

A.I.R.E.

Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence

Mission d'Information sur le Revenu de Base
Sénat
15 rue de Vaugirard
75006 Paris

Versailles, le 19 septembre 2016

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur,
Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,
Messieurs les Administrateurs,

Alors que vos travaux se rapprochent de leur terme, et à l'invitation du Président Vanlerenberghe, je vous adresse le bilan et les recommandations de notre association afin de vous aider à formuler votre rapport.

L'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) a été créée en 1989 par deux économistes, l'académicien Henri Guitton et le professeur d'économie Yoland Bresson, pour préparer la mise en œuvre d'un revenu universel en France. Depuis 27 ans, notre groupe d'experts indépendants irrigue la réflexion sur les raisons et les modalités de cette réforme majeure de l'Etat providence. Notre objectif partagé, c'est un pays où chacun ait une réelle liberté à faire des choix de vie, pour participer activement à la société, en étant pleinement assuré d'avoir toujours les moyens de son existence.

Notre Conseil Scientifique est composé de personnalités réputées, impliquées à divers titres sur la question d'un revenu d'existence : Alain Caillé, sociologue fondateur de la *Revue du MAUSS*, Jean-Marc Ferry, philosophe auteur en 1995 de *L'allocation universelle, pour un revenu de citoyenneté*, Claude Gamel, économiste auteur de nombreuses publications relatives aux théories de justice sociale, Caroline Guibet-Lafaye, philosophe et sociologue spécialiste des mécanismes de redistribution, Pierre Lavagne, économiste co-fondateur de l'AIRE en 1989, Lionel Stoléru, ancien ministre, économiste, créateur du RMI en 1988.

Nous recevons également le soutien de personnalités qualifiées de la société civile : Guy Arcizet, ancien Grand Maître du *Grand Orient de France*, le Père Louis-Marie Guitton, directeur de l'*Observatoire Socio-Politique* du diocèse de Fréjus-Toulon, Michel Meunier, ancien président du *Centre des Jeunes Dirigeants*, Patrick Valentin, initiateur pour ATD du projet « *Territoires zéro chômeurs de longue durée* ».

Les 15 administrateurs qui forment le « noyau dur » de notre association sont des citoyens engagés. Leur histoire personnelle a croisé à un moment l'hypothèse d'un revenu de base inconditionnel et ils s'y sont arrêtés. Chacun apporte son expertise pour

approfondir en permanence notre réflexion. Vous pouvez consulter nos biographies sur notre site Web : <http://www.revenudexistence.org/pg/bureau.php>

Vous avez pu constater ces derniers mois que nous sommes en relation avec beaucoup des personnes que vous avez auditionnées. Ayant réussi à être présent assez régulièrement, comme « auditeur libre », j'ai pour ma part été frappé des différences de messages entre ceux avec qui nous avons travaillé et les autres, qui présentaient souvent une analyse plus superficielle d'un sujet qui, malgré la simplicité apparente de son énoncé, est d'une redoutable complexité.

Ce constat est un premier motif de satisfaction, démontrant que nos efforts assidus font réellement progresser le niveau du débat dans notre société, pour s'éloigner des discours caricaturaux sur « l'assistanat » ou les désespérantes solutions « y'a-qu'à, faut qu'on ». Les réticences exprimées avec force par les représentants de salariés (FO), de patrons (CGPME) et d'associations de lutte contre la pauvreté (Secours Catholique, Secours Populaire) tranchaient par rapport à l'exposé nuancé des organisations qui ont entrepris une réflexion de fond sur la question du revenu universel d'existence, généralement avec notre support : CFDT, CFTC, CJD, iFRAP, FNARS, ATD Quart Monde, ANSA.

L'intervention du philosophe Philippe Van Parijs, la personnalité référente mondiale du sujet, était importante à deux niveaux. Tout d'abord pour rappeler les fondements théoriques et historiques d'un revenu inconditionnel, socle de la liberté réelle de chacun. Il aurait pu intervenir en introduction de vos travaux. Ensuite, en réponse à vos questions, Philippe a distillé nombre de messages pratiques, précis voire subtils, qui vous serviront grandement à vérifier la pertinence des préconisations de votre rapport final.

Plusieurs personnalités auditionnées ont insisté sur la nature fiscale de la réforme étudiée : Lionel Stoléru, Gaspard Koenig, Christophe Sirugue, le CJD, la CFE-CGC. C'est un message fondamental que l'AIRE explicite avec des microsimulations précises, qui montrent comment la complexité du système actuel, qui répartit une myriade de mesures redistributives dans le calcul de la fiche de paye, les prestations sociales et familiales, ainsi que divers prélèvements, pourrait être remplacée par un dispositif fiscal unique, incomparablement plus efficace et visiblement équitable. Cependant, au cours de votre mission en Finlande, vous avez probablement remarqué que la dimension fiscale constitue une difficulté majeure pour la mise en place d'une expérimentation.

A ce titre, je regrette que vous n'ayez pas réussi à auditionner François Bourguignon dont les textes ont constitué le socle robuste de mes travaux. Dans *Fiscalité et redistribution* (1998) écrit avec PA. Chiappori, il explique parfaitement la logique d'une solution fiscale intégrée, qu'on peut nommer impôt négatif ou crédit d'impôt. Publié en 1999 avec D. Bureau, *L'Architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme* forme le squelette analytique sur lequel s'articule notre proposition d'un Revenu d'Existence. Il est également dommage que vous n'ayez pas pu écouter Michel Rocard, avec qui nous avons pu discuter lors d'un colloque que nous organisons en mars dernier, qui suivait depuis longtemps nos travaux.

Vous nous avez indiqué que votre mission d'information envisageait de préconiser la mise en place d'une expérimentation en France, inspirée par ce que font nos amis finlandais. Cette approche paraît effectivement raisonnable, tant l'ampleur de la réforme proposée bouleverse nos schémas actuels. Mais à l'inverse, il est rigoureusement impossible de créer un laboratoire expérimental où une partie de la population d'un pays vivrait en vase clos, avec une fiscalité rénovée, des prestations sociales et familiales radicalement simplifiées, des fiches de paye modernisées. Cela nécessiterait de mettre en place un projet énorme pour que toutes les administrations concernées définissent des modalités dérogatoires temporaires, réversibles et fongibles. Par ailleurs, comment justifier un tel projet dérogatoire qui ferait inévitablement des perdants ?

La question demeure donc : comment avancer concrètement vers une solution telle que le Revenu d'Existence, dont on perçoit de mieux en mieux les attraits, mais qui nécessite des bouleversements majeurs ? En termes plus imagés : comment découper l'éléphant pour parvenir à l'avaloir ? Les anglophones répondront imperturbablement : *there is more than one way to skin a cat...*

Les finlandais ont installé en décembre 2015 un groupe de travail qui présentera ses conclusions en novembre 2016 afin de définir les paramètres de l'expérimentation dont le principe a été décidé par le gouvernement. Les rapports intermédiaires et les explications données par le responsable du projet, Olli Kangas, mettent en évidence les oppositions que suscite la formulation actuelle de l'expérimentation :

- Le modèle proposé n'est pas équilibré budgétairement ;
- L'échantillon est trop restreint pour être scientifiquement représentatif ;
- Le fait de ne choisir que des personnes sans emploi est un biais inacceptable, d'autant plus que les jeunes en sont exclus ;
- Cette expérimentation ne faisant pas intervenir la fiscalité, elle n'est pas illustrative d'une solution réellement applicable.

Nous partageons également les trois difficultés que Philippe Van Parijs a exprimées devant vous le 23 juin. Nous voyons un risque que l'expérimentation finlandaise ne produise pas de résultats probants. De plus, le contexte finlandais étant sensiblement différent du nôtre, ses résultats ne seront que partiellement transposables à la France.

Nous pensons qu'il sera plus facile et efficace de traiter une à une les diverses anomalies du système actuel, en y apportant à chaque fois une solution qui préfigure le schéma cible.

Les quelques pages qui suivent ont pour objectif d'alimenter votre réflexion au moment de formuler vos préconisations.

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, mes respectueuses salutations,

Marc de Basquiat
Président AIRE
68 bis rue Albert Sarraut
78000 Versailles
+33 6 81 24 13 49
marc.de-basquiat@revenudexistence.org

Etapes de mise en œuvre d'un Revenu d'Existence en France

Eléments de réflexion

L'idée d'allouer à toute la population d'un territoire un socle de revenu inconditionnel, individuel, sans aucune contrepartie a longtemps été considérée comme utopique, pour ne pas dire loufoque. L'exigence de « mériter son revenu » est tellement ancrée dans nos mentalités que nous ne percevons pas la réalité : 40% des revenus des habitants d'un pays comme la France n'ont aucune contrepartie laborieuse ; ce sont des prestations sociales, des pensions de retraites, des revenus du patrimoine.

A l'inverse, la majeure partie de nos activités quotidiennes n'est pas rémunérée : à la maison, dans nos associations, auprès de nos familles ou de notre voisinage. Le lien « emploi-revenu », s'il est porteur de sens et constitutif d'un système économique où chacun est appelé à trouver sa place, ne saurait donc être considéré comme le socle unique d'organisation de la vie sociale.

La persistance d'un chômage de masse a conduit les responsables politiques à créer, décennie après décennie, divers instruments qui apportent à un nombre croissant de personnes les moyens financiers de leur subsistance. Cependant, la démarche intellectuelle sous-jacente est celle de compléter les carences du moteur central « revenu-emploi », en considérant comme exceptionnelles ces situations, au cas par cas... même si elles se comptent par millions.

C'est bien à un renversement à 180 degrés que nous sommes appelés. Plutôt qu'apporter un revenu de subsistance à ceux qui ne tirent pas de leur activité économique les moyens suffisants à leur survie, nous pensons qu'il est incomparablement plus juste, efficace et légitime d'assurer d'abord à chaque membre de la communauté le socle de revenu nécessaire à sa dignité, sans aucune condition, en l'invitant par ailleurs à participer à sa mesure aux systèmes économiques et sociaux. Une simplification de l'accès à l'emploi et des contraintes auxquelles doivent faire face les entreprises est un domaine de progrès complémentaire.

Une idée de mieux en mieux comprise

Décoder le système socio-fiscal actuel

Un enseignement majeur de la thèse que j'ai soutenue en 2011 est que le système socio-fiscal français actuel, par la complexité de centaines de dispositifs, génère actuellement une fonction de redistribution globalement assez proche de la distribution à tous d'un revenu socle, combiné avec un prélèvement proportionnel sur tous les revenus.

Ceci peut s'illustrer assez simplement, de façon graphique, en faisant figurer l'incidence sur les revenus des familles des 7 outils qui constituent l'essentiel du « coin socio-fiscal », c'est-à-dire la différence entre le revenu disponible des salariés et le coût de l'employeur.

Il s'agit de trois prélèvements :

- La CSG (part salariale)
- Les cotisations sociales maladie et famille (essentiellement patronales)
- L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

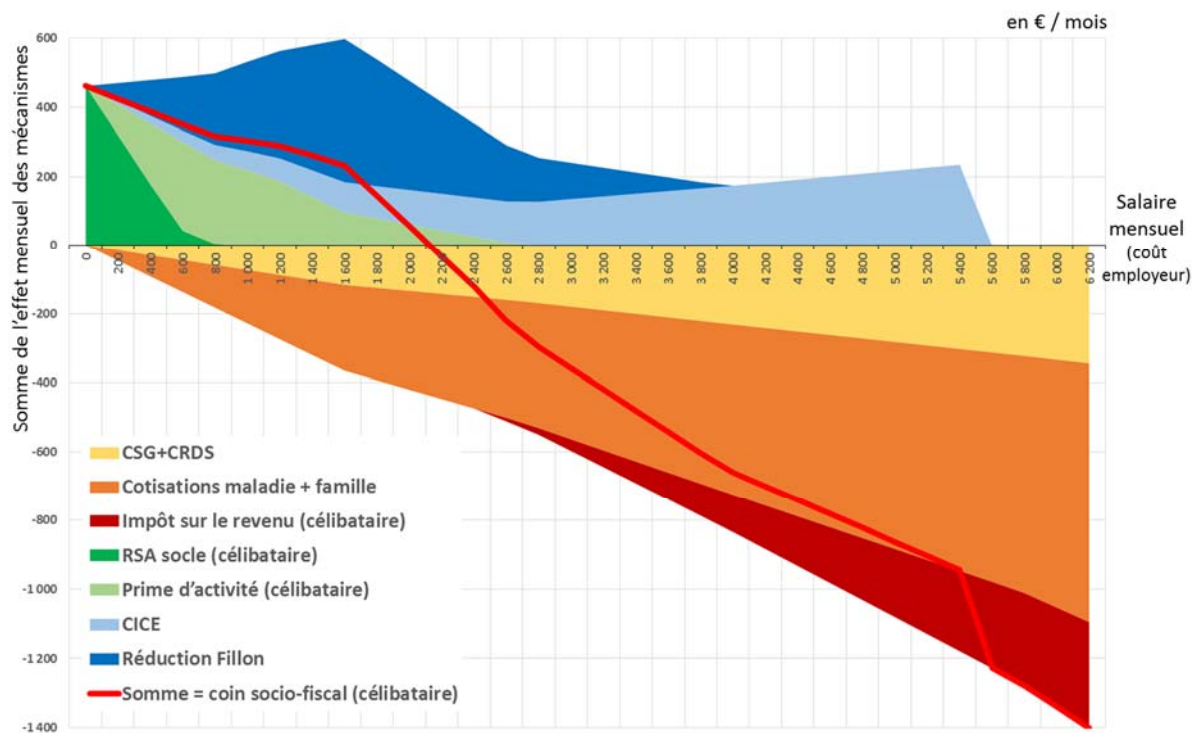
Il faut également prendre en compte deux mécanismes d'aide à l'employeur :

- La réduction de cotisations patronales sur les bas salaires (réduction Fillon)
- Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)

Enfin, pour les bas salaires interviennent deux prestations sociales :

- Le revenu de solidarité active (RSA socle)
- La prime d'activité (PA)

La contribution de ces 7 outils apparaît sur le graphique ci-dessous (ici pour des salariés célibataires sans enfant, pour simplifier) :



La résultante de ces 7 mécanismes est figurée par la ligne rouge, qui n'est finalement pas très éloignée d'une ligne droite descendant simplement, à partir du RSA, montrant un prélèvement implicite presque proportionnel jusqu'aux revenus du dernier décile.

Des exceptions peu légitimes

Deuxième enseignement clé de nos travaux : les divergences constatées par rapport à la moyenne de la redistribution révèlent des situations dont la légitimité est très discutable. Par exemple :

- Deux personnes au RSA (461 euros par mois pour chacun) voient leur prestation amputée de 260 euros si l'administration découvre qu'elles vivent ensemble (mariés, pacsés ou simplement en concubinage).

- Les parents d'un seul enfant (en France, 43% des familles) n'ont généralement droit à aucune allocation familiale (à l'exception des DOM), mais à un complément de RSA si leur revenu est très faible, ou une réduction d'impôt (une demi-part de quotient familial) si leur revenu est élevé.
- Une personne ayant de très hauts revenus a un intérêt fiscal très important à se marier ou se pacser (jusqu'à 23.700 euros par an de réduction d'impôt) du fait du quotient conjugal.
- Les retraités cotisent peu pour le système de santé, alors qu'ils en sont les premiers consommateurs, ce qui explique en grande partie que le pouvoir d'achat des retraités est supérieur à celui des actifs (la France est le seul pays dans ce cas).
- Les jeunes de moins de 25 ans sont très peu aidés.

Le revenu d'existence : simple, lisible, équitable, efficace

Considérant les 7 outils majeurs qui forment l'essentiel du coin socio-fiscal, notre proposition est de les remplacer par la juxtaposition de 2 à 4 mécanismes :

- Le revenu d'existence, mécanisme fiscal très simple, combinant un prélèvement proportionnel avec un crédit d'impôt individuel universel,
- Un prélèvement d'environ 13% sur tous les revenus, finançant le système de santé,
- Eventuellement, un prélèvement complémentaire sur les hauts revenus ou les patrimoines,
- Eventuellement, un mécanisme d'aide aux employeurs pour les bas salaires.

De nombreux autres dispositifs redistributifs ont vocation à disparaître ou à être simplifiés, intégrés naturellement dans un revenu d'existence alloué à tous, sous la forme d'un crédit d'impôt universel, individuel, forfaitaire. La mise en œuvre concrète d'un revenu d'existence en France nécessite donc de supprimer ou ajuster des dispositifs de domaines très différents : fiscalité, prélèvement sociaux, aides aux entreprises, politique familiale, prestations sociales...

Le constat que nous présentons de l'ensemble des réformes nécessaires pour faire émerger un revenu d'existence peut décourager. D'un autre côté, notre projet ne consiste pas à créer une nouvelle prestation, d'un niveau élevé, qui nécessiterait un nouvel impôt confiscatoire. Il s'agit plutôt de ré-agencer le système socio-fiscal actuel, à budget quasiment constant, pour réaliser enfin notre objectif : que chacun ait une réelle liberté à faire des choix de vie, pour participer activement à la société, en étant pleinement assuré d'avoir toujours les moyens de son existence.

Au fond, ce projet est avant tout une vaste réforme fiscale, dans la continuité du projet actuel d'instaurer un prélèvement à la source en 2018, qui facilitera la mise en place du revenu d'existence. En effet, le solde entre le revenu d'existence et l'impôt sur les autres revenus fera l'objet d'un prélèvement mensuel automatique pour les contribuables dont l'impôt est supérieur et d'un versement automatique du fisc pour les autres. La fiscalité est la seule approche permettant d'instaurer un mécanisme réellement universel à l'échelle d'un pays. Par ailleurs, la solidarité nationale peut s'exprimer de façon complémentaire par des dispositifs sociaux additionnels, à l'exemple des aides au logement, de l'assistance aux handicapés ou aux personnes âgées dépendantes.

La masse des prélèvements obligatoires est globalement inchangée et de nombreux progrès sont espérés de cette réforme : amélioration du climat de confiance entre les habitants, relance de l'économie, réduction du chômage, réduction de l'exclusion sociale, économies de gestion pour l'administration publique...

Ce que serait un Revenu d'Existence opérationnel en 2016

Avant de détailler des voies de progrès à court terme, décrivons précisément ce que serait une solution complète, opérationnelle dans le contexte actuel. Nous renvoyons à nos autres études pour des explications, nous limitant ici à décrire la cible.

- a) En 2016, le Revenu d'Existence serait de 470 euros mensuels pour les adultes, de 200 euros pour les enfants de moins de 14 ans, de 270 euros pour les adolescents entre 14 et 18 ans, le prélèvement associé étant de 23,5%, au premier euro, sur tous les revenus des personnes physiques sans aucune exception (l'assiette serait un peu plus large que celle de la CRDS, à environ 1400 milliards d'euros).
- b) Les cotisations sociales seraient réorganisées. Toutes les cotisations contributives (retraite, assurance chômage, indemnités journalières, AT-MP...) basculeraient dans la part patronale, à un niveau strictement identique à l'actuel. Les cotisations sociales non contributives (maladie, famille, CSG, etc.) basculeraient vers l'impôt, disparaissant de la feuille de paie. Les notions de salaire brut et salaire net se rejoindraient, l'employeur versant au salarié le montant brut, sur lequel ce dernier acquitterait des impôts calculés automatiquement par le fisc tous les mois. L'exonération Fillon et le CICE disparaîtraient, éventuellement remplacés par un nouveau mécanisme d'incitation, plus léger, pour les emplois peu qualifiés.
- c) L'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques disparaîtrait, remplacé par le Revenu d'Existence et son prélèvement associé de 23,5%. Un nouvel impôt CSG-Santé, au taux de 13%, financerait l'intégralité du système de santé (périmètre ONDAM). L'actuelle CSG évoluerait éventuellement.
- d) De nombreuses prestations sociales et familiales disparaîtraient : RSA, ASS, RSO, ATA, PTS, AV, ASI, PA, ARS, AF, CF. D'autres seraient aménagées : ASPA, AAH, AEEH, ADA, PAJE, PreParE, CMG, bourses d'enseignement supérieur, pensions de réversion.

Une mise en œuvre à envisager sur la durée

Une expérimentation ? Pour répondre à quelle question ?

Face à un projet d'une telle ampleur, tous les responsables politiques cherchent des assurances : « votre proposition a-t-elle déjà été expérimentée quelque part ? » Le monde entier suit avec attention l'expérimentation qui démarrera en 2017 en Finlande, où 2000 personnes seront sélectionnées pour recevoir 560 euros mensuels à la place

des dispositifs actuels. Cependant, plusieurs experts de ces questions – et nous partageons cette analyse – sont prudents sur les conditions de l'expérimentation finlandaise. Le contexte particulier de ce pays et les contraintes acceptées dans la définition du dispositif (qui n'intègre aucune composante fiscale) nous font douter de la pertinence de son résultat pour généralisation à l'ensemble de la Finlande, a fortiori pour application à un autre pays.

Sur le fond, la démarche d'expérimentation sociale est pertinente pour répondre à une question précise, pour laquelle aucune réponse satisfaisante ne peut être apportée sans observer les comportements induits sur des personnes réelles. Dans le cas du Revenu d'existence, à quelle question souhaitons-nous apporter une réponse ?

Tentons une formulation : « Si chacun recevait 470 euros tous les mois et payait 23,5% + 13% de tous ses autres revenus, plus éventuellement d'autres impôts (à préciser), est-ce que beaucoup de personnes choisiraient l'inactivité, en se satisfaisant de 470 euros sans chercher à obtenir d'autres revenus ? »

Si telle est la question précise à laquelle l'expérimentation est censée répondre, mobilisons d'abord les apports de diverses sciences pour apporter une réponse théorique. L'économiste expliquera que « l'effet revenu » de 470 euros est insuffisant pour satisfaire les besoins de consommation de la plupart de personnes, et qu'un taux marginal de prélèvement d'environ 40% ne suscite pas un « effet de substitution » désincitatif au point de décourager l'activité. Le philosophe et le sociologue expliqueront que le travail est ontologique à la nature humaine, que nombreuses sont les personnes qui travaillent dans des conditions économiques telles que le gain monétaire est faible par rapport à l'inactivité.

Nous sommes persuadés qu'une expérimentation, extrêmement compliquée à définir et mettre en œuvre, n'est pas nécessaire pour répondre à une telle question. Mais peut-être qu'un autre questionnement, plus restreint, doit être envisagé ? A défaut, envisager une expérimentation risque d'apparaître comme un procédé dilatoire, qui évite de poser des choix politiques sur un sujet compliqué.

Lors de son audition, Philippe Van Parijs s'est exprimé sur la question de l'expérimentation : « *Cela ne signifie pas qu'on se lance dans l'aventurisme au sens propre ; mais il faut plutôt le faire, comme avec Bismarck ou à Ypres, de manière graduelle. Les pensions Bismarck avaient jusqu'alors été considérées comme une utopie totale* ».

Nous considérons également qu'il est plus productif de réfléchir aux diverses étapes pouvant mener à l'instauration à terme d'un Revenu d'Existence, pour toute la population, que de définir un dispositif expérimental qui présente un fort risque d'être peu représentatif de la solution cible.

L'idée générale est de traiter une à une les diverses anomalies du système actuel, en y apportant à chaque fois une solution qui préfigure le schéma cible, esquissé plus haut.

Le Revenu d'Existence, une réforme en 4 volets

Les diverses expérimentations réalisées ou envisagées jusqu'à présent – la Finlande ne fait pas exception – souffrent du même défaut : il n'y est jamais intégré de financement pérenne. Il est donc inévitable que, malgré les résultats parfois spectaculaires observés au point de vue social (récemment en Inde ou en Namibie), la généralisation à l'ensemble du pays ne soit jamais à l'ordre du jour.

L'Iran est un cas très particulier. Le gouvernement y a décidé de remplacer en décembre 2010 une politique de prix subventionnés (sur les produits de première nécessité) par une compensation monétaire forfaitaire distribuée mensuellement à tous les résidents. D'un montant de l'ordre de 40 € par mois, il s'agit de facto d'un revenu de base inconditionnel. Le financement était disponible dès l'origine, par l'augmentation très significative des prix de denrées et services de base qui éliminait le besoin de subventionner les producteurs.

Pour instaurer un Revenu d'Existence en France :

- Il est nécessaire d'isoler d'abord le dispositif de financement.
- Il convient de rationaliser, afin de les rendre facilement substituables, les prestations sociales et familiales qui ont vocation à être remplacées.
- Les principaux flux monétaires alimentant les revenus des ménages doivent être adaptés – en particulier les salaires – afin de permettre un calcul et un versement mensuel automatiques du revenu d'Existence.
- La mise en œuvre de la solution cible est alors possible. Elle doit s'imposer de facto, sans rupture autre qu'une évolution des mécanismes administratifs.

Nous précisons ces quatre volets, en détaillant à chaque fois ce que pourraient être des premières étapes pour chacun.

Volet 1 – Simplifier la fiscalité

La familialisation du calcul de l'impôt, via les mécanismes du quotient conjugal et du quotient familial, est source de nombreuses iniquités de traitement entre ceux dont la configuration familiale et la répartition des revenus entre conjoints génère une baisse conséquente de l'impôt et les autres. Cette logique de « foyer fiscal » est également un obstacle majeur au prélèvement de l'impôt à la source. Des arguments d'efficacité et d'équité se combinent pour inviter à forfaitiser la prise en compte de la configuration familiale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Le quotient familial compte une demi-part pour le premier et le deuxième enfant à charge et une part entière pour les suivants. Pour les familles aisées, cela se traduit dans les faits par une réduction d'impôt forfaitaire de 1510 € annuels (soit un gain de pouvoir d'achat de 126 € par mois) pour les premiers enfants, de 251 euros par mois par enfant à partir du troisième. La progressivité de ce mécanisme est à peu près compensée par celle des allocations familiales. Nous préconisons de supprimer le quotient familial simultanément à un ajustement des allocations familiales, détaillé ci-dessous.

L'effet du quotient conjugal est conséquent pour les couples où un seul des conjoints a des revenus importants. La préconisation est d'instaurer un plafonnement de l'effet de

ce dispositif, à hauteur d'environ 6000 € annuels, soit 500 € mensuels. Cette mesure génèrerait une recette fiscale complémentaire très conséquente.

Dans une étape ultérieure, ce plafonnement pourrait être remplacé par un crédit d'impôt forfaitaire par adulte composant le foyer fiscal, voire une individualisation complète et simultanée du RSA et de l'IRPP, permettant au conjoint sans revenu d'une personne aisée d'obtenir des ressources propres. Ceci est une évolution très attendue par les femmes qui militent pour être considérée par l'administration comme une personne autonome plutôt qu'économiquement dépendante de leurs conjoint.

Au final, l'impôt sur le revenu sera individualisé, la prise en compte de la dimension familiale étant forfaitisée.

- *Complexité de mise en œuvre technique : moyenne*
- *Qui serait perdant : les couples aisés aux revenus dissymétriques*
- *Impact budgétaire : recette de l'IRPP en augmentation d'environ 5 Md€*
- *Acceptation par le plus grand nombre : probable du fait d'une simplification visible*
- *Capacité à expérimenter : aucune. Evolution progressive des règles de calcul de l'IRPP.*

Volet 2a – Rationaliser les prestations sociales

La réforme décrite par le scénario 3 du rapport Sirugue du 18 avril 2016 est un prérequis indispensable à la mise en place d'un revenu d'existence. Il s'agit de rationaliser les 10 minima sociaux actuels pour les remplacer par la combinaison de 3 dispositifs simples : une « couverture socle commune », un « complément de soutien », un « complément d'insertion ».

S'il ne présente a priori pas de difficulté d'acceptation, ce scénario nécessite de nombreux ajustements techniques, relevant de plusieurs administrations. Le fait que les barèmes des minima sociaux soient différents dans les DOM permet d'envisager une implémentation graduelle, en commençant par des territoires périphériques.

- *Complexité de mise en œuvre technique : élevée*
- *Qui serait perdant : personne*
- *Impact budgétaire : extension du RSA dès 18 ans*
- *Acceptation par le plus grand nombre : probable du fait d'une simplification visible*
- *Capacité à expérimenter : oui, à l'échelle d'un département. Par exemple : la Corse.*

Volet 2b – Rationaliser les prestations familiales

La politique familiale apporte un soutien aux familles en juxtaposant huit mécanismes. La fusion de ces dispositifs en une allocation familiale unique, d'un montant identique pour tous les enfants (dépendant éventuellement de l'âge), est un projet dont la légitimité peut être largement partagée.

La principale rupture ici est d'envisager de verser les allocations familiales dès le 1^{er} enfant, ainsi que cela se fait dans les DOM (mais avec un montant supérieur). Curieusement, les familles avec un seul enfant sont aidées si elles ont peu ou pas de revenus, ou si leurs revenus élevés leur permettent de bénéficier des effets du quotient familial. Par contre, les familles des classes moyennes ne sont quasiment pas aidées

financièrement si elles n'ont qu'un enfant. Cette exception française mériterait d'être discutée et probablement supprimée.

L'enjeu consiste donc ici à définir un forfait par enfant, remplaçant les huit mécanismes actuels :

- Allocations familiales – AF (de 0 à 19 ou 20 ans)
- Majoration pour âge des AF (à partir de 14 ans)
- Complément familial – CF (pour un 3^{ème} enfant)
- Allocation de base de la PAJE (de 0 à 2 ans)
- Allocation de rentrée scolaire – ARS (de 6 à 18 ans)
- Supplément de RSA calculé par enfant (on déduit du RSA les AF, CF, PAJE)
- Diminution de l'impôt par le quotient familial – QF (plafonné)
- Réduction d'impôt pour scolarisation des enfants (fonction du niveau d'études)

La difficulté ici consiste à équilibrer le budget global en ajustant progressivement les dispositifs actuels.

- *Complexité de mise en œuvre technique : moyenne*
- *Qui serait perdant : quelques configurations familiales particulières, de façon limitée, en particulier pour les familles de trois enfants et plus*
- *Impact budgétaire : extension des allocations familiales dès le premier enfant*
- *Acceptation par le plus grand nombre : probable, du fait d'une simplification visible et du gain pour les nombreux parents d'un seul enfant*
- *Capacité à expérimenter : aucune. Plusieurs administrations impliquées.*

Volet 3a – Ré-agencer la fiche de paie

La complexité actuelle du bulletin de paie que reçoivent tous les mois les salariés est un obstacle à la mise en place d'un Revenu d'Existence. La raison en est qu'il inclut de nombreux prélèvements obligatoires et la réduction générale de cotisations sociales patronales (réduction Fillon), qui participent très directement à la redistribution actuelle. Plus particulièrement, les cotisations sociales peuvent se répartir entre les contributives, qui trouvent généralement une contrepartie liée à la participation au marché du travail (en particulier retraite, assurance chômage, indemnités journalières...), et les non contributives qui financent un service public ouvert à toute la population du pays.

La première étape de notre démarche consiste à répartir clairement les cotisations entre la part patronale (pour le contributif) et la part salariale (non contributif).

Pour illustrer ce propos un peu technique, faisons figurer ci-dessous une fiche de paie actuelle, pour un salarié au SMIC :

RUBRIQUES	BASE	SALARIE		EMPLOYEUR	
		TAUX	MONTANT	TAUX	MONTANT
Salaire conventionnel	151.67	9.67	1466.65		
TOTAL BRUT			1466.65		1466.65
Ass. Vieillesse TA	1466.65	6.900	-101.20	8.550	125.40
Vieillesse dépl.	1466.65	0.350	-5.13	1.850	27.13
Accident du travail	1466.65			3.700	54.27
Fond aide au logement TA	1466.65			0.100	1.47
Contribution solidarité d'autonomie	1466.65			0.300	4.40
Assurance Chômage TA	1466.65	2.400	-35.20	4.000	58.67
AGFF TA	1466.65	0.800	-11.73	1.200	17.60
Fond de garantie salaires (AGS)	1466.65			0.250	3.67
Retraite ARRCO T1	1466.65	3.050	-44.73	4.580	67.17
Retraite AGFF T1	1466.65			1.200	17.60
Taxe d'apprentissage	1466.65			0.680	9.97
Formation continue - de 10 salariés	1466.65			1.050	15.40
Réduction loi Fillon	1466.65			-28.020	-410.96
Maladie	1466.65	0.750	-11.00	12.840	188.32
Allocations familiales	1466.65			3.450	50.60
CSG déductible	1458.14	5.100	-74.37		
TOTAL IMPOSABLE			1183.29		
CSG non déductible	1458.14	2.400	-35.00		
CRDS	1458.14	0.500	-7.29		
TOTAL			1141.00		1697.35

Nous faisons apparaître en rouge les éléments qui doivent être modifiés, pour construire la fiche de paye rationalisée, ci-dessous, où les nouveautés apparaissent en vert :

RUBRIQUES	BASE	SALARIE		EMPLOYEUR	
		TAUX	MONTANT	TAUX	MONTANT
Salaire conventionnel	151.67	9.67	1466.65		
TOTAL BRUT			1466.65		1466.65
Ass. Vieillesse TA	1466.65			15.450	226.60
Vieillesse dépl.	1466.65			2.200	32.27
Accident du travail	1466.65			3.700	54.27
Fond aide au logement TA	1466.65			0.100	1.47
Contribution solidarité d'autonomie	1466.65			0.300	4.40
Assurance Chômage TA	1466.65			6.400	93.87
AGFF TA	1466.65			2.000	29.33
Fond de garantie salaires (AGS)	1466.65			0.250	3.67
Retraite ARRCO T1	1466.65			7.630	111.91
Retraite AGFF T1	1466.65			1.200	17.60
Taxe d'apprentissage	1466.65			0.680	9.97
Formation continue - de 10 salariés	1466.65			1.050	15.40
Compensation transitoire	1466.65	-2.790	40.92	-25.230	-370.04
Maladie	1466.65	13.590	-199.32		
Allocations familiales	1466.65	3.450	-50.60		
CSG	1466.65	7.500	-110.00		
CRDS	1466.65	0.500	-7.33		
TOTAL			1140.32		1697.35

Un aspect important est la première étape de transformation de la réduction Fillon, qui prend la forme d'une « Compensation transitoire » dont une partie est versée au salarié

et l'autre vient en réduction des cotisations sociales contributives acquittées par l'employeur.

Cette rationalisation technique ne modifie ni salaire brut, ni le coût employeur, ni le revenu net versé au salarié, mais elle isole les impôts qui constitueront la solution cible.

- La cotisation maladie, au taux de 13,59%, a vocation à être généralisée progressivement à l'ensemble de la population, avec un taux diminuant en conséquence.
- La cotisation aux allocations familiales a également vocation à être étendue aux revenus autres que ceux du travail.
- La séparation de la CSG en deux parts, déductibles ou non de l'assiette de l'IRPP, ainsi que le calcul légèrement différencié de la base imposable à la CSG et la CRDS sont deux anomalies dont la complication dépasse l'enjeu financier. Nous préconisons de supprimer ces règles.
- La part salariale de la compensation transitoire, au taux de 2,79% au niveau du SMIC (qui diminue ensuite pour s'annuler à 1,6 SMIC) constitue de fait un complément de revenu, qu'il s'agira de combiner avec la Couverture Soce Commune et la Prime d'activité, une fois qu'ils seront totalement individualisés, pour former l'embryon du Revenu d'Existence.

L'articulation entre la part patronale de la compensation transitoire et d'autres mécanismes d'incitation au niveau du SMIC serait à analyser.

- *Complexité de mise en œuvre technique : moyenne*
- *Qui serait perdant : personne*
- *Impact budgétaire : légère diminution de recette IRPP en retirant intégralement CSG et CRDS de l'assiette (dans l'exemple : 1.140,32 € au lieu de 1.183,29 €)*
- *Acceptation par le plus grand nombre : certaine, simplification visible et pédagogique*
- *Capacité à expérimenter : à vérifier, pour les fiches de paye spécifiques à une filière.*

Volet 3b – Aligner les prélèvements applicables aux pensions de retraites

Pour les pensions d'un niveau moyen à élevé, quatre prélèvements s'appliquent : CSG à 6,6% ; CRDS (0,5%), la CASA (0,3%) et assurance maladie (1%). Au maximum, les retraités se voient appliquée une retenue de 8,4% sur leurs pensions. Ils en sont exonérés si leur pension est inférieure à 890 € mensuels, et un taux réduit (à 4,3%) s'applique en dessous de 1.160 € de pension mensuelle.

La comparaison avec les retenues de la feuille de paye ci-dessus est sans équivoque : le salarié au SMIC se voit appliqué une retenue de 22,3% (maladie 13,59%, famille 3,45%, CSG 7,5%, CRDS 0,5%, moins la compensation transitoire de 2,79%). Pour des salaires supérieurs, cette retenue atteint 26,84% (disparition de la compensation transitoire et cotisation famille portée à 5,25% au lieu de 3,45%).

La France se distingue par le fait que ses retraités bénéficient, en moyenne, d'un pouvoir d'achat supérieur à celui des actifs. Ceci nous incite à préconiser d'envisager une convergence progressive vers le taux de prélèvement minimal de 22,3% applicable aux salariés. Techniquement, ceci pourrait s'opérer en introduisant une progressivité du

prélèvement sous la forme d'un abattement forfaitaire de 160 euros mensuels. Avec ce paramétrage, la réforme serait quasiment invisible pour les pensionnés modestes à moyens. Pour une pension de 1.200 €, l'effort serait limité à 20 € mensuels. Avec une pension de retraite plus élevée, à 2.500€, l'effort serait significatif, à hauteur de 186 € par mois. Une telle réforme doit probablement s'envisager de façon progressive.

Ceci éliminerait les seuils, qui génèrent systématiquement des effets pervers.

Une démarche de même type pourrait être menée pour les prestations d'assurance chômage et les autres catégories de revenus.

- *Complexité de mise en œuvre technique : moyenne*
- *Qui serait perdant : les retraités des classes moyennes à supérieures*
- *Impact budgétaire : amélioration du financement de la sécurité sociale et des allocations familiales*
- *Acceptation par le plus grand nombre : accompagnement nécessaire pour les retraités*
- *Capacité à expérimenter : aucune.*

Volet 4 – Mettre en place le Revenu d'Existence

Décrivons la situation atteinte après la réalisation des volets 1, 2a, 2b, 3a, 3b ci-dessus :

- Les parents perçoivent mensuellement de l'ordre de 200 € par enfant de moins de 14 ans et 270 € par adolescent entre 14 et 18 ans
- Les adultes avec de faibles revenus perçoivent une Couverture socle commune qui complète leurs ressources à hauteur d'environ 400 € par adulte, pouvant être éventuellement majorée d'un complément d'insertion de 100 € ou d'un complément de soutien (handicapés, personnes âgées, dépendantes...).
- Les salariés acquittent un prélèvement à hauteur de 22% à 25% de leur salaire brut. Ils perçoivent éventuellement une Prime d'activité si leurs revenus sont faibles. Leur employeur voit les cotisations sociales contributives qu'il acquitte allégées de 25% du salaire brut jusqu'au niveau du SMIC, ce pourcentage diminuant pour s'annuler à hauteur de 1,6 SMIC.
- Les retraités acquittent un prélèvement à hauteur de 22% de la pension brute, dont on déduit un abattement de 160 € par mois. Ce modèle est généralisé progressivement aux autres catégories de revenus.
- Les contribuables à l'IRPP acquittent un impôt calculé sur un foyer fiscal restreint à la personne seule ou au couple, les enfants et autres personnes à charge ne donnant plus lieu à des parts supplémentaires. L'avantage apporté par le quotient conjugal est limité à environ 500€ par mois.

A ce stade, la création d'un Revenu d'Existence plus nécessite que de :

- finaliser l'individualisation des prestations et des prélèvements,
- transformer la Couverture socle commune en crédit d'impôt,
- transformer l'aide à l'employeur de la Compensation transitoire en aide au salarié, moyennant une nouvelle définition du salaire brut et des taux de cotisations sociales,
- réaliser la jointure entre l'abattement de 160€ sur les cotisations sociales des retraités et le Complément de soutien (qui remplace l'ASPA).

Plusieurs mesures techniques d'ajustement sont nécessaires pour finaliser cet ensemble de réformes, qui aboutit à la création de facto d'un Revenu d'Existence.

- *Complexité de mise en œuvre technique : élevée, du fait de la multiplicité des ajustements*
- *Qui serait perdant : personne, a priori*
- *Impact budgétaire : économies de coûts de gestion, à terme*
- *Acceptation par le plus grand nombre : certaine, simplification visible par tous au quotidien*
- *Capacité à expérimenter : aucune, de nombreuses administrations sont concernées.*

Conclusion :

Le Revenu d'Existence est un germe d'évolution majeur pour le système socio-fiscal français. La motivation pour entreprendre un projet aussi ambitieux, c'est que chacun ait une réelle liberté à faire des choix de vie, pour participer activement à la société, en étant pleinement assuré d'avoir toujours les moyens de son existence. Ainsi, nous pourrons re-légitimer l'appartenance de tous à la collectivité nationale.

Nous devons être capables d'explorer cette proposition.

L'expertise de notre association AIRE invite à réfléchir aux diverses étapes pouvant mener à l'instauration à terme d'un Revenu d'Existence, pour toute la population, plutôt que construire un dispositif expérimental compliqué et partiel, qui risque de ne pas apporter de connaissance scientifique fondamentale. L'idée générale est de traiter une à une les diverses anomalies du système actuel, en y apportant à chaque fois une solution contribuant au schéma cible, qui doit auparavant faire l'objet d'un consensus large et durable.

La mise en œuvre d'un tel projet s'étendra probablement sur deux quinquennats. La force du consensus politique qui émergera des travaux de votre Mission d'information indiquera s'il est possible d'initier dès 2017 les premières mesures contribuant à sa mise en œuvre progressive. Ceux qui s'engageront dans cette direction pourront compter sur l'AIRE et nos outils de microsimulation pour analyser précisément diverses options d'implémentation.