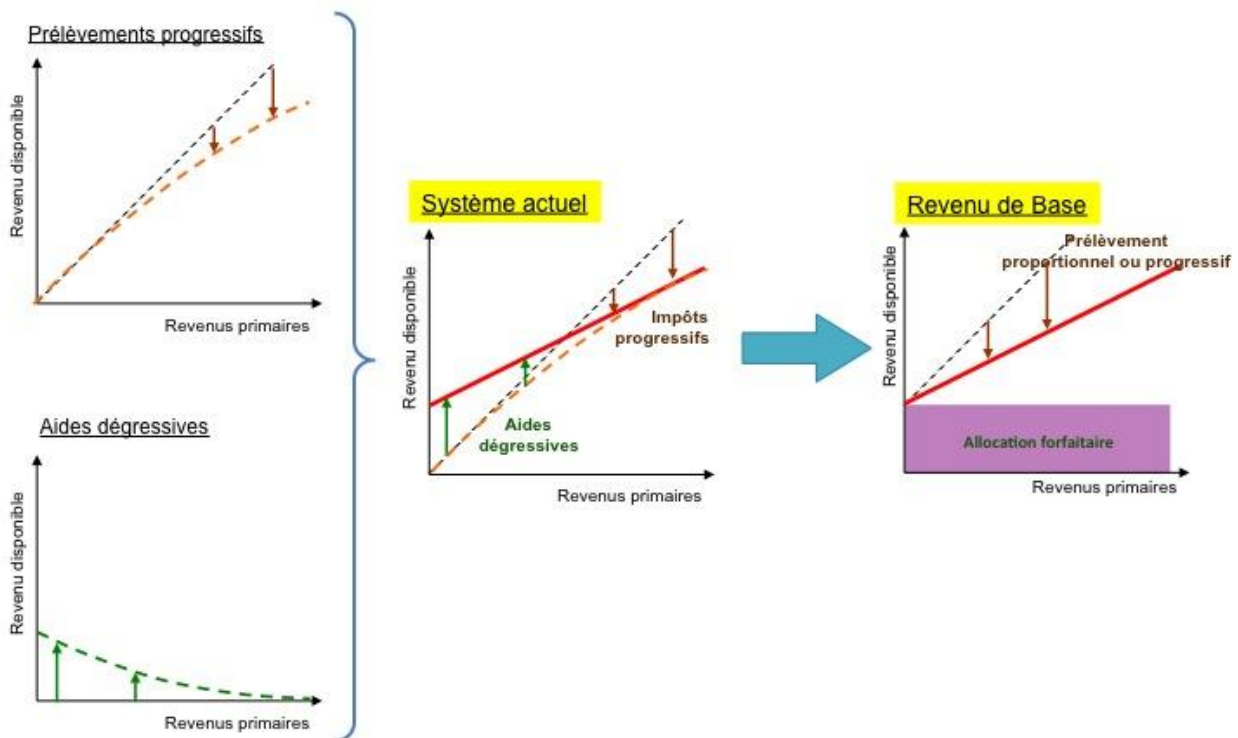
Avec cette mesure, on mettrait en évidence le fait que le taux marginal d'imposition sur les premiers euros gagnés est supérieur au taux sur l'actuelle première tranche de l'impôt sur le revenu. Il nous semble donc pertinent de penser la réforme du RSA conjointement avec la réforme visant à instaurer le prélèvement à la source. Il nous semble même nécessaire d'aller plus loin, en proposant la mise en œuvre d'un revenu de base simultanément avec une réforme de l'impôt sur le revenu.

4. Proposition 2 : mettre en ouvre un revenu de base immédiatement et réformer l'impôt sur le revenu

Plutôt qu'une réforme modérée des minima sociaux, il nous semble nécessaire d'aller plus loin et de proposer une réforme globale du système redistributif reposant sur la mise en place d'un revenu de base et sur une réforme simultanée de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, construire un système redistributif qui repose sur le couple revenu de base - impôt sur le revenu, comme le montre le schéma ci-dessous.

Réformuler la redistribution actuelle

(d'après un schéma initial de Marc de Basquiat)



4.1. Les enjeux d'une réforme globale

Associer mise en place d'un revenu de base et réforme de l'impôt sur le revenu pose tout de même une question : en France, il n'y a pas un seul mais deux impôts sur le revenu : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui est un impôt progressif, familialisé et ponctionné de nombreuses réductions fiscales (les "niches fiscales"), et la CSG qui est un impôt totalement proportionnel. Quel est alors entre la CSG et l'IRPP l'impôt dont les recettes doivent augmenter pour financer le revenu de base ?

On peut envisager trois pistes : financer le revenu de base par l'IRPP, le financer par la CSG ou fusionner impôt sur le revenu et CSG. Le choix de la piste retenue pose deux enjeux : celui de l'avenir des niches fiscales et celui du choix entre individualisation de l'impôt ou maintien du quotient conjugal. On pourrait aussi ajouter un enjeu de simplicité et de lisibilité du système socio-fiscal.

Les niches fiscales représentent environ 34 milliards de manque à gagner sur l'IRPP⁵. Mais certaines niches fiscales jouent un rôle de protection sociale, comme les réductions d'impôt pour don aux associations, les réductions pour l'emploi d'une aide-soignante à domicile ou pour la garde d'enfants⁶. Raisononnons ici en supposant que l'on cherche à maintenir l'avantage de 34 milliards d'euros apporté par ces niches.

⁵ Annexe au Projet de Loi de Finance 2015. Évaluation des voies et des moyens, tome II : les dépenses fiscales. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/VMT2-2015.pdf

⁶ Voir Michael Zemmour, *Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux*, Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSE), 2013, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/6o65lgig8d0qcro9oj599gl90>

4.2. Unifier les mécanismes d'aide aux enfants : un préalable

Au préalable à une grande réforme fiscale, il serait préférable d'évacuer de l'impôt sur le revenu tout ce qui a trait aux aides par enfant, c'est-à-dire de basculer le quotient enfant vers les allocations familiales.

La proposition que nous privilégions est la mise en œuvre d'une allocation familiale forfaitaire par enfant (un "revenu de base enfant") de 165 € pour tout enfant âgé de moins de 14 ans, et de 230 € pour les enfants et jeunes de 14 à 24 ans. Cette aide forfaitaire viendrait remplacer :

- les allocations familiales (et leur majoration à partir de 14 ans)
- le complément familial
- l'allocation de rentrée scolaire (de 6 à 18 ans)
- la réduction d'impôt sur le revenu associée au quotient enfant (le quotient familial)
- le supplément de RSA calculé par enfant
- l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (entre 0 et 2 ans)
- la réduction d'impôt pour scolarisation des enfants

Voir l'annexe 1 pour les détails.

4.3. Financer le revenu de base par une hausse de la CSG

On pourrait financer la totalité du revenu de base en augmentant le taux de CSG à 23%. En procédant ainsi, on assècherait l'assiette de l'IRPP. On réduirait alors la portée des dépenses fiscales, mais ce sont d'abord les ménages modestes et moyens qui perdront l'avantage de ces niches fiscales dans la mesure où ils seront moins nombreux à atteindre la première tranche de l'IRPP. On réserverait donc le bénéfice des niches fiscales aux plus aisés. Cette proposition ne nous semble donc pas être celle à privilégier.

4.4. Fusionner l'IRPP et la CSG en un impôt individuel sans niche...?

Marc de Basquiat et Gaspard Koenig⁷ proposent la fusion de l'IRPP et de la CSG dans un impôt unique individuel et la suppression de toutes les niches fiscales (voir annexe 6). Une telle mesure comporte le même défaut que la précédente dans la mesure où elle exclut les ménages modestes ou moyens de l'avantage de certaines niches dont ils bénéficient aujourd'hui (réduction d'impôt pour frais de garde d'enfant, pour dons aux associations, etc.).

En outre, cette proposition conduit à la suppression totale du quotient conjugal, et donc à augmenter l'impôt des couples très aisés dont les revenus sont inégalement répartis (un conjoint gagne l'essentiel des revenus du ménage).

4.5 ... ou en un impôt unique avec des abattements ?

On pourrait financer le revenu de base par l'IRPP, ou encore fusionner l'IRPP et la CSG en un impôt unique avec quelques abattements, en remplacement des actuelles dépenses fiscales. En procédant ainsi, on pourrait rendre les niches fiscales plus redistributives en donnant aussi la possibilité aux plus modestes d'en bénéficier. Pour qu'une telle proposition fonctionne, il sera nécessaire de réviser leur mode de calcul des dépenses fiscales sur l'IRPP (abattements, réductions et crédit d'impôt) afin qu'elles continuent à représenter 34 milliards d'euros (voir annexe 4). Il serait aussi possible de remplacer certaines dépenses fiscales par d'autres mécanismes d'aides ciblées sur certaines dépenses - comme les frais de garde d'enfant ou les frais d'inscription à un club sportif - suivant le principe de "chèques service universel" pour financer (voir annexe 5).

⁷ Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, *Liber : un revenu de liberté pour tous*, 2014
<http://www.generationlibre.eu/wp-content/uploads/2014/05/un-LIBER-pour-tous.pdf>

4.6. Individualiser totalement l'impôt... ?

Compte-tenu du fait que le revenu de base est individuel, faut-il aussi individualiser l'impôt ou maintenir le quotient conjugal ? La question se pose pour le nouvel impôt que l'on pourrait créer à partir de la fusion entre l'IRPP et la CSG.

Individualiser l'impôt conduirait à la disparition du quotient conjugal. Le revenu de base compense largement l'augmentation d'impôt pour les couples de classe moyenne où un seul conjoint procure tous les revenus. En effet, quand le conjoint n'a aucun revenu, l'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal atteint un niveau équivalent au RSA socle actuel quand le revenu imposé atteint environ 70.000 euros par an, ce qui est un seuil relativement élevé.

L'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal (selon le barème de 2015)

revenu imposé de l'individu 1	impôt sur le revenu s'il vit seul (A)	impôt sur le revenu en se mettant en couple avec une personne sans revenu (B)	avantage associé au quotient conjugal : (A) - (B)	avantage associé au quotient conjugal mensualisé
10.000 €	43 €	0 €	43 €	3,60 €
20.000 €	1.443 €	87 €	1.357 €	113,10 €
40.000 €	6.361 €	2.887 €	3.474 €	289,50 €
80.000 €	19.268 €	12.722 €	6.546 €	545,50 €
160.000 €	52.390 €	38.536 €	13.854 €	1.164,50 €
320.000 €	124.390 €	104.780 €	19.610 €	1634,20 €
1.000.000 €	430.390 €	410.780 €	19.610 €	1634,20 €

Pour les familles monoparentales, si l'on décide de supprimer la demi-part fiscale supplémentaire qui leur est accordée, il faudra revaloriser l'allocation de soutien familial qu'elles perçoivent lorsqu'elles ne bénéficient pas d'une pension alimentaire.

4.7. ... ou maintenir un quotient conjugal ?

Au contraire, on peut défendre la mise en place d'un revenu de base sans supprimer le quotient conjugal. Cela éviterait une trop forte augmentation des impôts pour les couples très aisés aux revenus déséquilibrés. Certains redoutent d'ailleurs que l'individualisation de l'impôt conduise à réduire la progressivité de l'impôt sous l'effet de la pression politique exercée par des contribuables aisés.

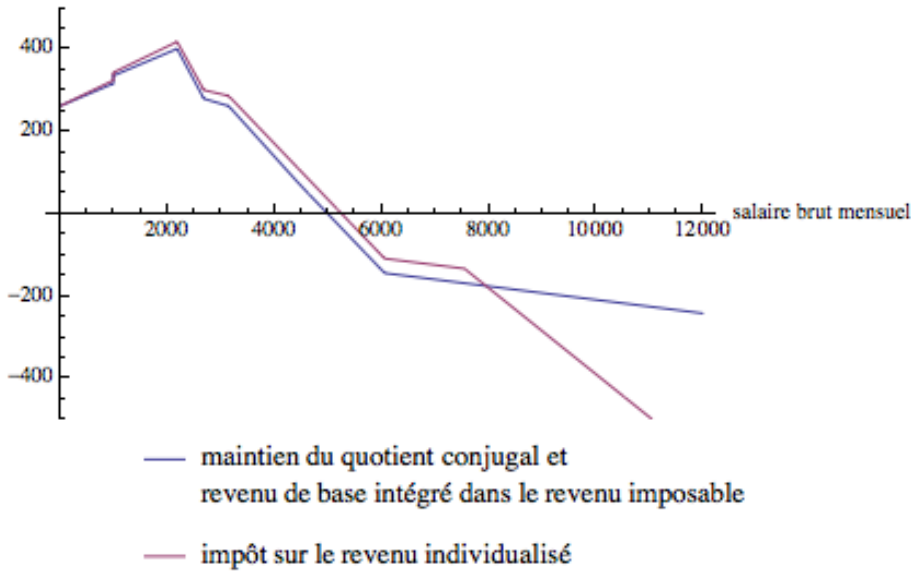
Pour mettre en place le revenu de base sans individualiser l'impôt sur le revenu et sans faire exploser les taux marginaux d'imposition, il suffit d'intégrer le revenu de base dans le revenu imposable comme le proposent Monnier et Vercellone (2006)⁸. On rétablit une première tranche d'imposition non-imposée (taux marginal d'imposition nul) et on maintient le quotient conjugal, ainsi que la demi-part fiscale supplémentaire attribuée aux familles monoparentales. Par rapport à la proposition précédente, on augmente aussi tous les taux marginaux d'imposition d'un quart de point pour compenser la perte de recette liée au maintien du quotient conjugal.

Comparons les effets redistributifs d'une réforme avec individualisation totale de l'impôt avec ceux d'une réforme intégrant le revenu de base dans le revenu imposable et maintenant le quotient conjugal, toujours avec un revenu de base au niveau du RSA actuel. Les effets des deux propositions sont sensiblement les mêmes, à la différence que les couples et les familles monoparentales très aisés perdent beaucoup moins à la réforme lorsque le quotient conjugal et de la demi-part pour les familles monoparentales sont maintenus. Bien entendu, cette limitation des pertes pour les familles les plus aisées est compensée par un gain légèrement plus faible pour tous les autres ménages, compte tenu de la très légère hausse des taux d'imposition.

⁸ Jean-Marie Monnier et Carlo Vercellone, "Fondements et faisabilité du revenu social garanti", *Multitudes* vol. 7, n°4. 2006

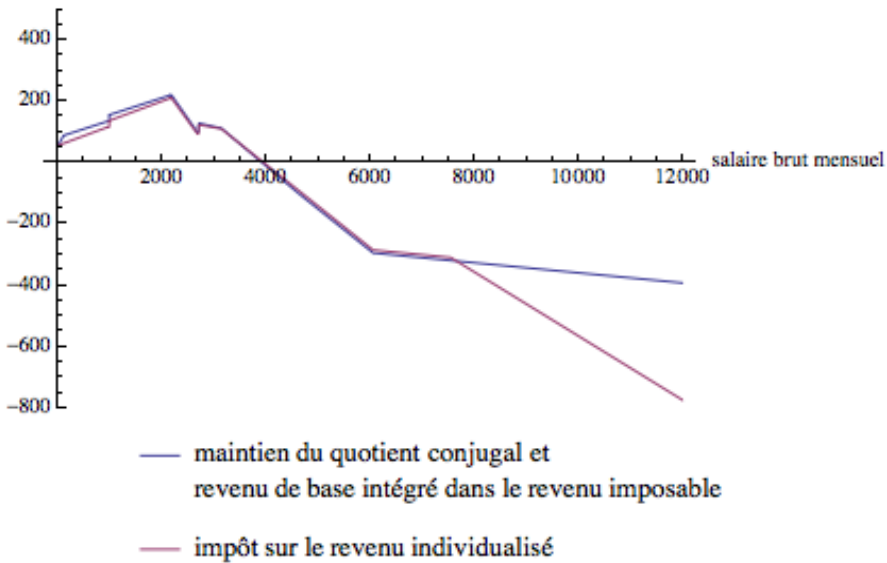
**Effets de l'intégration d'un revenu de base
sur un couple dont tous les revenus sont procurés par une seule personne
suivant que l'impôt sur le revenu est individualisé ou non**

variation du revenu
disponible mensuel



**Effets de l'intégration d'un revenu de base
sur une famille monoparentale avec un enfant
suivant que l'impôt sur le revenu est individualisé ou non**

variation du revenu
disponible mensuel



4.8. Basculer les exonérations de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires vers le revenu de base

Les exonérations de cotisations patronales dites “Fillon” - qui représentent 20,7 milliards d’euros de manque à gagner en 2014 - ont pour objectif d’encourager l’embauche de travailleurs peu qualifiés et sont ciblées sur les bas salaires : elles représentent 26% du salaire brut au niveau du SMIC et sont dégressives après, pour s’annuler à 1,6 fois le SMIC. On pourrait proposer de les basculer vers le revenu de base, d’autant plus qu’elles ont des effets pervers⁹.

Si on les supprimait brutalement, on produirait une hausse du salaire super-brut. On dégagerait certes 20,7 milliards d’euros pour réduire le poids de l’impôt sur le revenu des ménages. Mais on risquerait aussi de perdre en compétitivité, de creuser notre déficit commercial et de réduire l’emploi.

Une autre possibilité consiste à répercuter la suppression des exonérations de cotisation sur le salaire net, ou autrement dit de baisser le salaire net, le revenu de base pouvant compenser cette baisse de salaire (voir annexe 7). Bien entendu, on peut répartir le coût de la suppression des exonérations Fillon entre les employeurs (via une hausse du salaire super-brut) et les employés (via une baisse du salaire net). Pour éviter d’appliquer une baisse de salaire net de façon radicale, on peut aussi opérer de façon progressive : il s’agit de réduire d’année en année les exonérations, tout en gelant la progression du salaire minimum d’une part et en réduisant le taux d’imposition sur la toute première tranche, celle qui commence dès le premier euro gagné. Ainsi, quand bien même on réduirait les subventions jusqu’à les annuler, le coût réel du travail n’augmenterait pas pour les employeurs. Les salariés au SMIC quant à eux verraient leur revenu augmenter non pas par le biais des hausses légales du SMIC, mais par la hausse du différentiel entre leur revenu de base et l’impôt qu’ils paient (leur impôt négatif en somme). En outre, du fait que l’on raboterait d’année en année les exonérations Fillon, on réduirait l’effet de trappe à bas salaire : les employés pourraient alors plus aisément négocier des hausses de salaire.

Une troisième possibilité serait de basculer un certain nombre de cotisations payées sur le salaire vers l’impôt sur le revenu en même temps que l’on supprime les exonérations Fillon et le CICE. On ne peut pas basculer vers l’impôt les cotisations finançant des prestations contributives : l’assurance chômage, la branche retraite, les indemnités journalières d’arrêt

⁹ Cette subvention à l’emploi ralentit la mobilité salariale des employés rémunérés entre 1 et 1,6 fois le SMIC : on parle de “trappe à bas salaire”. En effet, ces exonérations de cotisation sont dégressives entre 1 et 1,6 SMIC, ce qui signifie que si l’employeur désire augmenter son salarié, l’exonération dont il bénéficie diminue dans le même temps. Autrement dit, il paie deux fois l’augmentation de salaire : entre 1 et 1,6 fois le Smic, les cotisations patronales et autres prélèvements sur salaire augmentent de 0,893€ quand le salaire brut augmente de 1 € du fait de la disparition des exonérations Fillon, contre 0.459 € au-delà de 1,6 fois le Smic.

maladie, les accidents du travail. En revanche, on pourrait basculer les cotisations finançant des prestations non-contributives : assurance-maladie, famille, formation professionnelle, logement¹⁰... Marc de Basquiat propose de basculer ces cotisations vers l'impôt sur le revenu et de supprimer les exonérations Fillon tout en maintenant égal le salaire super-brut (le coût du travail). Ainsi, on parvient à supprimer les subventions à l'emploi et à supprimer l'effet de trappe à bas salaire sans augmenter le salaire super-brut et sans diminuer le SMIC net (voir annexe 8). La difficulté provient du fait que c'est aujourd'hui le salaire brut qui sert de référence dans les négociations syndicales, et non pas le salaire super-brut, ce qui rend la réforme un peu plus complexe. Mais la réforme peut tout de même se faire de façon progressive, comme dans le cas précédent : chaque année, on basculerait des cotisations vers l'impôt tout en rabaissant les exonérations Fillon et le CICE.

4.9. Diversifier les sources de financement

Les réformes socio-fiscales présentées plus haut font peser le financement du revenu de base principalement sur l'impôt sur le revenu et produisent des transferts entre ménages qui sont relativement modérés (voir les annexes). Cela ne signifie pas que l'on ne peut pas diversifier les sources de financement soit pour réduire les taux de l'impôt sur le revenu, soit pour augmenter le montant du revenu de base.

On pourrait par exemple mieux lutter contre l'optimisation fiscale opérée par les multinationales, récupérer des recettes par la lutte contre l'évasion fiscale, plafonner certaines niches fiscales, accroître le poids des impôts sur le patrimoine, accroître la fiscalité écologique, renforcer la taxe sur les transactions financières, etc. Le MFRB ne formule pas de préférence quant à ces politiques mais il est conscient que de telles mesures pourraient rapporter des ressources fiscales non-négligeables pour contribuer au financement d'un revenu de base.

¹⁰ Sur l'ensemble des cotisations sociales (CSG et CRDS comprises), dont la somme représente en moyenne 67% du salaire brut, 35% financent des prestations contributives tandis que 32% financent des prestations non-contributives et peuvent être basculées vers l'impôt, quand ça ne l'est pas déjà avec la CSG et la CRDS.

4.10. Evolution des droits connexes au RSA

Aujourd'hui, le fait de percevoir le RSA va souvent de pair avec des droits connexes assurés par d'autres organismes de la Sécurité Sociale, par les collectivités locales ou par les fournisseurs d'énergie. Les allocataires du RSA ont droit par exemple à la Couverture Mutuelle Universelle (CMU). Suivant les politiques de leur commune ou de leur département, ils peuvent aussi avoir droit à des tarifs préférentiels sur les transports publics, sur la cantine des enfants ou sur les activités périscolaires. Les collectivités peuvent aussi tenir compte de l'indication de revenu fournie par le quotient familial pour déterminer leurs tarifs de cantine, de crèche ou d'activités périscolaires. Enfin, les ménages au RSA peuvent bénéficier de tarifs sociaux pour l'eau et l'énergie, même si la plupart d'entre eux n'en font pas la demande, par manque d'information ou du fait de la complexité des démarches.

Quel serait le devenir de ces droits connexes si l'on devait mettre en place un revenu de base ? En ce qui concerne l'Assurance Maladie procurée par la CMU, la question ne se pose plus dans la mesure où le gouvernement a voté à l'automne 2015 la mise en place d'une Protection Maladie Universelle pour tous les résidents, quelle que soit leur situation professionnelle.

Pour les autres droits, il faut dire que la mise en place d'un revenu de base n'induit pas nécessairement que l'on ne peut plus faire de tarifs sociaux sur certains services publics. On utilise l'indicateur du quotient familial, délivré par l'administration fiscale, pour calculer les tarifs de la cantine ou de la crèche. L'administration fiscale pourra continuer à fournir un indicateur de ce type aux ménages pour leur ouvrir le droit à ces tarifs sociaux.

On pourrait aussi supprimer ces tarifs sociaux et augmenter le revenu de base. En procédant ainsi, on permettrait une grande simplification administrative tout en garantissant l'égal accès de tous au droit, alors que les droits connexes ne sont souvent utilisés que par une minorité d'individus informés et prenant le temps de faire les démarches.

On pourrait enfin remplacer certains tarifs sociaux par des "chèques services universels" (voir annexe 5).

5. ANNEXES

Annexe 1 : forfaitiser l'aide aux enfants (“revenu de base enfant”)

La politique familiale est complexe, de par l'amoncellement des politiques spécifiques :

- les allocations familiales, versées à partir du 2ème enfant et plus élevées à partir du 3ème. Ces allocations étaient universelles jusqu'à leur mise sous condition de ressource à partir du 1er juillet 2015 ;
- le complément familial, versé à partir du 3ème enfant, sous condition de ressource
- l'allocation de rentrée scolaire, versée en septembre, sous condition de ressource
- le quotient enfant : le fait d'avoir des enfants conduit à une baisse de l'impôt sur le revenu suivant le principe du quotient enfant. La réduction d'impôt auquel le quotient enfant donne droit est d'autant plus élevée que les revenus du ménage sont élevés, ce qui en fait une mesure anti-redistributive. C'est pourquoi le quotient enfant a été plafonné à 1.500 € par enfant depuis 2013 (3.000 € à partir du 3ème enfant)
- le supplément enfant du RSA, pour les familles éligibles au RSA.

L'empilement de ces dispositifs est complexe et illisible. Il a longtemps été anti-redistributif, du fait de l'existence du quotient enfant. Or, avec la réforme rendant les allocations familiales dégressives, la somme des politiques redistributives associées aux enfants s'approche d'une situation telle qu'elle ne dépend presque plus des revenus des parents. Le tableau ci-dessous illustre ces disparités, telles qu'elles pourront être calculées pour un couple marié en juillet 2015, c'est-à-dire après mise en œuvre de la modulation des allocations familiales.

Situation familiale	Revenus	€ / mois					€ / an			€ / mois par enfant
		AF	Maj âge	CF	PAJE	RSA	ARS	QF	Red. IR scol.	
Couple marié ou pacsé avec un enfant de 11 à 13 ans	Aucun					127	363			158
	2 SMIC							678	44	60
	3 SMIC							678	61	62
	Elevés							1508	61	131
Couple marié ou pacsé avec deux enfants, respectivement : - de moins de 3 ans - de 6 à 10 ans	Aucun	129			185	-29	363			157
	2 SMIC	129			185		363	722		202
	3 SMIC	129			185			1357		214
	Elevés	32						3016		142
Couple marié ou pacsé avec trois enfants, respectivement : - de 3 à 5 ans - de 6 à 10 ans - de 11 à 13 ans	Aucun	295		202		-3	745			185
	2 SMIC	295		168			745	722		195
	3 SMIC	295		168				2440		222
	Elevés	74						6032	61	194
Couple concubins avec trois enfants, respectivement : - de 3 à 5 ans - de 6 à 10 ans - de 11 à 13 ans	Aucun	295		202		-3	745			185
	2 SMIC	295		168			745	2079		233
	3 SMIC	295						4998	61	239
	Elevés	74						7540	61	235

En revanche, l'aide accordée dépend toujours du rang de l'enfant, si bien que les familles avec un seul enfant sont très peu aidées tandis que celles avec trois enfants le sont beaucoup. Il s'agit d'un héritage de l'après-guerre ayant pour objectif de relancer la natalité.

Aujourd'hui, l'Etat pourrait attribuer strictement la même somme par enfant, quel que soit le nombre d'enfant et quel que soit le revenu des parents. Nous pourrions remplacer les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire et le quotient enfant par une allocation forfaitaire par enfant, un revenu de base enfant en somme. Un revenu de base enfant de 185 € en-dessous de 14 ans et 250 € au-delà permettrait de ne faire aucun perdant parmi les allocataires du RSA et ferait des gagnants parmi les classes moyennes¹¹.

Rappelons que le système du quotient familial (quotient conjugal + quotient enfant) attribue une demi-part fiscale supplémentaire aux familles monoparentales. Pour ne pas sanctionner ces dernières, il faudra augmenter le montant de l'allocation de soutien familial, allocation qui leur est réservée. On pourrait aussi éventuellement maintenir la demi-part fiscale dont elles bénéficient (voir annexe n°6).

¹¹ Pour plus de détails, voir l'article de Marc de Basquiat : "Deux revenus de base à instaurer de toute urgence : les enfants et les jeunes" <http://revenudebase.info/2015/11/06/revenus-base-instaurer-urgence-enfants-jeunes/>

Annexe 2 : automatiser et individualiser le RSA pour un budget net de 11,6 milliards d'euros

Quel serait le coût budgétaire d'une automatisation et d'une individualisation (partielle) du RSA ? A partir de l'échantillon de 821.815 individus représentatifs de la population française récolté par Landais, Piketty et Saez, on peut réaliser une microsimulation permettant d'estimer le coût budgétaire d'une telle mesure. Nous avons simulé le coût budgétaire d'un RSA adulte¹² en supprimant le non-recours et en posant que le RSA socle pour un couple était égal à deux fois le RSA d'un célibataire. Pour l'année 2013, nous avons pu estimer que le coût brut d'une telle mesure était de 23,3 milliards d'euros, et que le coût net, une fois déduits le budget du RSA, des bourses étudiantes et de la prime pour l'emploi, était de 11,6 milliards, soit 0,5% du PIB. Un tel montant pourrait aisément être financé en luttant efficacement contre l'évasion et l'optimisation fiscales.

On peut faire l'exercice de décomposer le budget net de cette mesure. 4,5 milliards d'euros sont liés au non-recours actuel au RSA, d'après les estimations de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE). En outre, le fait que le RSA couple serait alors égal à deux fois le RSA pour une personne seule conduit à une hausse du coût de 8,8 milliards d'euros.

¹² Nous n'avons pas touché au supplément de RSA pour les enfants dans la simulation.

Coût net d'un RSA automatique et individuel pour l'année 2013		
	montant budgétaire	population adulte concernée
coût brut d'un RSA automatique individuel	23,3 milliards	7,8 millions
coût actuel du RSA (hors supplément enfant)	10,0 milliards	2,9 millions
coût actuel de la prime pour l'emploi	2,5 milliards	
coût actuel total des prestations	12,5 milliards	2,9 millions
suppression du non-recours	4,5 milliards	2,9 millions
individualisation du RSA	8,8 milliards	1,9 millions
coût net d'un RSA automatique individuel	11,6 milliards	4,8 millions

(1) Estimation à partir des données CAF. Budgets : <http://data.caf.fr/dataset/les-depenses-tous-regimes-de-prestations-familiales-et-sociales/resource/64f6f137-4a74-4ab9-abd2-82f64c44eee4> ;

Nombre d'allocataires : <http://data.caf.fr/dataset/foyers-allocataires-percevant-le-revenu-de-solidarite-active-rsa-niveau-national/resource/243ec61a-c6c7-4b25-8822-df443a8ee500>

(2) Source : Sénat <http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2014/np/np21/np214.html>

(3) Estimation de Données de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE) pour 2010, actualisées pour 2014 : http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/non_recours.pdf

(4) Estimation à partir d'une microsimulation sur l'échantillon récoltée par Landais, Saez et Piketty, pour l'année 2013. Voir <http://www.revolution-fiscale.fr/>

Pour autant, on ne peut pas parler ici d'une individualisation totale, puisque le couple reste solidaire financièrement, si bien qu'une personne sans revenu ne touchera pas de RSA si son conjoint a des revenus suffisants pour que le couple dépasse le seuil. Verser l'impôt négatif ou le revenu de base de façon individuelle induit la question suivante : faut-il maintenir le quotient conjugal ou individualiser l'impôt sur le revenu ? Une question que nous avons traitée dans le développement.

Annexe 3 : réduire le taux marginal d'imposition sur les bas revenus

Dans la proposition précédente, nous avons automatisé et individualisé le versement du RSA sans modifier son taux de dégressivité de 38% sur les revenus nets d'activité. Cela correspond à la redistribution opérée par un revenu de base avec un taux marginal d'imposition de 38% sur les premiers euros gagnés jusqu'au seul d'un SMIC à plein temps pour un célibataire. Au-delà, le taux marginal d'imposition est celui de la première tranche de l'actuel impôt sur le revenu, et il est bien plus faible. Nous proposons donc de réduire le taux marginal d'imposition sur les premiers euros gagnés et les augmenter sur les euros suivants afin que l'impôt sur le revenu cesse d'être dégressif sur les premières tranches. Pour simplifier le raisonnement :

- nous appliquons un taux marginal d'imposition de 30% sur les tranches 0 à 3, comme présenté dans le tableau ci-dessous,
- L'assiette de ce nouvel impôt est le revenu net : toute la CSG devient déductible, mais l'abattement pour frais professionnel est supprimé.

ACTUEL TAUX MARGINAL D'IMPOSITION EFFECTIVE SUR LE SALAIRE NET ET TAUX DU NOUVEL IMPOT SUR LES REVENUS

Tranches de l'impôt sur le revenu	tranches de l'impôt sur le revenu		taux marginal d'imposition du RSA et de l'Impôt sur le revenu			Barème du nouvel impôt (3)
	de	à	impôt sur le revenu(1)	RSA	TMI total	
Tranche 0	0	"Smic"	0,0%	38,0%	38,0%	30,0%
Tranche 1 (2)	"Smic"	1 518	25,2%	0,0%	25,2%	30,0%
Tranche 2	1 518	2 230	12,6%	0,0%	12,6%	30,0%
Tranche 3	2 230	5 979	27,0%	0,0%	27,0%	30,0%
Tranche 4	5 979	12 663	36,9%	0,0%	36,9%	41,0%
Tranche 5	12 663	99 999 999	45,0%	0,0%	45,0%	45,0%

(1) taux marginal en tenant compte de l'abattement de 10% pour frais professionnels

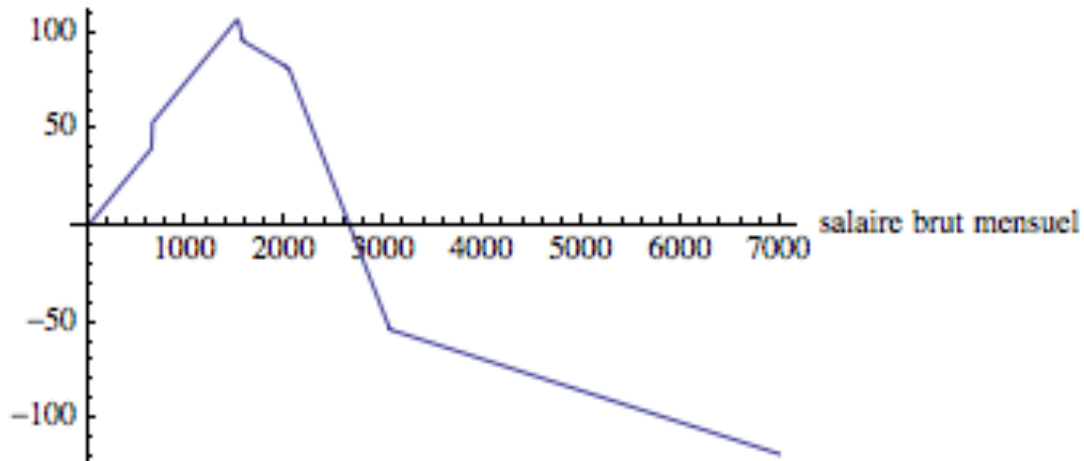
(2) Correspondent en fait à la première et la deuxième moitié de la première tranche. Compte-tenu de la décote, le taux marginal effectif est deux fois plus élevé sur la première moitié.

(3) Impôt appliqué sur les revenus nets, y compris de CSG déductible, sans abattement pour frais professionnels

Bien entendu, cette proposition conduit à accroître le revenu disponible de bas salaires. Les graphiques ci-dessous présentent les effets redistributifs d'une telle réforme pour un célibataire sans enfant. Les travailleurs au SMIC à plein temps gagnent 100€ de revenu disponible par mois, soit une augmentation de près de 8% par rapport à la situation actuelle. A partir d'un revenu égal à deux fois le SMIC, les célibataires commencent à subir une perte de revenu disponible d'environ 2%.

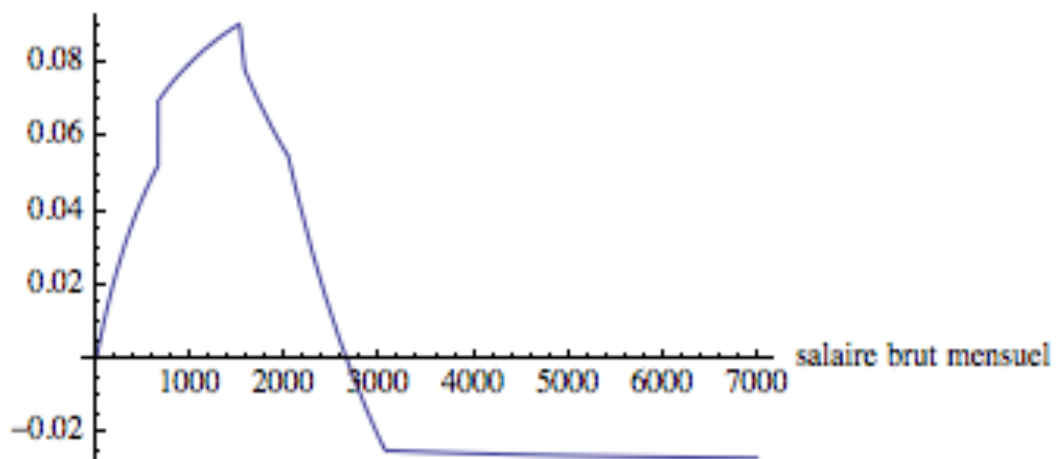
Effet de l'applatissage du taux marginal d'imposition sur le revenu disponible d'un célibataire

variation du revenu
disponible mensuel en €



Effet relatif de l'applatissage du taux marginal d'imposition sur le revenu disponible d'un célibataire

variation du revenu
disponible mensuel en %



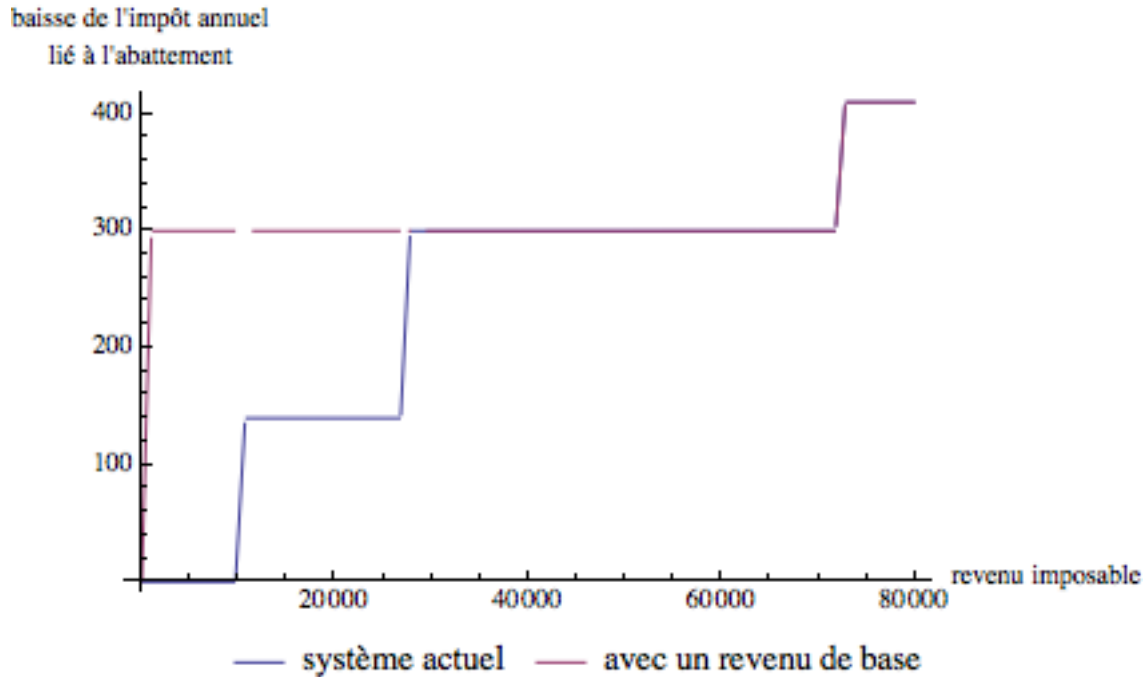
Annexe 4 : des dépenses fiscales plus redistributives

Il y a trois types de dépenses fiscales sur l'impôt sur le revenu : les abattements sur le revenu déclaré, les réductions d'impôt et quelques crédits d'impôt remboursables au contribuable (par exemple avec la prime pour l'emploi). Elles peuvent jouer un rôle économique, mais elles sont aussi très anti-redistributives : elles bénéficient d'abord aux ménages qui paient l'impôt sur le revenu, même si elles permettent aussi à un certain nombre de ménages plus modestes de ne pas payer l'impôt sur le revenu. Les abattements permettent par exemple de réduire d'autant plus l'impôt que le contribuable atteint des tranches élevées. Elles rendent d'ailleurs l'impôt sur le revenu anti-redistributif vers les très hauts revenus. Comme le rappellent Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet, "avant la réforme de 2013, en raison des niches fiscales et d'un taux d'imposition plus faible sur les revenus du capital, le taux effectif d'imposition moyen, qui pouvait dépasser les 30% pour des très hauts salaires, était seulement de 25% pour les mille contribuables les plus aisés et inférieur à 20% pour les dix plus hauts revenus."

Il est possible de maintenir les dépenses fiscales dans le système avec un revenu de base. Bien sûr, il sera nécessaire de revoir le mode de calcul de ces niches, et probablement aussi de les plafonner, pour qu'elles continuent à représenter environ le même montant qu'aujourd'hui (soit 34 milliards d'euros), sans quoi on ne pourrait récupérer les recettes fiscales nécessaires pour financer un revenu de base. Prenons l'exemple d'une dépense qui ouvre droit à un abattement de 1000 €. Cet abattement conduira à une réduction de l'impôt sur le revenu d'autant plus élevée que le taux marginal d'imposition est élevé. Compte-tenu du fait que la réforme introduisant le revenu de base conduit à une augmentation de tous les taux d'imposition et ce dès le premier euro perçu, il faudrait diviser par deux ou trois l'abattement pour obtenir la même diminution de l'impôt sur le revenu.

Soulignons aussi que compte-tenu du fait que l'impôt sur le revenu est prélevé dès le premier euro gagné à un taux relativement élevé, les niches fiscales pourraient alors bénéficier aux ménages modestes dans des proportions équivalentes aux ménages aisés. Comme une réduction d'impôt ne peut bénéficier qu'aux ménages qui paient de l'impôt sur le revenu, elle pourra alors bénéficier à tous les ménages qui n'en paient pas aujourd'hui mais qui en paieront avec la réforme introduisant le revenu de base. Les abattements quant à eux ne bénéficient pas aux ménages modestes mais permettent de diminuer massivement l'impôt sur le revenu des plus aisés, ceux qui atteignent la dernière tranche d'imposition. Le graphique ci-dessous montre qu'avec l'introduction d'un revenu de base financé par un impôt prélevé au taux de 30% dès le premier euro, les ménages très modestes pourront bénéficier des abattements fiscaux autant que les ménages aisés.

Effet d'un abattement fiscal de 1000 € dans le système actuel et dans un système avec revenu de base



Il est aussi envisageable de transformer certaines dépenses en “chèques services”, comme le présente l’annexe suivante. Le système socio-fiscal serait ainsi encore plus équitable.

Annexe 5 : remplacer certaines dépenses fiscales par des “chèques service universel”

Parmi les 34 milliards de niches fiscales, les réductions et crédit d’impôt pour les services à la personne représentent 3,4 milliards d’euros¹³. Ces subventions participent d’une logique de subvention des services dit du *care* : garde d’enfants, aide aux personnes âgées ou dépendantes. On peut y ajouter 1,4 milliards de réductions ou de crédit d’impôt liés aux dons aux associations, dont une part couvre les adhésions à des associations sportives, culturelles ou de loisir, notamment pour les enfants.

Cependant, ces niches fiscales servent aussi à financer des services “de confort” pour les familles aisées : emploi d’une femme de ménage, d’un jardinier, etc. Selon Devetter et Jany-Catrice (2010)¹⁴, 60% de ces dépenses fiscales concernent bel et bien des publics fragiles. Ajoutons que ces réductions d’impôt sont particulièrement anti-redistributives : en effet, ils bénéficient à ceux qui sont redevables de l’impôt, mais surtout à ceux qui ont les moyens de se payer ces services de confort.

On pourrait remplacer ces mécanismes de dépenses fiscales par des “chèques services universels”, dans le même esprit que les droits gratuits proposés par les défenseurs de la “dotation inconditionnelle d’autonomie”. On recevrait un chèque “activités” pour financer les activités extra-scolaires de chaque enfant, un chèque “garde d’enfants” pour payer des frais de crèche, d’assistante maternelle ou une nounou à domicile, etc. De même, les personnes âgées, handicapées ou dépendantes recevraient un chèque permettant de financer les services d’une assistante ou d’une femme de ménage à domicile, ou de contribuer au paiement d’une maison de retraite. Chacun de ces chèques affichera un montant au-delà duquel les frais seront couverts entièrement par le bénéficiaire et n’ouvriront à aucune déduction ou abattement fiscal. Cette proposition a l’avantage par rapport à la subvention directe de donner le choix aux ménages sur la façon dont ils utilisent ce chèque : les uns préféreront mettre leurs enfants à la crèche tandis que les autres préféreront la nounou à domicile. En outre, cette proposition permet d’attribuer le même montant pour chaque enfant, quel que soit le choix de service par le bénéficiaire : la famille qui préférera embaucher une nounou à domicile sera autant aidée que celle qui mettra son enfant à la crèche, alors qu’aujourd’hui elle bénéficie de réductions fiscales supérieures.

¹³ Voir l’annexe au Projet de Loi de Finance 2015. Évaluation des voies et des moyens, tome II : les dépenses fiscales. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/VMT2-2015.pdf

¹⁴ Devetter, F.X. & Jany-Catrice, F. (2010), « L’invention d’un secteur et ses conséquences socio-économiques : les politiques de soutien aux services à la personne », Politiques et management public Vol 27/2. <https://pmp.revues.org/2256>

Annexe 6 : En fusionnant l'impôt sur le revenu avec la CSG (et la cotisation famille)

L'introduction d'un revenu de base peut être concomitante d'une réforme globale de l'impôt sur le revenu. On pourrait par exemple fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG, que le nouvel impôt soit individualisé ou reste conjugalisé. En outre, il restera possible de maintenir des formes de niches fiscales en révisant leur mode de calcul.

Quel pourrait être le barème de ce nouvel impôt sur le revenu prélevé dès le premier euro ? Commençons par regarder le taux marginal d'imposition des prélèvements que cet impôt remplace :

- la CSG est un impôt proportionnel au taux de 7,86% dont l'assiette est constituée des revenus bruts : salaire brut, retraite et chômage brut, revenus du patrimoine ;
- l'impôt sur le revenu est un impôt progressif par tranche dont l'assiette est constitué de revenus nets de cotisation et de CSG : salaire net (dont on déduit les frais professionnels), revenus de remplacement (chômage et retraites) et revenus du patrimoine nets de CSG.
- ajoutons la cotisation Famille (cotisation patronale), qui finance notamment les allocations familiales, remplacée par un revenu de base enfant.
- enfin, le RSA est une allocation dégressive et il faut tenir compte de son taux de dégressivité, qui peut aussi être compris comme un taux marginal d'imposition : 38% du salaire net.

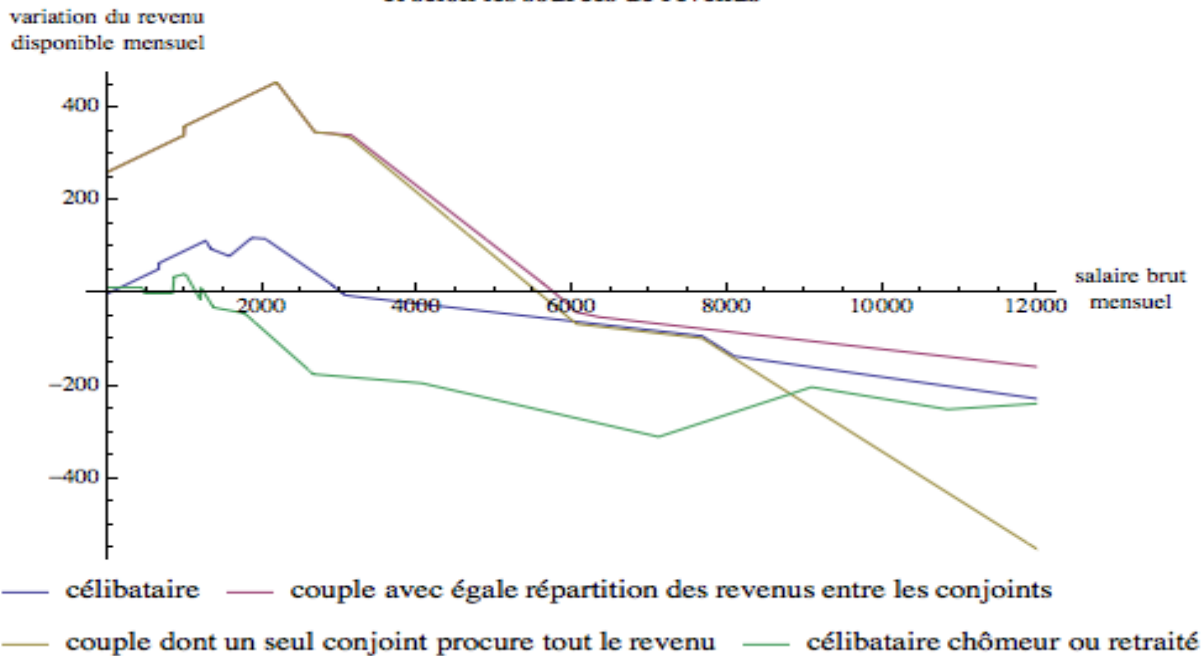
Le tableau ci-dessous présente le taux marginal d'imposition effectif de cet ensemble redistributif actuel en fonction du salaire brut pour une personne seule et pour un couple sans enfant. Nous proposons une réforme introduisant un revenu de base ainsi qu'un nouvel impôt sur le revenu individuel et intégrant l'impôt actuel et la CSG. Les cotisations "Famille" sont supprimées mais directement redistribuées aux salariés sous forme de hausse de salaire. Ajoutons que dans cette proposition de réforme, le revenu de base est intégré dans les allocations chômage et les pensions de retraite, mais que ces revenus de remplacement bénéficient d'un abattement fiscal de 1000 € par mois pour éviter l'effet négatif sur les faibles pensions. Le barème du nouvel impôt est présenté dans la colonne de droite du tableur.

TAUX MARGINAL D'IMPOSITION EFFECTIVE SUR LE SALAIRE BRUT DANS LE PRIVE									
tranches de salaire brut mensuel pour une personne seule		tranches de salaire brut mensuel pour un couple sans enfant		taux marginal d'imposition effective					Nouvel impôt sur nouveau revenu brut (augmenté des cotisations Famille)
de	à	de	à	cotisation famille	CSG	impôt sur le revenu	RSA	TMI total	
0	1 519	0	2 175	5,4%	7,9%	0,0%	29,8%	43,0%	32,8%
1 519	1 567	2 175	2 673	5,4%	7,9%	0,0%	0,0%	13,3%	32,8%
1 567	2 030	2 673	3 136	5,4%	7,9%	20,5%	0,0%	33,7%	32,8%
2 030	3 054	3 136	6 050	5,4%	7,9%	10,2%	0,0%	23,5%	32,8%
3 054	8 087	6 050	12 680	5,4%	7,9%	22,4%	0,0%	35,6%	35,6%
8 087	12 680	12 680	15 607	5,4%	7,9%	30,6%	0,0%	43,8%	43,8%
12 680	16 424	15 607	25 360	5,4%	7,9%	35,4%	0,0%	48,6%	48,6%
16 424	25 360	25 360	30 625	5,4%	7,9%	38,4%	0,0%	51,6%	51,6%
25 360	#####	30 625	#####	5,4%	7,9%	42,3%	0,0%	55,6%	55,6%

Une microsimulation sur l'échantillon représentatif de la population française fourni par Landais, Saez et Piketty, actualisé pour l'année 2013, permet de démontrer que le bouclage financier de la réforme est réalisé. Nous avons volontairement choisi de ne pas augmenter le taux de la dernière tranche d'imposition, ce afin de mieux percevoir les effet redistributifs d'une telle proposition. Soulignons tout de même que les niches fiscales sont largement rabotées.

Il s'agit maintenant de regarder les effets redistributifs de la réforme pour quatre ménages différents : un célibataire actif, un couple actif où les deux conjoints ont un revenu, un couple actif où l'un des conjoints apporte des revenus tandis que l'autre non et un célibataire touchant une pension de chômage ou de retraite. Nous choisissons volontairement de ne pas considérer la question des enfants. Dans cet exemple, les revenus sont uniquement des revenus du travail, hormis pour le chômeur ou retraité. Le graphique ci-dessous présente l'effet de la réforme sur le revenu mensuel disponible de nos quatre ménages en fonction de leurs salaires bruts.

Effet de la réforme selon le type de ménage et selon les sources de revenus



Concernant les célibataires, la réforme augmente le revenu disponible de tous les travailleurs pauvres, tous ceux qui gagnent moins qu'un SMIC à plein temps. Cela est dû au fait que le premier taux marginal d'imposition est plus faible que celui de l'actuel couple RSA-CSG. En revanche, les célibataires commencent à être légèrement perdants à partir de 2 fois le SMIC, mais la perte ne dépasse pas les 60 € par mois pour un célibataire gagnant 4 fois le SMIC.

Les couples modestes sont largement gagnants du fait que le revenu de base est individuel, contrairement au RSA : un couple sans revenu gagne 263 € de plus par mois. Les couples sont encore plus gagnants s'ils ont des revenus du travail : un couple qui gagne un SMIC pour deux profite d'une hausse de revenu disponible 400 €. Les couples commencent à être perdants à partir de 4 fois le SMIC, même si la perte reste modérée.

En revanche, un chômeur ou un retraité célibataire subira une perte au-delà de 2000 € de pension (ce seuil est bien supérieur pour un couple, non représenté ici). La perte atteint 180 € pour une pension brute de 3.000 €. Mais il faut savoir que moins de 5% des chômeurs¹⁵ et un retraité sur quatre percevait en 2012 une pension supérieure à 2.000 € brut, et un sur dix une pension supérieure à 2.700 €¹⁶. Ajoutons que dans cette proposition, les revenus du capital sont plus imposés dans la mesure où l'on a basculé la cotisation famille vers le nouvel impôt sur le revenu.

¹⁵ Voir rapport de l'UNEDIC : http://www.unedic.org/sites/default/files/unedic_-_etude_allocataires_2011_1.pdf

¹⁶ Rapport annuel du Conseil d'Orientation des Retraites, juin 2015, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2828.pdf>

Annexe 7 : Supprimer les exonérations dites “Fillon” sans augmenter le salaire superbrut

Imaginons un scénario où l'on supprime les exonérations de cotisations patronales (dites “exonérations Fillon”) sans diminuer le salaire super-brut. Cela conduirait à une baisse du salaire net au niveau du SMIC horaire d'environ, baisse qui pourrait être compensée par le revenu de base. Le SMIC horaire net passerait de 7,53 € à 6,24 €, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution du salaire brut, net et des cotisations au niveau du SMIC horaire

	Aujourd'hui	avec suppression des exonérations Fillon
salaire super-brut	11,52 €	11,52 €
cotisations patronales à taux plein	4,41 €	3,63 €
exonérations Fillon	- 2,50 €	0 €
cotisations patronales réelles	1,91 €	3,63 €
salaire brut	9,61 €	7,89 €
cotisations salariales	1,33 €	1,06 €
CSG	0,75 €	0,65 €
salaire net	7,53 €	6,19 €

Bien entendu, on pourrait imaginer des scénarios intermédiaires induisant des réductions et peu plus faible du SMIC net et une légère hausse du SMIC superbrut. Mais l'idée est que la baisse du salaire net pourra être compensée par le revenu de base. Avec la suppression de l'exonération de cotisations, les recettes des cotisations patronales devraient augmenter. Si l'on accepte une baisse du salaire net pour les employés au SMIC dans le privé, on pourrait aussi imaginer un scénario similaire pour les salariés du public. La hausse des recettes issues des cotisations patronales et la légère baisse des dépenses de salaire dans la fonction publique pourraient permettre de réduire le taux d'imposition sur les bas revenus, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Changement des taux marginaux d'imposition

	réforme sans supprimer les exonérations Fillon	réforme en supprimant les exonérations Fillon
tranche 1	30 %	25 %
tranche 2	30 %	30 %
tranche 3	30 %	30 %
tranche 4	41 %	41 %
tranche 5	45 %	45 %

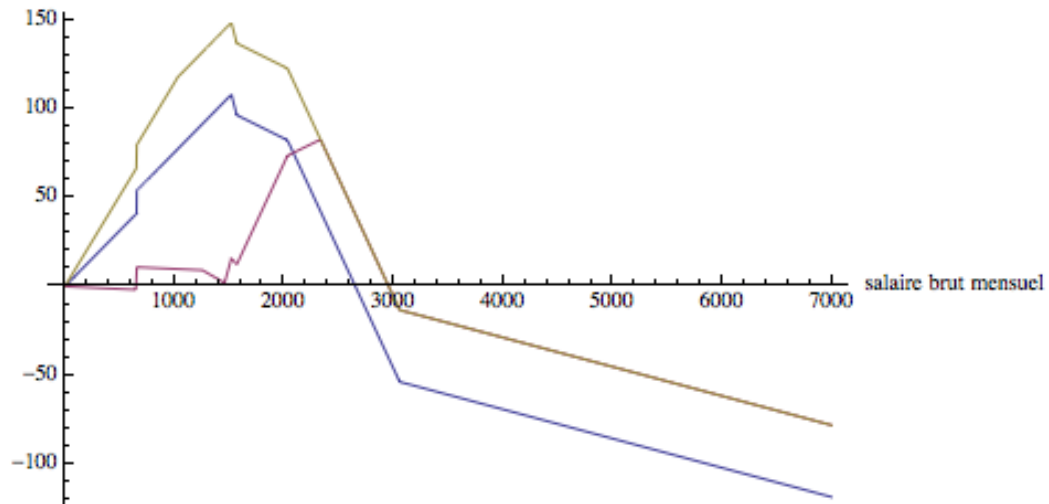
Le graphique ci-dessous présente les effets redistributifs d'une telle réforme comparativement à celle présentée dans l'annexe 3 pour un employé célibataire suivant que son employeur bénéficie ou non de la réduction Fillon aujourd'hui. Pour les employés au SMIC horaire à temps partiel ou plein, le gain par rapport à la situation actuelle est proche de zéro, compte tenu que leur salaire net est réduit. C'est au-delà du SMIC qu'ils commencent à gagner à la mesure, jusqu'à 80 € par mois à 1,6 fois le SMIC. Soulignons tout de même que la suppression de l'exonération Fillon supprime la trappe à bas salaire, si bien que leurs employeurs seraient plus à même d'accepter de leur augmenter le salaire. Ajoutons en outre qu'avec le revenu de base, les travailleurs pourraient plus facilement refuser leur emploi s'il jugent le salaire proposé insuffisant en regard de la peine associée au travail proposé (emploi peu épanouissant, temps de trajet trop long, etc.).

Compte-tenu de la baisse de la première tranche de l'impôt, cette proposition bénéficie aux travailleurs qui gagnent entre zéro et deux fois un SMIC mensuel et qui ne bénéficient pas aujourd'hui de l'exonération Fillon, puisque leur revenu net ne diminue pas : les travailleurs indépendants, les salariés du privé rémunérés autour ou au-delà de 1,6 fois le SMIC horaire et qui travaillent à temps partiel. Le gain mensuel est de 150 € au niveau du SMIC mensuel, contre 100 € dans la réforme précédente. Ainsi cette mesure peut favoriser une réduction spontanée du temps hebdomadaire de travail rémunéré.

Enfin, la baisse de la première tranche de l'impôt sur le revenu conduit à ce que la réforme réduise beaucoup moins le revenu disponible des ménages aisés et très aisés, comparativement à celle qui maintient les exonérations Fillon. Sans avoir réalisé d'estimation précise, nous avons estimé le gain à 50 € par mois en moyenne pour une personne seule.

Effet d'une suppression de l'exonération Fillon supportée par les salariés

variation par rapport à aujourd'hui
du revenu disponible mensuel en €



- sans la suppression de l'exonération Fillon
- employé bénéficiant de l'exonération Fillon
- travailleur ne bénéficiant pas de l'exonération Fillon (indépendants et salariés au-dessus de 1,6 SMIC)

La question est de savoir s'il serait politiquement acceptable de diminuer le SMIC horaire net, même si le SMIC super-brut reste identique et si le revenu disponible de tous les travailleurs au SMIC est maintenu, voire augmente. Si l'on ne souhaite pas réduire brutalement le montant du SMIC net avec l'introduction du revenu de base, on peut aussi geler le montant du SMIC sur plusieurs années et réduire chaque année l'exonération de cotisation et le taux marginal d'imposition sur la première tranche. Ou alors, on peut opérer une réforme des cotisations, comme le propose Marc de Basquiat (voir la proposition suivante).

Annexe 8 : En basculant les cotisations non-contributives vers l'impôt sur le revenu

Reprenons la réforme introduisant un revenu de base financé par l'impôt sur le revenu présenté dans la partie III, et ajoutons une réforme conduisant à basculer vers notre nouvel impôt sur le revenu le financement des prestations sociales non-contributives (Santé, famille), ainsi que de certaines taxes sur les salaires (taxe d'apprentissage, 1% logement, transport, etc.). En outre, les exonérations Fillon et le CICE sont supprimés. Comme dans le cas précédent, même si certaines cotisations ou taxes sont patronales, on suppose que leur suppression s'accompagne d'une hausse de salaire, afin de garder constant le salaire super-brut. Rappelons en outre que les cotisations finançant des prestations contributives (chômage, retraite, indemnités journalières pour maladie, accidents du travail) sont maintenues.

Barème du nouvel impôt sur le revenu, en fonction du nouveau salaire brut.

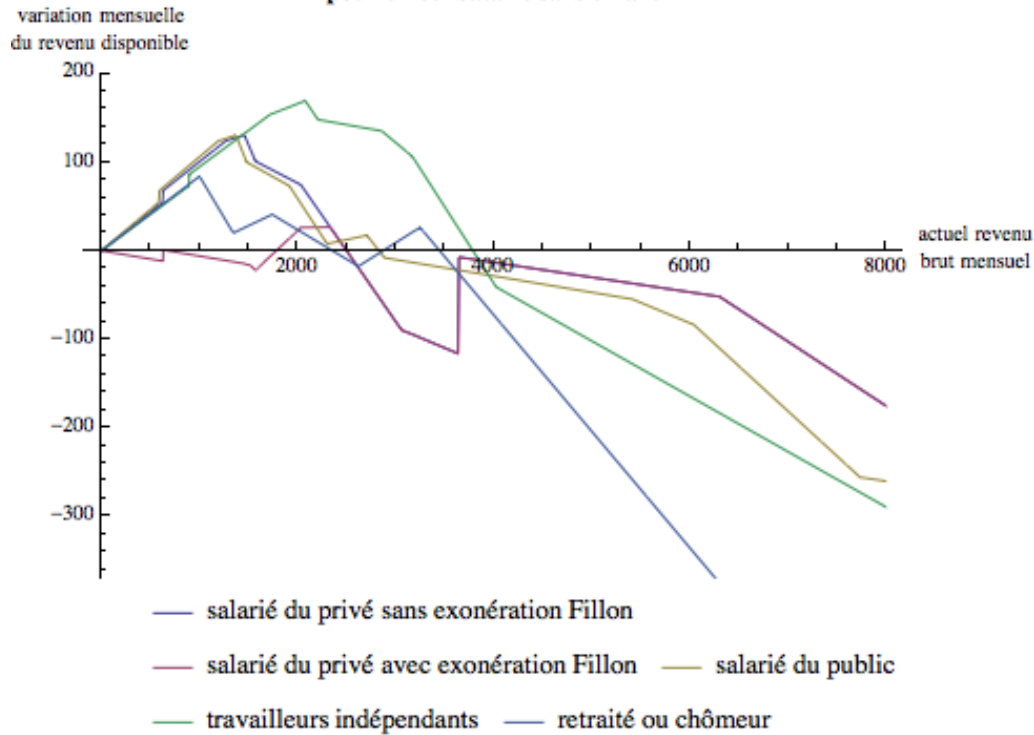
	Tranches de revenu annuel		Équivalent en revenu mensuel		nouveaux taux
	de	à	de	à	
Tranche 0	0 €	15 048 €	0 €	1 254 €	46,4 %
Tranche 1	15 048 €	84 000 €	1 254 €	7 000 €	50,0 %
Tranche 2	84 000 €	155 520 €	7 000 €	12 960 €	55,0 %
Tranche 3	155 520 €	XXXX	12 960 €	XXXX	60,0 %

Le tableau ci-dessous permet de se faire une meilleure idée du fonctionnement de la réforme. Le salaire super-brut est constant. On en retranche les cotisations non-contributives pour obtenir le "nouveau salaire brut". On retranche un impôt sur le revenu unique qui remplace l'ancien impôt sur le revenu, la CSG et la CRDS et les cotisations non-contributives et on ajoute le revenu de base. Pour les retraités et les chômeurs, nous avons choisi que le revenu de base était déjà intégré dans leur allocation, mais on propose un abattement de 1000€ sur leur impôt, afin de ne pas léser les retraités modestes.

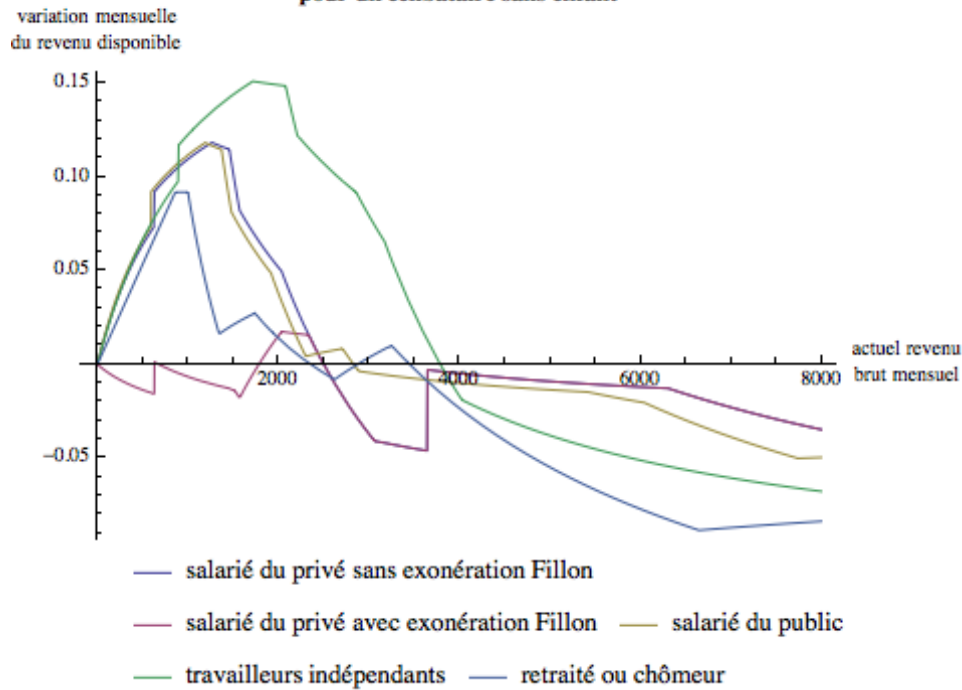
	REDISTRIBUTION ACTUELLE					
	SMIC horaire à temps partiel	SMIC horaire à temps plein	2 X le SMIC horaire à mi-	2 X le SMIC horaire à temps	chômage/retraite = 1300 €	chômage/retraite = 2600 €
 salaire super-brut	830	1661	1952	3904		
cotisations patronales après exonérations	-335	-669	-669	-1339		
<i>dont cotisations contributives</i>	-165	-331	-331	-662		
<i>dont cotisations non-contributives</i>	-169	-339	-339	-677		
exonération de cotisations dites "Fillon"	189	379	0	0		
Crédit d'impôt Compétitivité Emploi (CICE)	44	87	87	175		
 salaire brut	729	1458	1458	2915	1300	2600
cotisations salariales	-158	-316	-316	-631		
<i>dont cotisations contributives</i>	-94	-189	-189	-378		
<i>dont cotisations non-contributives</i>	-6	-12	-12	-25		
CSG et CRDS	-57	-115	-115	-229	-86	-171
 salaire net	571	1142	1142	2284	1214	2429
RSA	235	0	0	0	0	0
impôt sur le revenu	0	0	0	-185	0	-193
 revenu disponible	806	1142	1142	2099	1214	2236
	AVEC UN REVENU DE BASE ET UNE REFORME DES COTISATIONS SOCIALES					
	SMIC horaire à temps partiel	SMIC horaire à temps plein	2 X le SMIC horaire à mi-	2 X le SMIC horaire à temps	chômage/retraite = 1300 €	chômage/retraite = 2600 €
 salaire super-brut	830	1661	1952	3904		
cotisations contributives	-212	-423	-520	-1039		
 nouveau salaire brut	619	1237	1520	3040	1300	2600
revenu de base	465	465	465	465	intégré dans la pension	
nouvel impôt sur le revenu	-278	-557	-694	-1454	-81	-432
version "impôt négatif (revenu de base - impôt sur le revenu)	187	-92	-229	-989	-81	-432
 nouveau revenu disponible	805	1146	1291	2051	1219	2168
 variation du revenu disponible	-1	4	149	-48	5	-68

L'effet redistributif global sera relativement proche de la proposition précédente : les couples modestes seront les grands gagnants (nous n'avons pas reproduit le tableau le montrant). En revanche, la proposition a des effets redistributifs différenciés suivant que l'on est salarié du public, salarié du privé au SMIC horaire, salarié du privé au-dessus du SMIC horaire, travailleur indépendant, chômeur ou retraité. Le graphique ci-dessous présente les effets de la réforme sur le revenu disponible uniquement pour des célibataires sans enfant, dans les 6 cas présentés plus haut. Le graphique suivant montre les évolutions relatives du revenu disponible.

**Effet de la réforme sur le revenu disponible
suivant le type de revenu
pour un célibataire sans enfant**



**Variation relative du revenu disponible
suivant le type de revenu
pour un célibataire sans enfant**



Pour un salarié du privé, les effets diffèrent suivant qu'il est au SMIC horaire ou non. Un salarié célibataire au SMIC horaire n'est pas gagnant à la réforme, du fait que la disparition de l'exonération Fillon compense le basculement des cotisations vers l'impôt. En revanche, un salarié touchant aujourd'hui un peu plus que le SMIC horaire sera gagnant, surtout s'il est à temps partiel. Il sera d'autant plus gagnant que son salaire horaire est au-dessus du SMIC, du fait que l'exonération Fillon diminue à mesure que l'on s'éloigne du SMIC horaire. Le salarié gagnant 2 fois le SMIC horaire mais travaillant 17,5 heure par semaine gagne 149 € par mois à la réforme (le gain aurait été équivalent pour un salarié travaillant 22 heures à 1,6 fois le SMIC horaire). Ajoutons par ailleurs que la suppression des exonérations fait disparaître la "trappe à bas salaire", si bien que les travailleurs au SMIC peuvent négocier plus facilement des hausses de salaire.

Entre 2.332 € et 3.644 € de salaire brut (entre 1,6 et 2,5 fois le SMIC), les salariés du privé célibataires sont perdants à la réforme du fait que dans la simulation, la suppression du CICE se fait à salaire super-brut constant. Bien entendu, le seuil à partir duquel les couples de salariés sont perdants est bien plus élevé (autour de 6.000 € brut).

Les fonctionnaires et les travailleurs indépendants¹⁷ sont quant à eux gagnants en-dessous de 4.000 € brut, et commencent à être perdants au-delà. Enfin, les retraités et les chômeurs sont gagnants jusqu'à 3.500 € de pension brute. Au-delà, ils sont un peu plus fortement perdants que les autres, mais rappelons qu'il y a très peu de chômeurs et de retraités qui touchent de telles pensions. Notons enfin, même si cela n'est pas représenté dans les graphiques, que les revenus du patrimoine sont bien plus imposés dans la mesure où l'on a basculé le financement d'une partie de la protection sociale de certaines cotisations vers l'impôt sur le revenu. Cela explique pourquoi les travailleurs restent gagnants jusqu'à un seuil de revenu relativement élevé.

¹⁷ La courbe laisse croire que les travailleurs indépendants sont gagnants jusqu'à un seuil de revenu plus élevé que les salariés. Cependant, il faut bien voir que c'est le revenu brut qui est représenté, revenu qui inclut toutes les cotisations, alors que le salaire brut des salariés exclut les cotisations patronales. Si l'on avait pris le revenu net en abscisse, le seuil serait équivalent à ce qu'il est pour les salariés.