



Marc WOLF

Maire honoraire de Mons-en-Barœul, ancien directeur-adjoint à la direction générale des impôts et à la direction de la législation fiscale, avocat au barreau de Paris.

Pour une garantie universelle de revenu : éléments pratiques

Mots-clés : fiscalité - impôt sur le revenu - minima sociaux - impôt négatif - revenu garanti - impôt en temps réel - fiscalité optimale

Hors des débats sémantiques, la simplification des minima sociaux sous forme de garantie universelle de revenu soulève de beaux enjeux de qualité des finances publiques. La solution de l'impôt négatif dans un cadre socio-fiscal intégré conduit à revisiter de manière pragmatique tant le vecteur législatif que les instruments d'administration de l'impôt sur le revenu.

¹ Parmi les innombrables contributions, le texte publié par M-A Sabaté : « Revenu de base inconditionnel : quel instrument pour quelle justice fiscale ? Réflexions à partir du cas des gilets jaunes en France » (Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale, vol. 21, n° 2/2019) propose une synthèse assortie d'une riche bibliographie. Voir aussi le chapitre 12 (« Du RMI au revenu universel ») du livre de P-A Muet, « Un impôt juste, c'est possible », Seuil, 2018. Ainsi que l'ouvrage historique de T Duverger, « L'invention du revenu de base. La fabrique d'une utopie démocratique », Le bord de l'eau, 2018. La chronique n° 4 de notre blog accessible sur le site « d'Alternatives économiques » complète l'appareil documentaire de la présente étude.

² « La politique sociale, regardez : on met un pognon de dingue dans des minima sociaux, les gens ils sont quand même pauvres. On n'en sort pas. », E Macron le 12 juin 2018 (déclaration diffusée sur le compte Twitter de la présidence de la République).

Sans revenir sur les discussions de portée souvent idéologique qui interrogent les fondements d'un revenu universel (quel qu'en soit l'intitulé¹), la présente étude se concentre sur quelques aménagements du dispositif socio-fiscal qui seraient de nature à améliorer la cohérence de notre système de finances publiques.

Intégrer l'impôt négatif dans le barème de l'impôt progressif

Sous la pression de la compétition mondiale, il semble de plus en plus admis que la vision bismarckienne de la couverture des risques de la vie cède devant la logique beveridgienne de solidarité nationale, au risque que « le pognon de dingue »² qu'il en coûte soit perçu comme insupportable. Si l'on veut construire un modèle de protection adapté à la période, il y a donc urgence à le libérer de cette rhétorique sur « l'assistanat ».

Après avoir éclairé le cadre législatif (I) d'une intégration sous forme d'impôt négatif de ce qu'on désigne habituellement comme « minima sociaux », il s'agira (II) d'en explorer les modalités pratiques face aux enjeux de gestion et de soutenabilité budgétaire.

C'est dans cet esprit qu'est revendiqué un instrument nouveau de lutte contre la pauvreté qui serait versé de manière automatique et inconditionnelle en sorte de réduire drastiquement les effets de non-recours, de fraude ou d'indu, et la stigmatisation propres au régime existant. Quand bien même la majorité des bénéficiaires ne percevraient rien ou peu au bout du compte car contribuant plus au financement qu'ayant droit à l'allocation, son universalité garantirait

qu'elle parvient effectivement à celles et ceux qui en ont besoin tout en s'inscrivant dans une continuité de la redistribution entre tous les étages de la société.

A. Par petits bouts, la France a déjà ancré dans sa législation le principe d'une garantie de ressources indépendante du travail

Voilà trois-quarts de siècle qu'en proclamant au titre des « ... principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » (que) 5. Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi (et que...) 11... Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »³, la République a apporté une synthèse pragmatique à la dialectique existentielle du travail et des ressources. Le jeu du marché n'ayant jamais été – et moins que jamais depuis la fin des « Trente glorieuses » – en mesure d'assurer un emploi à chacun, le législateur s'est résigné, catégorie après catégorie, à organiser sous la qualification de « minima sociaux sous condition de ressources » des mécanismes de garantie de revenu. En dépit du discours conservateur, spécialement attentif aux vertus intrinsèques de l'effort et au risque désincitatif sur l'offre de main d'œuvre, les avancées successives sont très vite devenues consensuelles, quand elles n'avaient pas été d'emblée adoptées à la quasi-unanimité.

Si bien qu'au vu de l'enchaînement des mesures (toujours rédigées sur le mode « chaque résident à droit... »), force est de constater qu'au plan des principes, la controverse abstraite pour/contre le « revenu de base/revenu universel » est désormais derrière nous :

– art. L. 815-1 du code de la sécurité sociale (CSS) « Toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière... et ayant atteint un âge minimum bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dans les conditions prévues par le présent chapitre » ;

– art. L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles : « Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active (RSA)... » ;

– art. L. 842-1 du CSS : « Toute personne résidant en France de manière stable et effective qui perçoit des revenus tirés d'une activité professionnelle a droit à une prime d'activité (PA)... » ;

– article L. 5131-6 du code du travail : « La garantie jeunes est un droit ouvert aux jeunes de seize à vingt-cinq ans qui... ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et n'occupent pas un

emploi et dont le niveau de ressources ne dépasse pas un montant fixé par décret, dès lors qu'ils s'engagent à respecter les engagements conclus dans le cadre de leur parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ».

B. Les minima sociaux fonctionnent déjà le plus souvent sur le mode d'un impôt négatif

À l'origine, ces mécanismes de protection (minimum vieillesse, RMI) ont été conçus en combinant une règle classique de condition de ressources et le versement d'un complément à concurrence du même montant : [allocation = revenu garanti (RG) - ressources directes (RD)]. Le défaut évident d'une pareille équation est que toute amélioration de RD (notamment grâce à l'insertion professionnelle du bénéficiaire) induit une réduction égale du complément de revenu encaissé, et un effet corrélatif de désincitation à reprendre (ou accroître) une activité rémunérée (on parle de « trappe à inactivité »).

Il en est ressorti au tournant des années 2000 l'affirmation des politiques dites « d'activation des dépenses sociales ». Elles supposent que le versement diminue dans une moindre proportion quand le revenu d'activité (RA) vient à augmenter, ou en formulation algébrique $t < 1$ dans l'expression [allocation = revenu garanti (RG) - t^* (RA)]. Cette fonction du revenu est caractéristique d'abord de la PPE en 2002, puis de la réforme du RMI qui instaure le « RSA activité » en 2008, et enfin de la PA à partir de 2016.

L'intelligence qu'il y aurait à intégrer ces dispositifs sous forme d'impôt négatif dans le barème de l'impôt sur le revenu (IR) progressif vient de ce que, de fait, celui-ci fonctionne suivant une formule analogue, à savoir une constante (positive du point de vue du contribuable) et une fonction linéaire (et négative) du revenu imposable. En effet, tout contribuable sait (s'il regarde le « barème simplifié » de calcul de sa cotisation) que le résultat pratique s'obtient en multipliant le total imposable par le taux propre à chaque tranche marginale (représenté graphiquement par la pente de l'impôt en fonction du revenu), corrigé d'une constante : [impôt = (taux * revenu imposable) - constante].

Or, par un heureux alignement des planètes, il se trouve que la constante associée à la tranche 30 %, soit 5 994,14 € pour l'impôt 2021, est pratiquement égale au revenu garanti par la PA : 5 847 € sur 12 mois pour un célibataire sans enfant. D'où il suit que dans un tel cas, comme l'illustrent la simulation et les graphes infra, la consolidation comptable de la prime et de l'IR selon une fonction unique aboutirait à un solde algébrique très voisin du résultat présent.

³ Cf. préambule de la Constitution de 1946, partie du « bloc de constitutionnalité » associé à celle de 1958.

Le tableau ci-joint reprend le détail des chiffres source pour ce célibataire susceptible de bénéficier de la PA : en partie haute le cumul de la prime et du barème de l'IR, et en dernière ligne

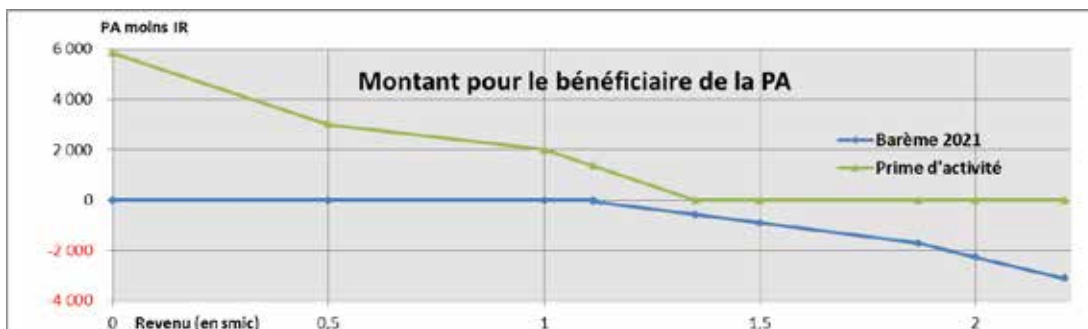
un barème intégré par application dès le premier euro de la « formule simplifiée » appliquée à la tranche 30 %.

Smic mensuel/horaire janvier 2021 : 1 554,62/10,25				RG mens. : 499,51		Tx 1 ^{re} tranche intégrée : 30 %			
	0 smic	0,5 smic	1 smic	IR=61	Plaf PA	1,5 smic	3 ^e tranche	2 smic	Pl sec so
	0	0,5	1	1,11	1,351	1,5	1,87	2	2,21
Salaire mensuel brut	0	777	1 555	1 732	2 100	2 332	2 903	3 109	3 428
Retraite (11,3 ss pl ss)	0	-88	-176	-196	-238	-264	-328	-352	-388
CGS/CRDS	0	-74	-148	-165	-200	-222	-277	-296	-327
Revenu net	0	615	1 231	1 371	1 663	1 846	2 298	2 461	2 714
Revenu déclaré	0	637	1 275	1 420	1 722	1 912	2 381	2 550	2 811
Revenu annuel imposable	0	6 885	13 769	15 341	18 602	20 654	25 710	27 538	30 362
Impôt après décote	0	0	0	-61	-582	-910	-1 718	-2 267	-3 114
PA (net logt)	5 847	3 000	2 021	1 364	0				
PA-IR	5 847	3 000	2 021	1 303	-582	-910	-1 718	-2 267	-3 114
Barème intégré	5 994	3 929	1 863	1 392	414	-202	-1 719	-2 267	-3 114

Lecture : le tableau précise les montants de PA (en positif) et d'IR (en négatif) qui sont repris graphiquement ci-dessous. Par nature, le barème socio-fiscal intégré ne retient que le solde algébrique du RG et du prélèvement simplifié à 30 % en bas de barème.

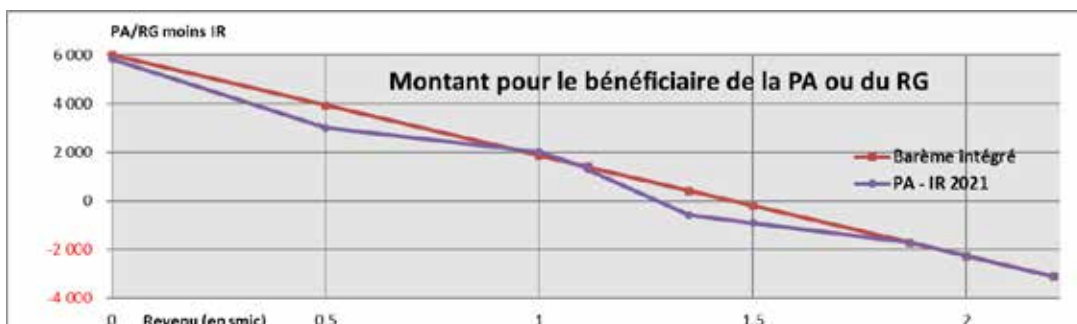
• Le premier graphe représente en fonction du revenu converti en équivalent Smic l'impact sé-

paré du barème de l'IR et de la PA (NB : du point de vue des intéressés) :



• Le second graphe montre comment, pour ce même contribuable, l'intégration de ce qui est versé et ce qui est prélevé selon un binôme unifié [RG-IR = 5 994 - 0,30 * revenu] offrirait, par construction, un profil parfaitement continu et beaucoup plus lisible raccordé au seuil 2021 de la tranche à 30 % (25 710 € de revenu impo-

sable, correspondant à un salaire brut de l'ordre de 1,9 Smic, et 1 718 € d'impôt). Au-delà, rien ne changerait y compris pour les tranches subséquentes (41 % et plus...) sur lesquelles repose l'essentiel de la progressivité de notre IR, quand bien même elles ne concernent que 1 % des foyers fiscaux :



Ainsi, à s'en tenir à la seule situation des actifs (qu'on élargira plus loin à la généralité des redevables), il suffirait de substituer la constante d'impôt négatif à la fois aux minima sociaux et au bas de barème de l'IR (les deux premières tranches, successivement à taux nul puis à 11 %, et le mécanisme de décote). Et la transposition législative au code général des impôts (CGI) s'avèrerait particulièrement élégante : « Art. 197 - I. 1. L'impôt est calculé sous déduction d'un montant de 5 994 € pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées et de 11 988 € pour les personnes soumises à une imposition commune, en appliquant pour chaque part de revenu le taux de : 30 % pour la fraction inférieure ou égale à 73 516 € ; 41 % pour la fraction supérieure à 73 516 € (la suite sans changement...) ».

C. L'intégration socio-fiscale soulève d'autres enjeux de rédaction législative

Destiné à remplacer les minima existants les plus faibles à concurrence de leur montant (RSA, PA, ASS...), ce revenu garanti se substituerait aussi à la part inférieure des protections d'un niveau plus élevé (ASPA). Socle inconditionnel, il serait complété en outre par des prestations conditionnelles spécifiques (au titre du logement, de la compensation du handicap, de l'aide à l'enfance, de l'effort de formation, etc...). Cette approche par l'impôt négatif laisse néanmoins en suspens plusieurs questionnements dérangeants pour apprécier la portée du projet.

- En premier lieu, un aménagement lourd paraît consubstantiel de la notion même de garantie universelle de revenu : l'individualisation du paramétrage, en rupture avec la métrique en unités de consommation qui a toujours été appliquée pour la liquidation des prestations sociales sous condition de ressources. Au motif des économies d'échelle présumées qu'autoriserait la mutualisation des charges au sein d'un couple, il est admis dans l'ensemble des dispositifs décrits plus haut que le second adulte compte pour moitié, occasion d'une économie budgétaire conséquente. Mais, corrélativement, au prix d'un contrôle intrusif et couteux des services dans la vie des intéressés.

Il ne faudrait pas, toutefois, que par une confusion fâcheuse l'abandon du quotient social de 1,5 serve de prétexte pour relancer la querelle idéologique contre le quotient fiscal de 2, i.e. le principe constitutionnel d'égale taxation entre deux foyers disposant en propre d'un montant égal de revenus. Une option simple et respectueuse des comportements privés conduirait donc à ouvrir aux contribuables qui vivent en couple (quelle qu'en soit la forme) le choix soit de déclarer leurs revenus distinctement, soit de déposer une déclaration commune (auquel cas le

nouveau barème continuerait à s'appliquer pour chacun à la moitié des revenus mis en commun⁴).

- Un autre enjeu décisif, qui nourrit une part importante des réticences contre l'extension d'une garantie de ressources aux jeunes majeurs, tient au risque d'un effet d'aubaine au profit des milieux les plus aisés. En effet, garantir sur fonds publics l'équivalent du RSA à un « enfant de bonne famille » qui poursuit des études (réelles ou pas) alors qu'il est aujourd'hui naturellement pris en charge par ses parents apparaîtrait à beaucoup comme un détournement de la solidarité nationale.

Pour autant, comme la PA, la garantie de revenu devrait en principe être accessible aux 18/25 ans. L'explosion de la précarité et de la pauvreté dans la jeunesse est d'ailleurs comprise comme un argument fort en faveur de cet ultime déverrouillage des minima sociaux⁵. Un compromis satisfaisant en droit et en fait est tout-à-fait concevable en croisant deux critères complémentaires. D'une part, en s'appuyant sur l'obligation alimentaire à l'endroit des descendants (cf. code civil, art. 207) : si un jeune majeur prend son autonomie fiscale (lui ouvrant droit à l'impôt négatif), il conviendrait que les parents soient spécialement mis à contribution à raison de leurs ressources via une imputation réciproque sur leur propre compte fiscal (pension de fait, elle-même déductible dans les conditions de droit commun). Et, d'autre part, en considérant qu'à mesure que le bénéficiaire entre en activité (et supporte corrélativement la première tranche d'imposition), le dispositif change de nature pour devenir principalement un soutien aux basses rémunérations lié à la stratégie de l'emploi. Ce qui justifierait que l'éventuelle obligation des parents soit allégée à due proportion.

- Il ressort de ce qui précède des arguments de simplicité et de gouvernance pour faire du CGI le vecteur légistique du projet (à l'image de la rédaction avancée plus haut, et de l'ancienne PPE). Auxquels s'ajouterait un avantage de portée plus cosmétique quand on considère les ratios de prélèvements obligatoires (PO) et de dépense publique rapportés au PIB. Au regard des normes de la comptabilité nationale, un « crédit d'impôt exigible octroyé (est comptabilisé) en dépense publique... (s'il est) exigible et payable ». En revanche, « un allègement fiscal incorporé dans le système fiscal est enregistré comme une réduction de la créance fiscale et donc comme une réduction des recettes fiscales des administrations publiques (APU) ». Si la constante de l'impôt négatif peut être qualifiée de la sorte, plutôt que comme « crédit d'impôt », il en résulterait un allègement optique de plusieurs points de PIB en termes de PO et de dépense des APU par comparaison au traitement courant des minima sociaux, ce qui ne serait pas indifférent politiquement.

⁴ Afin d'éliminer les supposés biais fiscaux, l'option pour la déclaration commune pourrait être subordonnée à l'effectivité (contractuelle ou de droit commun) du partage des ressources et du patrimoine, y compris en cas de séparation.

⁵ Il ne ferait nullement obstacle au renforcement des actions d'insertion par la formation et l'emploi. Si une conditionnalité a priori de l'aide financière doit être exclue, elle peut très bien s'envisager ex post sous forme d'une obligation (assortie de sanctions) à souscrire et respecter un contrat d'accompagnement.

2 Une mise en œuvre pragmatique

Sous l'angle de la qualité des finances publiques, on a compris comment un modèle intégré de RG permettrait d'améliorer la lisibilité et de mettre en cohérence le prélèvement et la protection collective. Encore faut-il que l'organisation pratique soit capable de suivre, que les acteurs institutionnels s'approprient le changement dans la conduite de leurs missions, en même temps que les décideurs auront à trouver le bon format entre effort de redistribution et contrainte du budget.

A. Un fonctionnement en temps réel

A priori, une difficulté majeure se présente d'emblée quand on entend gérer ensemble protection sociale et impôt, car leurs temporalités sont intrinsèquement discordantes : tandis qu'une garantie de ressources ne se conçoit pas autrement que disponible mensuellement (même si la situation du bénéficiaire s'apprécie en regardant plusieurs mois en arrière), la liquidation de l'IR personnalisé et progressif est inséparable de l'annualité budgétaire.

Pour autant, le ralliement de la fiscalité française au prélèvement à la source (PAS) de l'IR a changé la donne, notre pays ayant découvert qu'il était possible de concilier le maintien d'un impôt régularisé l'année d'après ($n + 1$) selon ses critères particuliers, et un circuit de recouvrement anticipé à peu-près contemporain de la perception des revenus. Cette novation de « *l'impôt en temps réel* » tombe donc à pic pour la convergence que nous recherchons, moyennant la révision de certains des choix tactiques qui ont prévalu voici trois ans.

- En effet, le canal de la retenue à la source (RAS) par les tiers payeurs (TP : employeurs pour les salariés, organismes sociaux pour les revenus de remplacement, partie versante pour les revenus de capitaux mobiliers - RCM) est manifestement inutilisable pour le versement d'une garantie de revenu. Non qu'il y ait une incompatibilité juridique ou comptable, mais simplement parce qu'il n'y a pas de TP dans le cas des plus précaires qui forment précisément le cœur de cible du programme. Il sera donc incontournable de s'appuyer sur un circuit alternatif, celui du compte bancaire des intéressés via un régime d'acomptes mensuels tel qu'il sert déjà pour le PAS des actifs non-salariés.

Du côté des données publiques, la révolution a été celle de la DSN (déclaration sociale nominative) grâce à laquelle l'administration dispose désormais mensuellement d'un gisement actualisé sur la situation de ressources de tous les foyers de contribuables/allocataires. Ainsi, il suffira à un infocentre interservices de combiner les moyens et les procédures des deux univers pour être en mesure de liquider de manière récurrente un acompte (positif ou négatif) de la créance IR/RG que l'on a dessinée plus haut. Par exemple, ce traitement permettrait en milieu de chaque mois de notifier à chaque foyer l'application du nouveau barème à ses revenus des douze derniers mois, en sorte que le montant (corrigé des décomptes précédents) puisse être payé ou recouvré dans les jours suivants. Et le cumul glissant des soldes périodiques convergerait mécaniquement vers le résultat attendu au terme de l'exercice, minimisant l'écart à régulariser à l'été $n + 1$ ⁶.

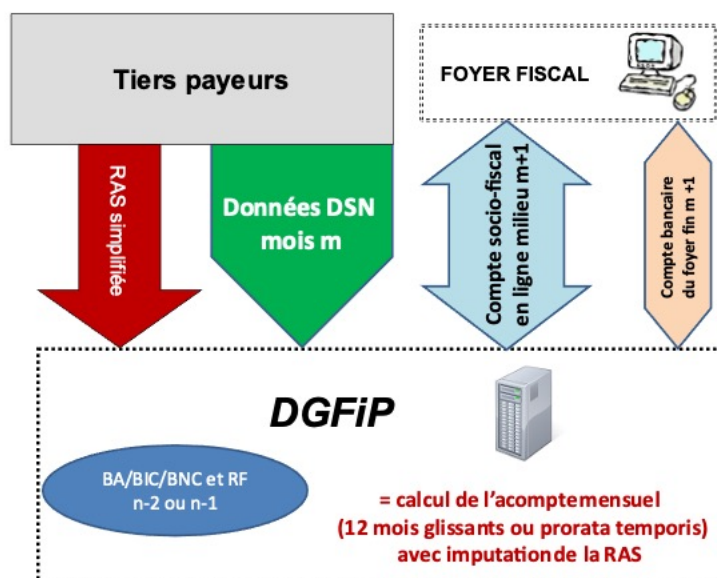
- Un tel reformatage du PAS vers une logique de *contemporainisation des acomptes* renforce le progrès qu'il y aurait à « *réformer la réforme* », dont les ministres n'ont pas manqué de célébrer le succès⁷. Celle-ci comporte plusieurs complications artificielles, principalement le renvoi au taux des impositions antérieures et une segmentation arbitraire entre les mois de l'année. Moyennant quelques aménagements informatiques, le basculement du taux de prélèvement en mode instantané offrira à bon compte l'occasion d'améliorer la synchronisation entre revenu et impôt, élargie à l'ensemble du champ social.

Pour autant, la mutation illustrée par le diagramme suivant n'obligerait pas à renoncer au bénéfice pour le Trésor du recouvrement sécurisé en amont qui a été mis en place sur les bulletins de paye ou de pension. La différence est que les retenues opérées à ce titre par les TP viendraient automatiquement s'imputer *ex post* sur le montant de l'acompte liquidé le mois d'après ($m + 1$). Avantage collatéral, ce solde mensuel étant beaucoup plus proche que la RAS de la situation courante personnalisée du foyer, il serait facile en contrepartie d'alléger la procédure pour les collecteurs par la banalisation des interfaces⁸. C'est dire que, sans bouleversement anxiogène et grâce au meilleur du *big data*, le chantier de consolidation des flux prélèvement/prestation représente une opportunité de simplification bienvenue pour l'ensemble des acteurs.

⁶ D'autres algorithmes seraient envisageables (*prorata temporis* et réinitialisés au début de chaque exercice) aboutissant à lisser de la même manière les fluctuations de revenus qui caractérisent la vie de plus en plus d'actifs (salariés ou indépendants). Mais le schéma glissant privilégié ci-dessus prolongerait les investissements informatiques engagés pour mettre en œuvre le nouveau processus des « *APL en temps réel* ».

⁷ En ce sens, lire « *Ouvrir le chantier de réforme de la réforme* », lettre n° 4 de la Société française de finances publiques (SFFP), janvier 2018 (disponible en document joint de la chronique n° 17 de notre blog).

⁸ Il serait aisé de substituer à la batterie de taux illisibles un algorithme dérivé de celui qui dans tous les logiciels de paye sert à la modulation des « réductions Fillon », assorti d'un lissage au fil des mois. Outre que les emplois familiaux et les petits temps partiels ou occasionnels pourraient être exemptés.



B. Surmonter les résistances institutionnelles

Depuis 2013, le programme « *Dites-le-nous une fois* » constitue un moteur de transformation de l'action publique à l'appui des relations entre usagers et administrations. Le principe est que lorsqu'une donnée personnelle a été enregistrée dans la sphère des droits et devoirs des individus, il appartient aux services de s'organiser pour que les administrés n'aient plus à fournir la même information. Il est temps que cet impératif citoyen soit enfin étendu aux destinataires de la protection sociale alors qu'on sait la difficulté matérielle et psychologique des formalités pour les publics les plus fragiles. Les conséquences en termes de non recours constituent un déni des engagements de la République qui pouvait se cacher jusqu'ici derrière des contraintes objectives, mais qui deviendrait fautif dès lors que la technologie permet de les dépasser.

À cet égard, la force de la notion de revenu garanti est d'**inverser la charge de la preuve** : puisque les revenus de tous sont connus et que les minima sociaux sont dans la loi, ceux-ci n'ont plus à être quérables mais établis d'office, laissant le soin au service d'en contrôler le paramétrage. Et, s'il y a lieu, de veiller aux obligations des assujettis dans le respect du contradictoire. Encore faut-il répondre aux objections des acteurs dont on va déstabiliser les habitudes.

- En première ligne interviennent les professionnels du social dont les réticences peuvent mêler des réflexes corporatistes ordinaires et de vraies préoccupations tirées du vécu de l'expérience. Sans ignorer que les structures reproduisent parfois l'héritage des « *œuvres de charité* » jalouses de « *leurs pauvres* », on aura toujours besoin de la culture de la générosité (cf., hors un détestable

anglicisme, le succès conceptuel du « *care* »). S'adapter aux attentes de la société nécessite ici que les intervenants du secteur public et associatif définissent de nouveaux contenus au métier, où l'automatisation des rapports d'argent favorisera la valorisation des fonctions interpersonnelles de proximité.

Plusieurs raisons plaident en ce sens. Tant que les droits demeurent soumis à une relation de guichet, la dématérialisation peut être la pire ou la meilleure des choses, facteur de gain de temps et d'autonomie pour les uns, mais aussi d'exclusion radicale pour d'autres (marqués, ou pas, par l'illettrisme et l'illectronisme). En revanche, la garantie d'office d'un revenu de base (combinée au prélèvement contemporanéisé sur les revenus d'activité ou de remplacement) supprime les délais ou les retards (ainsi que l'essentiel des indus ou de la fraude). Restent les fragilités inhérentes aux automates et la diversité des incidents personnels face auxquels une médiation experte et immédiate sera toujours indispensable. À quoi s'ajoutera le suivi des prestations complémentaires aux minima, ainsi que le travail d'explication et de soutien, voire le contrôle d'éventuelles obligations. Cela passe par une mise en réseau plus exigeante entre l'accueil de premier niveau dans les centres communaux et les tâches de référent dédiées aux agences des départements, aux CAF/MSA ou aux instances liées à l'emploi et la formation.

- Les services fiscaux seront moins enclins à résister à la perte de leurs contacts avec les redevables les plus modestes. On en veut pour signe le soutien qu'en son temps la DGI a (discrètement) manifesté à être débarrassée de la PPE qu'elle avait parfaitement absorbée, mais qui l'exposait à la pression d'un public différent. Techniquement réussie (n'était le décalage d'un

an, contraint à l'époque par l'absence des outils de traitement en temps réel), cette première tentative de redistribution sociale via un support fiscal a montré à la fois l'intérêt d'intégrer les flux positifs et négatifs du système redistributif, et combien il vaut mieux dissocier la tuyauterie pécuniaire et les missions d'accompagnement.

La maximisation du service rendu et de la performance suggère donc un partenariat transformé entre les organismes sociaux et les finances publiques où ces dernières consacreront leur énergie à l'excellence du processus logistique, ainsi qu'à l'assiette et au contrôle du nouveau barème appliqué au premier euro dont dépendra la crédibilité du tout.

C. Trouver le bon calibrage

C'est peu dire qu'après les fantasmes de la dernière présidentielle, le premier défi pour relancer la réforme est de parvenir à la calibrer dans une enveloppe convaincante. Cela implique de jouer sur les deux paramètres du binôme en pied de barème, la constante égale au RG et la pente (taux marginal d'entrée) de la première tranche d'imposition.

- À cette fin, partant de l'hypothèse de référence (et du même montant d'allocation de base : cf. la projection 2021 présentée plus haut), il va falloir

concilier deux injonctions concurrentes relatives au taux d'entrée :

- sous l'angle de la maîtrise de l'enveloppe, il faudrait plutôt accentuer la première pente afin de sortir au plus vite de la zone d'impôt négatif (quitte ensuite à interrompre la continuité du taux pour rattraper le même raccordement à la tranche centrale du barème en cours : 0,30 % à partir d'un revenu imposable un peu inférieur à 1,9 Smic et 1 718 € d'IR 2021) ;

- contrairement, la théorie de la fiscalité optimale enseigne qu'au moins s'agissant des actifs il est souhaitable d'assurer une continuité des taux marginaux ou, mieux encore, d'adoucir la pente d'entrée puis de durcir la courbe vers le bas par un profil concave (du point de vue du revenu des allocataires/contribuables).

Le dilemme pourrait se résoudre en dissociant un profil de droit commun principalement applicable aux inactifs (les retraites pour l'essentiel), et une courbe plus favorable qui serait réservée aux actifs. À titre d'illustration, on a imaginé une hypothèse où le barème de l'article 197 (CGI) serait calibré en durcissant le taux d'entrée (e.g. 43,5 % jusqu'à 1 Smic), suivi d'une deuxième tranche à 14 % permettant de retrouver le point de départ connu de la tranche centrale. Tandis que cette même pente à 30 % concernerait au premier euro tous les revenus du travail (salarié ou indépendant).

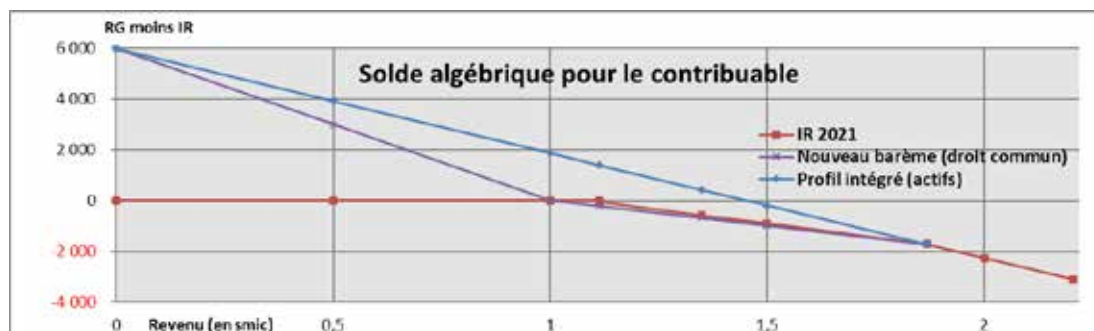
	Smic mensuel/horaire janvier 2021 : 1 554,62/10,25			RG mens. : 499,51		Tx 1 ^{re} tranche intégrée : 30 %			
	0 smic	0,5 smic	1 smic	IR=61	Plaf PA	1,5 smic	3 ^e tranche	2 smic	Pl sec so
	0	0,5	1	1,11	1,35	1,5	1,87	2	2,21
Salaire mensuel brut	0	777	1 555	1 732	2 100	2 332	2 903	3 109	3 428
Revenu annuel imposable	0	6 885	13 769	15 341	18 602	20 654	25 710	27 538	30 362
Impôt actuel après décote	0	0	0	- 61	- 582	- 910	- 1 718	- 2 267	- 3 114
Nv RG et pente (dt commun)	5 994	- 0,435	- 0,435	- 0,14	- 0,14	- 0,14	- 0,14	- 0,30	- 0,30
Nv barème (dt commun)	5 994	2 997	0	- 226	- 696	- 991	- 1 719	- 2 267	- 3 114
Bonification actifs	0	932	1 863	1 618	1 109	789	0		
Profil intégré (actifs)	5 994	3 929	1 863	1 392	414	- 202	- 1 719	- 2 267	- 3 114

Lecture : les deux lignes « Nv droit commun » précisent respectivement les paramètres (RG suivi du taux marginal des premières tranches) et le solde algébrique associés à cette hypothèse où le bas de barème rejoindrait le profil de l'IR 2021 au niveau du Smic. Tandis qu'un complément de revenu versé aux actifs permettrait de leur maintenir le profil de référence décrit plus haut (au taux d'entrée de 30 %).

L'idée est que la soutenabilité budgétaire passe par la neutralité (ni gain ni perte) envers les inactifs du troisième âge, en sorte de concentrer les effets sur la population en âge d'activité. Par construction, si le droit commun rejoint l'existant à hauteur du Smic (comme dans la simulation supra, reprise dans le graphe *infra*), cette neutralité sera acquise pour tous les retraités recevant une pension supérieure à ce niveau de revenu. Il

en ira de même pour les plus modestes jusqu'au montant du « *minimum vieillesse* » auquel se substituera à due concurrence le solde RG-IR. Enfin, entre les deux situations (soit approximativement sur l'intervalle de 0,6 à 1 Smic), il sera possible d'annuler le gain potentiel associé à l'impôt négatif en réduisant symétriquement l'incidence de diverses « niches » fiscales ou sociales dont bénéficient ces mêmes contribuables⁹.

⁹ En premier lieu, l'abattement de 10 % sur les pensions (dans la limite de 3 858 € par foyer) sans justification sérieuse (et au coût de 4,3 Mds€ en 2020). Il serait aisé, aussi, d'agir sur l'étagement des taux réduits de CSG.



Quant au support législatif approprié pour formaliser cette dissociation entre le calcul de droit commun et celui réservé aux actifs sans perdre les avancées de l'automatisation, on pourrait s'inspirer de la « bonification » de PA instituée spécifiquement pour les revenus d'activité (la projection suggérée ci-dessus s'appuie sur une majoration de la garantie individuelle linéairement croissante puis décroissante de part et d'autre du Smic¹⁰).

• Dans ces conditions, il est permis d'avancer un peu dans le chiffrage de l'équilibre qui vient d'être esquissé, en se calant sur les statistiques disponibles de répartition individualisée des revenus imposables¹¹. Du côté de la dépense, il ne serait pas déraisonnable de viser un coût global d'une petite quinzaine de Mds€ résultant au total de quatre composantes : i/ l'éradication du non recours ; ii/ l'extension des minima aux 18/25 ans (sous réserve de précautions serrées contre les effets d'aubaine) ; iii/ la disparition du quotient social de 1,5 ; et iv/ plus généralement, un gain

de pouvoir d'achat pour les actifs qui gagnent entre le plafond de la PA et le seuil de la tranche à 30 % (soit de 1,3 à 1,9 Smic). Du côté de la recette, nous faisons délibérément le choix d'un gage par la redistribution entre les ménages : outre 4 Mds€ venant du recyclage de la niche « heures sup »¹², une dizaine de Mds€ seraient utilement récupérables grâce à la reconstitution de la progressivité en haut de barème¹³.

Au terme de l'ébauche de chiffrage subsistera encore une question administrativement sensible : quid de l'assujettissement du RG aux prélèvements sociaux ? Quand bien même le terme de revenu paraîtrait le justifier (ainsi que le précédent de l'assiette CRDS élargie), la pédagogie plaide contre cette vision « Shaddock » qui aboutit symétriquement à ponctionner et compenser. Simplification et clarté recommandent plutôt que le barème socio-fiscal unifié et la CSG/CRDS ne rétroagissent pas entre eux, mais s'articulent comme deux composantes parallèles de l'imposition générale des revenus¹⁴. ■

¹⁰ À l'instar de la PPE (ex art. 200 sexes du CGI) conformément aux prescriptions constitutionnelles, ce complément de RG serait attribué sous condition de ressources (en corrigeant son montant, par exemple, à raison du rapport entre le revenu d'activité personnel et le RFR du foyer pour une part de quotient).

¹¹ Les statistiques DGFIP sont organisées sur la base du foyer, obligeant à un retraitement incertain. Partant de la somme des RFR toutes déclarations confondues, et d'un total de l'ordre de 50 millions de contribuables adultes, on obtient un RFR moyen actualisé en 2019 de 21 400 € par personne (environ 1,6 Smic) ; la médiane serait de l'ordre de 16 900 €, le seuil du 10^e décile vers 38 000 € et celui du dernier centile au-delà de 80 000 €.

¹² La dépense fiscale due à l'exonération d'IR (dans la limite de 5.300 € par bénéficiaire) est évaluée à 2,1 Mds€, et la dépense sociale (cotisations salariales dans la limite d'un taux de 11,31 % du même ordre. Non-sens économique, fiscal et social, cette mesure de portée idéologique a été électoralement facilitée par l'imprudence commise en 2012 d'une suppression « sèche » au détriment du pouvoir d'achat des salariés.

¹³ Généralisation du barème progressif pour les 80 Mds€ de (RCM) dont la plus grande part revient aux contribuables du dernier décile qui bénéficient de la « flat tax », assortie d'un report d'imposition pour les revenus réinvestis en capital-risque et d'un « avoir fiscal » sécurisé au titre de l'IS d'amont ; prélèvement sur les grandes fortunes mobilières en l'absence de revenu distribué ; redéploiement du prélèvement social sous forme d'un relèvement de la contribution sur les hauts revenus (CHR).

¹⁴ V. en ce sens les I et II de l'article 77 de la LFI pour 2016 (invalidés par le Conseil constitutionnel « au surplus » de la censure au principal d'une ristourne de CSG réservée aux salariés). Autant une fusion IR/CSG n'apparaît aujourd'hui ni utile, ni nécessaire aux objectifs de mise en cohérence de notre système redistributif, autant cette refonte législative aiderait à la lisibilité essentielle au rétablissement du consentement à l'impôt.