

# CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

## RAPPORT PARTICULIER

### LES ENJEUX BUDGETAIRES ET ECONOMIQUES DE LA REFORME DE L'IMPOSITION DES REVENUS DES MENAGES

#### PARTIE 2 : ENJEUX ET PRINCIPES D'UNE REFORME DU SYSTEME REDISTRIBUTIF FRANCAIS

Olivier BARGAIN

Professeur de Sciences Economiques, Aix-Marseille Université,  
et Directeur scientifique de l'Institut d'Economie Publique

-----  
Octobre 2014

*(Cette note a été établie sous la seule responsabilité de ses auteurs.*

*Elle n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires).*

## SYNTHESE

Notre analyse montre qu'une réforme d'envergure destinée à sauver l'impôt sur le revenu (IR) passe nécessairement par deux réformes fondamentales de notre système de prélèvement : une extension de la base imposable et une « contemporanéisation » du paiement de l'impôt. Ces deux réformes ne se résument pas à une suppression des niches fiscales et au paiement à la source. Dans la première réforme, certaines niches peuvent être simplement « sorties » de l'IR pour redonner à ce dernier une crédibilité en tant que grand impôt citoyen juste et efficace ; elles deviennent des dépenses explicites qu'il conviendrait d'évaluer au cas par cas (coût, utilité publique, efficacité). Dans la seconde, un paiement contemporain au revenu peut prendre la forme d'un prélèvement à la source (par « tiers payeurs ») ou bien d'un prélèvement direct par les services fiscaux.

Un IR à base large serait perçu comme un impôt ne créant pas d'exception ou de privilège, un impôt citoyen juste. Un IR contemporain aux revenus permettrait de s'adapter à la situation présente des ménages. Un IR juste et efficace augmenterait donc très certainement l'adhésion populaire au paiement de l'impôt et inverserait la tendance actuelle à un « haut-le-cœur fiscal » qui n'est pas lié qu'au niveau d'imposition.

Un IR reposant sur une assiette large marquerait une rupture de trajectoire par rapport à l'augmentation continue de la CSG des vingt dernières années : l'IR retrouverait un rendement fiscal supérieur, redevenant le mode de prélèvement obligatoire direct principal, laissant à la CSG le soin de collecter uniquement certaines recettes de sécurité sociale pour lesquelles un impôt proportionnel est acceptable.

Un IR contemporain redonnerait à l'impôt son rôle de stabilisateur automatique en cas de choc macroéconomique ; dans son versant « impôt négatif », il jouerait également ce rôle de stabilisateur en redistribuant instantanément aux ménages dont le revenu de marché diminue ; il permettrait également de piloter en temps réel des actions ciblées sur certains niveaux de revenu.

Les modalités de transition vers un tel impôt citoyen sont multiples. On peut penser à un abandon complet de l'IR et l'adoption d'une super-CSG, qui profite déjà de ces deux caractéristiques fondamentales (base large et prélèvement contemporain aux revenus). Il faudrait cependant rendre cette super-CSG progressive, et donc redéfinir un barème du type de celui utilisé aujourd'hui pour l'IR. Un prélèvement progressif n'est constitutionnellement viable que s'il tient compte de la capacité contributive des ménages, et cette super-CSG progressive devrait donc tenir compte de la composition familiale. Nous proposons donc des pistes de réflexion sur le traitement de la famille et du couple, en partant des dispositifs actuels associés à l'IR : le quotient familial et le quotient conjugal.

Une refonte de l'IR (barème, décote, assiette) et de la CSG exige également une réflexion plus large sur l'ensemble du système socio-fiscal, et notamment sur l'articulation entre prélèvements obligatoires et transferts vers les bas revenus, que ce soit sous forme d'aides sociales (RSA, Allocations logement) ou de crédits d'impôt (PPE). Nous analysons les avantages et inconvénients des dispositifs actuels et proposons une intégration de ces aides dans un dispositif unifié, redistributif et incitatif, visant à corriger le taux de non-recours très élevé du RSA activité.

## Table des matières

Introduction.....	5
1. Les grandes directions de réforme du système fiscal français.....	6
1.1. Première réforme indispensable pour sauver l'IR : Elargir sa base imposable .....	7
1.1.1. Principes généraux.....	7
1.1.2. Le plafonnement des niches et ses limites .....	8
1.1.3. Dépenses fiscales : pistes de réforme.....	9
1.1.4. Fiscalité des revenus du capital.....	10
1.1.5. Fiscalité des revenus de remplacement .....	12
1.1.6. Mettre les deux impôts en cohérence.....	12
1.1.7. Nécessité d'une évaluation en continue .....	14
1.2. Seconde réforme indispensable: « contemporanéiser » le recouvrement de l'IR .....	14
1.2.1. Une réforme nécessaire pour trois grandes raisons .....	15
1.2.2. L'ambiguïté du prélèvement à la source « par tiers payeurs » .....	16
1.2.3. Gérer la transition, entre risques et gains potentiels.....	18
1.3. Scénarios de réforme de l'IR et de la CSG.....	19
1.3.1. Vers un grand IR citoyen avec ou sans coexistence de la CSG.....	19
1.3.2. Une « super CSG » nécessiterait de nombreux aménagements .....	22
1.3.3. Evaluer les grands scénarios de réforme de façon comparable.....	24
1.3.4. Faisabilité politique et effets redistributifs.....	25
2. Les grands paramètres de l'impôt citoyen .....	26
2.1. Équité verticale et progressivité d'ensemble.....	26
2.1.1. Progressivité de tous les prélèvements obligatoires et de l'ensemble IR-CSG...	26
2.1.2. Un barème linéaire par morceaux reproduit le système redistributif actuel .....	28
2.1.3. Super-taux d'imposition et réponses comportementales des hauts revenus.....	32
2.2. Équité horizontale et traitement de la dimension familiale .....	33
2.2.1. Le Quotient Familial : principes généraux.....	33
2.2.2. Avantages (théoriques) du Quotient Familial .....	34
2.2.3. Critique et pistes de réforme du Quotient Familial .....	35
2.2.1. Echelles d'équivalence globales du système socio-fiscal .....	37
2.2.2. Les alternatives au Quotient Familial.....	43
2.3. Conjugalisation de l'impôt, entre équité et incitations au travail.....	44
2.3.1. Impôt individualisé ou Quotient conjugal: une comparaison .....	45
2.3.2. Autres éléments de comparaison.....	46

2.3.3.	Retour sur l'argument incitatif lié au travail des femmes.....	48
2.3.4.	Des pistes de réformes intermédiaires.....	52
2.4.	Acceptabilité de la politique fiscale et discussions sur l'impôt européen .....	54
2.4.1.	Simplicité, lisibilité, communication et stabilité .....	54
2.4.2.	Penser l'impôt dans le cadre européen.....	57
3.	Articulation des politiques socio-fiscales et la question des bas revenus.....	58
3.1.	Un bilan sur les principales politiques de soutien aux bas revenus.....	59
3.1.1.	Prime pour l'Emploi (PPE) .....	59
3.1.2.	Revenu de Solidarité Active (RSA) .....	62
3.1.3.	Allocations Logement (AL).....	65
3.2.	Prélèvements et aides sociales: une mise en perspective .....	66
3.2.1.	Différents mécanismes de soutien aux revenus modestes.....	66
3.2.2.	L'impact relatif des prélèvements et des aides sur les revenus intermédiaires	67
3.2.3.	D'autres dispositifs souvent cités mais finalement modestes.....	71
3.2.4.	Les réformes de court-terme passent par une intégration des dispositifs.....	74
3.3.	Enjeux et suggestions pour une refonte des politiques d'aide aux bas revenus .....	75
3.3.1.	« Trappes à inactivité » et bilan incitatif du RSA .....	75
3.3.2.	Condition de ressources individuelles ou conjointes: redistribution vs. incitation.....	78
3.3.3.	Un point sur la CSG progressive.....	81
3.3.4.	Un point sur la « Prime d'Activité Sirugue » .....	81
3.3.5.	Pour une aide aux bas revenu née de la fusion RSA-PPE-AL.....	82

## Introduction

Cette seconde partie du rapport économique vise à présenter les enjeux, les grands principes et les options possibles d'une refonte du système redistributif français et particulièrement de l'IR et de la CSG. Ces éléments de réflexion peuvent ultérieurement servir de point d'appui à un chiffrage par microsimulation de réformes, qui n'a pu être réalisé ici du fait d'un temps d'analyse très court et parce que ce chiffrage requiert d'importantes ressources (utilisation intensive des modèles de microsimulation des différents ministères concernés).

Nous supposons que les objectifs d'une grande réforme de l'impôt (au sens large) sont multiples, parfois contradictoires mais répondant tous au souhait de rendre le système socio-fiscal français juste, efficace et politiquement viable. Cette refonte du pacte fiscal inclut notamment la volonté d'accroître la cohérence, la lisibilité et la transparence des mécanismes redistributifs ; d'ajuster le niveau de progressivité de l'impôt et de conditionnalité des transferts au degré de justice sociale souhaité par les français. ainsi qu'à l'équilibre souhaité entre efficacité et équité ; de se doter d'institutions modernes permettant une réactivité conjoncturelle et une meilleure adéquation à certains objectifs spécifiques comme les incitations au travail.

La lettre de saisine signée par M. Philippe Marini, président de la commission des finances du Sénat, précise que l'étude devra porter sur « l'élargissement de l'assiette de l'imposition des revenus, en examinant la faisabilité technique et juridique d'une fusion des assiettes de l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée (CSG). » Elle devra « déterminer si cette fusion pourrait permettre de faire évoluer le partage actuel entre l'imposition des revenus au taux proportionnel et l'imposition en fonction d'un barème progressif ». A défaut de fusion, le rapport devra également étudier « dans quelle mesure un tel barème progressif pourrait être appliqué aux revenus soumis à la CSG ».

L'essentiel de notre analyse portera donc sur l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG).<sup>1</sup> L'enjeu principal de la réforme, tel qu'exposé dans la **première partie**, consiste en une double mesure qui consisterait à élargir la base imposable du nouvel impôt d'une part, et à rendre l'impôt contemporain aux revenus d'autre part. La manière d'y parvenir, que ce soit un grand IR, une super CSG ou une coexistence des deux instruments, est un choix politique qui peut s'appuyer sur des études précises concernant les scénarios de transition. Nous nous concentrons plus sur les grands principes et l'architecture du système auquel on aboutit que sur le chemin emprunté.

La **second partie** s'attache ensuite à analyser les différents paramètres sur lesquels le législateur doit nécessairement s'exprimer pour réformer ou réinviter un impôt citoyen moderne: équité verticale et progressivité d'ensemble ; équité horizontale et prise en compte du couple et de la famille ; transparence, lisibilité et consentement à l'impôt. Il est particulièrement important de clarifier les termes du débat concernant le traitement de la famille. Nous partons de la situation actuelle, à savoir le traitement des enfants à charge par le système par quotient familial, et la fiscalité des couples dans le système de quotient conjugal. Nous discutons également les aspects administratifs conduisant à améliorer le consentement à l'impôt.

Notre analyse porte avant tout sur les prélèvements obligatoires, tel qu'il est suggéré dans la lettre de saisine. Cependant, dans la **troisième partie**, notre analyse s'étendra également aux aides sociales (transferts de type impôt négatif - PPE et RSA – ou autres aides dont l'effet redistributif et incitatif est souvent ignoré, comme les Allocations Logement). En

---

<sup>1</sup> On comprendra implicitement sous l'appellation CSG cette dernière et ses contributions "sœurs" (CRDS, CASA, prélèvement social).

accord avec le Président de la Commission des finances et son rapporteur général, le sénateur François Marc, cet élargissement sera réalisé pour mieux comprendre les enjeux et les principes d'une refonte d'ensemble de notre système redistributif; pour proposer une meilleure articulation de ces instruments entre eux et avec l'IR/CSG, lorsqu'il s'agit de combiner le double objectif de lutte contre la pauvreté et de maintien des incitations au travail; pour respecter la cohérence d'ensemble de notre système socio-fiscal et des critères d'équité verticale et horizontale sur lesquels il repose.

La conclusion principale de ce rapport est que même si des réformes radicales de type fusion CSG-IR, ou abandon de l'IR, ne se produisent pas à court terme, une coexistence IR-CSG reste parfaitement acceptable dans la mesure où l'on redonne son rôle à chacun des deux impôts et où l'on règle les deux grands problèmes de l'IR, à savoir qu'on élargisse sa base imposable et qu'on élimine son décalage temporel. Ces deux réformes sont la condition nécessaire pour un impôt juste, efficace et gagnant l'adhésion des français. Elles ne devraient donc pas être reléguées derrière des débats techniques (prélèvement à la source) ou de principe (quotient familial).

Bien sûr on peut régler ces deux grandes questions d'un coup en supprimant l'IR et en faisant d'une super CSG le nouvel impôt citoyen, mais ceci requerrait nécessairement de rendre la CSG progressive et d'introduire un traitement approprié de la dimension familiale. On voit donc bien que quelle que soit la transition vers cet impôt citoyen moderne, il est important de clarifier les enjeux et les grands principes concernant la progressivité d'ensemble du système et le traitement de la famille.

Concernant la progressivité, notre analyse montre que le problème principal de la progressivité se pose pour les hauts revenus et qu'il s'agit avant tout d'un problème d'assiette étroite; ensuite, l'architecture d'ensemble de nos dispositifs socio-fiscaux peut s'appuyer sur un impôt finalement très simple, rendant plus transparent le degré de redistribution verticale que l'on souhaite opérer.

Concernant la famille, nous montrons que des ajustements du système socio-fiscal sont possibles à peu de frais, permettant de trouver un meilleur arbitrage entre différents objectifs parfois contradictoires. C'est par exemple le cas du quotient conjugal pour lequel un meilleur arbitrage est possible entre les critères en sa faveur (équité horizontale) et ceux justifiant son abandon (équité verticale, incitations). Nous mettons également l'accent sur le fait que le problème de désincitation du travail des femmes mariées semble moins aigu parmi les contribuables, et donc moins lié au quotient conjugal, que pour les ménages modestes bénéficiaires d'aides conditionnées sur le revenu familial.

Enfin, la redistribution vers les bas revenus et le maintien des incitations au travail nécessitent une simplification et une harmonisation du système redistributif dans cette partie de la distribution (fusion PPE-RSA-Allocations Logement) tout en évitant les écueils actuels de ces dispositifs. On veillera à éviter également une CSG progressive qui se superposerait à un IR progressif en rendant le système encore plus opaque. Maintenir de fortes incitations au travail, passe avant tout par une refonte du barème de sortie du RSA et des Allocations Logement (plus que par une baisse de l'IR ou de la CSG pour des individus payés autour du SMIC). Un système unifié s'appuyant sur le modèle britannique d'un crédit d'impôt intégré permettrait de rendre l'aide sociale plus automatique et de limiter ainsi les barrières administratives responsables du non-recours massif au RSA activité.

## 1. Les grandes directions de réforme du système fiscal français

Nous analysons les grandes directions de réforme de l'ensemble IR-CSG. Ces scénarios incluent un grand IR (avec abandon de la CSG), une super CSG (avec abandon de l'IR et une CSG rendue progressive) ou une coexistence des deux instruments - coexistence passive (le

statu quo) ou dans laquelle l'IR recouvrerait sa prépondérance. Il ressort de notre analyse que ces différentes réformes diffèrent dans leur « packaging », dans les modalités de transition, mais pas fondamentalement dans la structure du système auquel on veut aboutir. Dans tous les cas, il sera donc nécessaire de s'accorder sur les paramètres associés aux critères d'équité verticale, d'équité horizontale, de lisibilité et de potentiel incitatif du dispositif optimal auquel on veut parvenir - nous discutons ces grands principes en seconde partie.

Quel que soit le scénario où l'IR reste en vie (un grand IR ou une coexistence avec la CSG), il nous semble indispensable de réaliser deux réformes fondamentales: d'une part l'élargissement de l'assiette de l'IR, d'autre part rendre l'IR contemporain au revenu. Ces réformes sont souvent présentées comme préalables à une fusion IR-CSG mais leurs enjeux sont probablement bien plus importants que cette fusion. Nous commençons donc notre exposé par ces réformes prioritaires visant à faire de l'IR un impôt moderne, juste et efficace.<sup>2</sup>

L'agenda d'une refonte de l'ensemble IR-CSG appelle également une évaluation du chemin déjà parcouru grâce aux réformes mises en place depuis 2012 et de la distance restante jusqu'à IR prélevé sur une assiette large et sur les revenus courants.

## 1.1. Première réforme indispensable pour sauver l'IR : Elargir sa base imposable

### 1.1.1. Principes généraux

**Une assiette étroite réduit le rendement fiscal et le degré de progressivité de l'IR.** Le principal problème de l'IR réside dans le fait que son assiette est mitée par un grand nombre d'exceptions, notamment plus de 400 niches ou dépenses fiscales, qui diminuent à la fois son rendement fiscal, son potentiel redistributif et par la même, l'adhésion populaire à un prélèvement perçu comme injuste et inefficace.<sup>3</sup> Nous proposons une analyse de la progressivité de l'ensemble des prélèvements en section 2.1.1.

Un plafonnement des avantages fiscaux entrés en vigueur en 2009 ainsi que la prise en compte de certains revenus du capital dans l'assiette de l'IR depuis 2012 vont dans la direction souhaitée mais présentent des limites.

Le graphique 1 présente les avantages fiscaux (ensemble des crédits et réductions d'impôts) sous les législations de 1990, 1998 et 2009, par décile de niveau de vie de référence. On voit que les avantages fiscaux augmentent avec le revenu, puisqu'ils ne profitent qu'aux contribuables et de façon disproportionnée aux plus hauts revenus, expliquant en partie la régressivité des taux effectifs d'imposition illustrée sur le graphique 3 que nous discuterons en 2.1.1.<sup>4</sup> D'autre part, on observe une hausse régulière de ces gains fiscaux pour les déciles supérieurs au cours du temps. Ces estimations s'arrêtent en 2009. Il est donc nécessaire de les actualiser et d'évaluer comment le plafonnement des niches

---

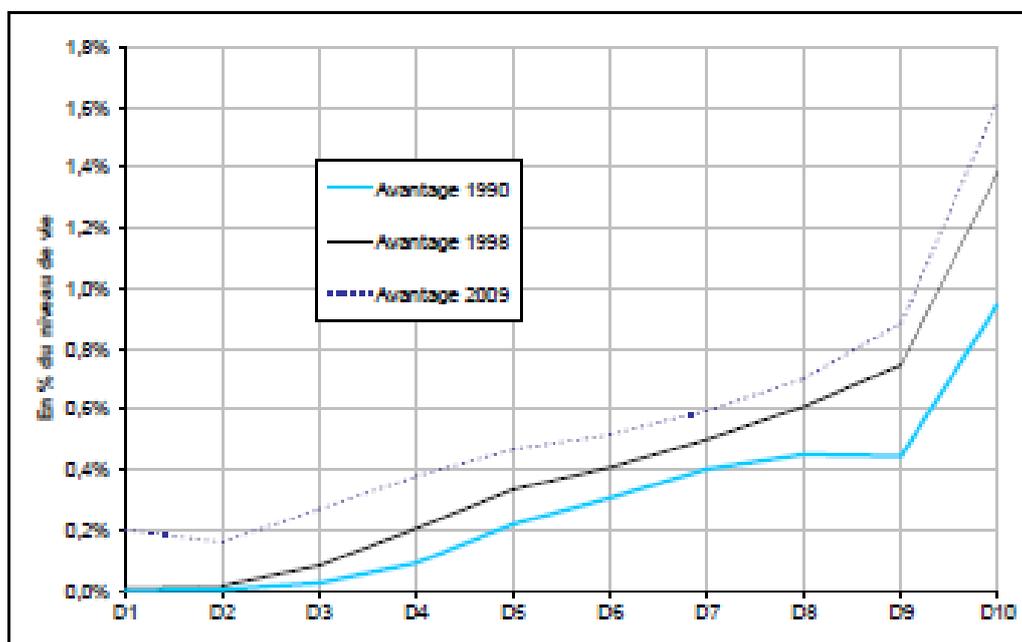
2 Notre point de vue est donc moins pessimiste quant aux possibilités de réformer l'IR, et notamment l'idée que « l'IR est mort » (audition de Camille Landais au CPO, 10 juillet 2014) ou pas réformable, cf. Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011) : « Pour une révolution fiscale », Éditions du Seuil et La République des Idées.

3 De notre définition de niche ou dépense fiscale, il faut exclure le quotient familial qui consiste en un mécanisme d'application du principe d'équité horizontale. C'est le point de vue retenu dans : H. Guillaume (2010) : « Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », qui propose un recensement exhaustif des dépenses socio-fiscales. Il faut également exclure la PPE, considérée par l'IGF comme une niche fiscale, mais qui constitue en fait un impôt négatif.

4 Nous utilisons le terme régressivité comme l'inverse de la progressivité. Le terme dégressivité est parfois retenu.

fiscales et l'intégration de certains revenus du capital dans l'assiette de l'IR changent la distribution des avantages fiscaux.

Graphique 1 : Avantages fiscaux par déciles de niveau de vie de référence



*Lecture : les personnes les plus aisées bénéficient le plus des avantages fiscaux, cet effet se renforçant au fil des législations. Les avantages fiscaux dont bénéficient les personnes du 9<sup>ème</sup> décile de niveau de vie (D9) représentent 0,89% de leur niveau de vie dans la législation 2009, contre 0,45% sous la législation 1990 et 0,75% sous la législation 1998 ; Note : les avantages fiscaux correspondent aux dispositifs d'abattements, de réduction et de crédit d'impôt. Le niveau de vie correspond au rapport du revenu de référence du ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.*

Source : graph n°18 de CPO (2011).

### 1.1.2. Le plafonnement des niches et ses limites

**Le plafonnement : une intention louable.** La Loi de Finances pour 2009 a introduit un dispositif de plafonnement global des réductions et crédits d'impôt qui, depuis, a été chaque année modifié. Le dispositif limite l'avantage global obtenu par foyer fiscal à 25 000 euros + 10 % du revenu imposable du foyer fiscal en 2009, 20 000 + 8 % en 2010, 18 000 + 6 % en 2011, 18 000 + 4 % en 2012. Depuis 2013, le dispositif limite l'avantage global par foyer fiscal à 10 000 euros.

Le plafonnement a créé de fait une imposition minimum que les parlementaires n'étaient pas parvenus à voter, en proposant l'IMA (l'impôt minimum alternatif), un barème plancher permettant d'assujettir les bénéficiaires de niches fiscales "à un impôt minimum respectant la progressivité de l'impôt sur le revenu", basé sur les deux précédents de l'AMT américain (*Alternative minimum tax*) et de l'IMR canadien (Impôt minimum de remplacement).

**Les limites du plafonnement : bloquer l'effet des niches de façon indifférenciée et provisoire.** Nous passons en revue les limites de ce mécanisme. Premièrement, le plafonnement des niches fiscales n'a pas d'effet rétroactif. Seules les opérations commencées en 2013 se voient soumises au nouveau plafond de 10 000 euros. Notons aussi que des exceptions demeurent. Le plafond de 10 000 euros est porté à 18 000 euros pour les investissements

outré-mer (loi Girardin) et ceux réalisés dans les Sofica (fonds servant à financer des œuvres cinématographiques). Les réductions d'impôt prévues au titre d'opérations de restauration immobilière "Malraux" et d'investissement Monuments historiques sont exclus du plafonnement. De plus, certains types de revenus du capital continuent d'être exonérés d'IR, constituant par là même des niches fiscales (voir section 1.1.4).

Deuxièmement, le plafonnement est dans la même logique (mais avec des objectifs inverses) que des mesures de type bouclier fiscal. Le bouclier permet d'éviter un taux supérieur d'imposition trop haut sur les hauts revenus, tandis que le plafonnement des niches permet au contraire de limiter les baisses d'impôt trop importantes notamment pour les hauts revenus. Dans les deux cas, on nivelle (par le haut ou par le bas) l'impôt à payer sans s'occuper de la logique sous-jacente de chacun des impôts qui constituent le taux global, et sans cohérence avec les niveaux d'imposition pour les revenus juste au-dessus (pour le bouclier) ou juste en-dessous (pour le plafonnement) des seuils où ces nivellements entrent en jeu.

Troisièmement, le problème du plafonnement n'est pas seulement qu'il s'agit d'un abaissement pratiquement proportionnel, et donc indifférencié, sur toutes les niches. Il apparaît aussi comme une mesure provisoire. En effet, plafonner l'avantage accordé globalement par l'ensemble des niches réduit momentanément le coût pour les finances publiques, mais les dispositifs demeurent et peuvent être réactivés à tout moment en levant ce plafonnement, mitant à nouveau la base imposable de l'IR.

Autant de mesures dérogatoires serait le signe d'une démocratie capable d'opérer une redistribution sophistiquée. Cet argument en faveur du maintien de certaines niches fiscales ne nous semble pas correct dans la mesure où, d'une part, il n'y a pas d'évaluation publique ni du degré de redistribution effectué par chaque niche,<sup>5</sup> ni de l'efficacité de ces niches au regard des objectifs qu'on leur a désignés.

### 1.1.3. Dépenses fiscales : pistes de réforme

**Bouclier fiscal ou plafonnement des niches : la hache qui cache la forêt.** Dans le cas du bouclier, on veut éviter des taux d'imposition globaux trop hauts, mais il serait plus logique de définir le barème des différents impôts composant ce taux global de manière à atteindre un maximum jugé raisonnable. On voit là l'avantage de fusionner les différents impôts : il n'y aurait plus besoin de fixer de taux plafond puisqu'il s'agirait simplement d'ajuster le barème du grand impôt citoyen.

Avec la même logique dans le cas des niches, il serait plus raisonnable de (re)définir l'utilité de chaque niche et de plafonner éventuellement son impact, c'est-à-dire le gain procuré spécifiquement par une niche. L'option la plus souhaitable, suggérée dans Trannoy (2011), semble cependant la suivante : dans un premier temps, « sortir » complètement les niches du barème de l'impôt pour en faire des aides ciblées, c'est-à-dire des transferts explicites détachés du système fiscal ; dans un second temps, évaluer l'utilité sociale de chaque dépense et son efficacité-coût à l'aune de l'objectif social qu'on s'est fixé.<sup>6</sup>

**Sortir les niches fiscales de l'IR.** Remplacer les niches fiscales par des aides directes aurait pour effet de les comptabiliser comme des dépenses publiques. Ceci semble en apparence aller à l'encontre de l'effort actuel de réduire le coût de fonctionnement de l'Etat de 50 milliards sur trois ans. Au contraire, il s'agit de subventions ciblant certains types de

---

5 L'information publique sur les niches fiscales s'est améliorée grâce aux documents annexes au projet de loi de finances (PLF) qui essaient de chiffrer ces niches ; pour une large majorité d'entre elles, on ignore cependant les montants en jeu et le degré de redistribution qui s'opère.

6 Alain Trannoy (2011) : « On entend dire que...il faut une révolution fiscale », Éditions Eyrolles, Les Echos.

ménages et certains types d'effet social, et il serait donc plus intéressant de les intégrer dans la liste des dépenses publiques à évaluer et à rationaliser en les mettant directement en concurrence avec d'autres dépenses étatiques. Les services concernés (logement, emploi, outre-mer, culture) devraient alors apprécier l'efficacité-coût des aides par rapport à l'ensemble des services publiques pour justifier leur maintien éventuel.

Trois types de niches sont alors à considérer. Premièrement, celles dont le gain social n'est pas avéré et qui peuvent être supprimées ou sévèrement limitées. Un certain nombre de niches ont ainsi été supprimées depuis 2012, mais il en reste beaucoup. Deuxièmement, celles ayant un but incitatif utile à la société (ex : augmenter les dons pour la recherche), dans la mesure où leur efficacité rapportée au coût est jugée suffisante.<sup>7</sup> Celles-ci peuvent être sorties de l'IR et devenir des aides ciblées, sous forme d'aides directes ou de subvention. Troisièmement, les niches sociales doivent être aménagées. Celles qui permettent d'évaluer la capacité contributive du ménage en opérant des distinctions suivant l'âge, la taille du ménage, le nombre d'enfants à charge dans le passé, la présence de personnes âgées ou handicapées, la recomposition des familles, etc., doivent être intégrées aux dispositifs existant (comme le quotient familial, pour les contribuables, ou le barème des transferts sociaux, pour les moins riches). Celles qui compensent la faiblesse des prestations sociales peuvent justement être recyclées en hausses équivalent de ces prestations ou réintégrées dans le barème de l'IR.

**L'acceptation de l'IR en dépend.** L'aspect le plus important pour le présent rapport est le fait que ces dispositifs particuliers doivent intervenir *hors du contexte fiscal* puisqu'il s'agit pour l'heure d'exceptions qui amenuisent l'assiette de l'IR et nuisent à son acceptation comme grand impôt démocratique. L'IR actuel mélange ses propres objectifs avec ceux, spécifiques, de chaque niche fiscale. Enlever ces dépenses de la base de l'IR permet à celui-ci de se reconcentrer sur son objectif propre - collecter des recettes fiscales en opérant une redistribution - tout en clarifiant son potentiel de progressivité globale.

Les autres avantages sont les suivants. Evacuer les niches de la base imposable règle le problème d'un plafonnement dont on peut craindre qu'il ne soit que provisoire. Les aides ciblées qui subsistent bénéficieraient à tous et pas seulement aux personnes imposables. Leur attribution serait déconnectée du revenu donc également moins régressive au sein des contribuables. Enfin, ceci permettrait de générer des recettes fiscales supplémentaires, une partie d'entre elles éventuellement affectées aux nouvelles aides ciblées.

#### 1.1.4. Fiscalité des revenus du capital

**Mesures récentes.** L'élargissement de l'assiette de l'IR passe également par la prise en compte des revenus du capital. L'abandon du prélèvement forfaitaire libératoire en 2013 a permis d'aller dans ce sens et représente une réforme importante : les plus-values, dividendes et intérêts de l'épargne sont maintenant soumis au barème de l'IR (à l'exception des intérêts de moins de 2000 euros par an), devant augmenter les recettes de l'IR de 4,5 milliards d'euros. Cependant, certains types de revenus du capital continuent d'être exonérés.

**Homogénéiser l'imposition des revenus du capital.** Le taux d'imposition effectif du capital est en moyenne beaucoup plus bas que celui du travail (tous prélèvements confondus). Les loyers implicites, assurance-vie ou plus-values mobilières bénéficient d'un traitement nettement plus favorable que tous les autres revenus. Certains revenus du capital sont cependant plus taxés que le travail : c'est le cas des intérêts ou des revenus fonciers qui ne

---

<sup>7</sup> Celles dont les visées incitatives concernent l'épargne (ex : inciter à une épargne de précaution) doivent être redéfinies de façon coordonnée avec la taxation du capital. Voir Landais, Piketty et Saez (2011).

bénéficient pas de régimes dérogatoires, ou des dividendes si l'on intègre l'impact de l'impôt sur les sociétés (en plus de l'IR et des prélèvements sociaux). Le constant est donc surtout celui d'une grande hétérogénéité des taux d'imposition au sein des revenus du capital (voir graphique 2 du rapport Lefebvre et Auvigne (2014), Annexe 4, Graphique 1 : « taux moyen d'imposition selon le niveau de revenu de référence »).<sup>8</sup>

L'imposition des revenus du capital bénéficie de taux faibles en particulier pour l'immobilier et l'assurance-vie. Certains revenus bénéficient d'abattements limitant leur imposition à l'IR : les dividendes imposables à l'IR sont obtenus après un abattement de 40% permettant de limiter la double imposition à l'IR et à l'impôt sur les sociétés; les plus-values mobilières de moyen terme (détention entre 2 et 8 ans) et de long terme (détention supérieure à 8 ans) bénéficient à la base d'abattements différenciés à l'IR de 50 % à 65 % ;<sup>9</sup> une exonération d'impôt - mais pas de prélèvements sociaux - demeure sur les revenus d'épargne de long terme : PEL (la prime et les intérêts des 12 premières années sont exonérés) et PEA (exonéré après 5 ans) notamment ; enfin, l'assurance-vie reste taxée en-deçà de huit ans de détention (35% les quatre premières années, 15% les quatre suivantes), mais conserve le bénéfice du prélèvement forfaitaire de 7,5% au-delà.

Une unification des taux d'imposition est donc souhaitable et permettrait d'alléger les prélèvements sur le travail. Le CAE, dans une note de septembre 2013, souligne cependant que le choix d'un système dépend ensuite du niveau de redistribution souhaité et de la force relative de deux comportements d'optimisation : entre revenus du travail et revenus du capital, d'une part, et entre différentes localisations de la résidence fiscale, d'autre part (exil fiscal). Un système d'imposition incorporant les revenus du capital au barème de l'IR est adéquat si le premier type de comportement domine.<sup>10</sup>

**Fiscaliser les revenus de l'épargne.** Deuxièmement, la défiscalisation des revenus de l'épargne ne se justifie généralement pas, à l'exception de l'épargne retraite et des intérêts sur la petite épargne populaire. Concernant cette dernière, la défiscalisation de l'épargne plafonnée de type livret A répond au besoin de lissage de la consommation des ménages. S'il s'agit d'éliminer toutes les niches fiscales, alors simplement imposer l'épargne modeste à l'IR ferait que les taux d'imposition resteraient eux aussi modestes. Par ailleurs, le CAE préconise de limiter les avantages fiscaux de l'assurance-vie aux produits assortis d'une sortie en rente (équivalents à une épargne retraite). Les entreprises françaises ne souffrant pas d'un manque général de capitaux, l'argument du financement de long terme de l'économie ne justifie donc pas le maintien du dispositif dérogatoire. En revanche, les entreprises petites, jeunes et risquées ont du mal à se financer. Des dispositifs ciblés, mais sous forme de subvention plutôt que de dépenses fiscales, peuvent être suggérés pour favoriser le développement de *business angels*.

**Imposer les plus-values.** Enfin, il est recommandé de rééquilibrer la fiscalité vers l'immobilier en taxant les loyers implicites nets des intérêts d'emprunt. L'imposition des revenus fonciers fictifs a été abolie en 1964 (mesure suivie un an après par l'introduction du prélèvement libérateur permettant à tous les intérêts d'échapper au barème progressif de l'IR). Il est cependant difficile de croire à la possibilité d'une telle mesure aujourd'hui. A défaut, il est possible de relever les taxes foncières via la mise à jour des valeurs locatives et d'annualiser la plus-value réelle (en déduisant l'inflation) avant de l'imposer au barème général de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>8</sup> Dominique Lefebvre et François Auvigne (2014) : « Rapport sur la fiscalité des ménages »

<sup>9</sup> De 2% pour chaque année de détention au-delà de la 5ème année, 4% au-delà de la 17ème année, 8% au-delà de la 25ème et exonération totale au bout de 30 ans. Le taux appliqué est maintenu à 19% + prélèvements sociaux à 15,5 % et CEHR.

<sup>10</sup> Patrick Artus, Antoine Bozio et Cecilia García-Peñalosa (2013) : « Fiscalité des revenus du capital », Note du CAE

### 1.1.5. Fiscalité des revenus de remplacement

**Supprimer l'abattement sur les pensions.** Les pensions alimentaires et pensions de retraite bénéficient d'un abattement de 10% (plafonné à 3 689 euros par foyer) pour le calcul de l'IR comme c'est le cas pour les salariés. On peut qualifier cette curiosité de niche fiscale, dont le coût s'élève à environ 3,6 milliards d'euros. Elle a été plusieurs fois critiquée par la Cour des comptes car elle ne semble pas justifiée. D'une part, elle ne vise pas à compenser de supposés besoins plus importants des retraités car ceux-ci n'ont plus à supporter de frais professionnels – qui devraient d'ailleurs être pris en compte, pour les salariés, à partir des frais réels, comme cela est pratiqué dans la plupart des pays. D'autre part, cette mesure est anti-redistributive dans la mesure où les personnes âgées non imposables n'en bénéficient pas, à l'exception de la fraction de ménage qui deviendraient (faiblement) imposable sans l'abattement.<sup>11</sup> Egalement, le cadeau fiscal augmente avec le revenu, l'abattement étant proportionnel (jusqu'au plafond).

### 1.1.6. Mettre les deux impôts en cohérence

**Abolir la déductibilité de la CSG dans la base IR : une réforme d'ordre pratique.** Elargir la base imposable de l'IR en la débarrassant des niches fiscales et en englobant un maximum de revenus vise en premier lieu à redonner justice et efficacité à cet impôt, mais n'a pas pour objectif premier d'harmoniser les assiettes des deux impôts en vue d'une fusion. Cela reste néanmoins une condition nécessaire à une telle fusion.

C'est dans cet esprit que l'on doit prendre la réforme présentée dans le premier rapport économique<sup>12</sup>, consistant à abolir la déductibilité de la CSG dans l'assiette de l'IR. En effet, en réintroduisant les revenus correspondants aux 5,1 points de CSG actuellement non déductible dans cette assiette, on augmente le niveau d'imposition à l'IR de façon uniforme sur l'ensemble des revenus du travail et du capital,<sup>13</sup> ce qui pourrait être obtenu de façon équivalente par une hausse uniforme des taux de l'IR.<sup>14</sup> Cette réforme est donc une augmentation d'IR déguisée;<sup>15</sup> elle n'est en aucun cas un véritable élargissement de la base imposable de l'IR : les revenus imposables y sont déjà, mais une partie, déjà imposée à la CSG, est simplement déduite. Il conviendrait alors de considérer cette réforme sous un angle pratique : elle permet de supprimer les interactions (ou interdépendances) entre IR et CSG qui se produisent par l'intermédiaire de l'assiette de l'IR.<sup>16</sup> Déconnecter ainsi les deux impôts fait partie des étapes indispensables pour harmoniser leurs assiettes - un

---

<sup>11</sup> Certaines composantes des pensions restent également non imposables, en particulier la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité. En revanche, les majorations de pensions pour charge de famille sont désormais soumises à l'impôt.

<sup>12</sup> A. Mourougane (2014), « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages – Partie 1 : Comparaisons internationales et aménagements de l'imposition sur le revenu pour moduler sa progressivité », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juin.

<sup>13</sup> Il y a, il est vrai, une petite différence pour les revenus de remplacement puisque la CSG déductible est de 4,2 ou 3,8% dans leur cas.

<sup>14</sup> Notons  $t$  le taux d'imposition,  $t'$  le taux augmenté,  $c$  le taux de CSG déductible et  $Y$  les revenus imposables. L'équivalence  $t'(Y-cY)=tY$ , c'est-à-dire l'imposition supérieure sur base plus étroite (avec déduction) égale à l'imposition actuelle sur base large (abandon de la déduction), donne  $t'/t=1/(1-c)=1,053$ , c'est-à-dire que la mesure est approximativement équivalente à augmenter uniformément les taux d'imposition de 5,3%.

<sup>15</sup> L'effet hausse de la progressivité étudié dans le 1er rapport économique provient donc essentiellement d'une hausse du niveau d'imposition sur les contribuables actuels, c'est-à-dire leur appauvrissement relatif par rapport aux non-contribuables, et non d'une hausse de la progressivité parmi les contribuables. Une variante de cette réforme propose néanmoins de compenser la fin de la déductibilité par une baisse des taux d'IR afin d'atteindre la neutralité budgétaire, et de le faire de façon progressive, c'est-à-dire baisser les taux marginaux inférieurs de l'IR plus que les taux supérieurs.

<sup>16</sup> Sans cette réforme, toute hausse de CSG (déductible) conduit mécaniquement à une baisse du rendement fiscal de l'IR.

préalable à toute fusion des deux impôts et, de manière plus générale, une façon de pouvoir les comparer...sur une même base.

**Cohérence des impôts sur le fait d'être imposable en France.** On peut aussi s'interroger sur les possibilités d'harmoniser les assiettes des deux impôts, un prérequis en cas de fusion des deux impôts. Il s'agit notamment de la cohérence des deux impôts sur le statut d'« imposable en France ». Elle est respectée en générale : les personnes rattachées à un régime français de Sécurité sociale n'ont pas à s'acquitter de la CSG /CRDS dès lors qu'elles ne sont pas domiciliées fiscalement en France (le cas de nombreux expatriés); inversement les personnes détachées à l'étranger mais ayant conservé leur domicile fiscal en France sont assujetties à la CSG/CRDS - du moins tant qu'elles sont maintenues au régime français de Sécurité sociale. Par contre, les salariés frontaliers travaillant dans un pays limitrophe et résidant en France sont rattachés à un régime d'assurance dans le pays où ils exercent leur activité, et sont imposables à l'IR mais pas à la CSG. Ce problème spécifique ne devrait cependant pas remettre en cause la dynamique de réforme et la possibilité d'harmonisation des assiettes d'IR et de CSG. Il serait d'ailleurs régler si la CSG, reconnue comme un impôt sur le revenu, suit les mêmes règles que l'IR.<sup>17</sup>

**Etendre aussi la base de la CSG si elle doit servir de modèle.** En taxant tous les revenus y compris les revenus mobiliers, la CSG/CRDS a contribué à augmenter la progressivité du système socio-fiscal. Cependant, des aménagements ont conduit à une modération de son universalité. Dans le même effort d'élargissement maximal de la base imposable d'un grand IR citoyen, on aimerait donc voir la CSG/CRDS servir de modèle.

La CSG/CRDS est bien prélevée à la source sur les revenus d'activité (salaires, primes et indemnités), de remplacement (indemnités chômage, pensions) et de placement (revenus financiers et mobiliers). Cependant, un abattement d'assiette de 1,75 % est applicable sur les salaires et primes attachées aux salaires, les allocations de chômage et la prime de partage des profits. Cet abattement est certes limité à 4 plafonds de la sécurité sociale (soit 150 192 euros pour l'année 2014 au titre d'un emploi à temps plein toute l'année civile), mais ils constituent une première exception à l'objectif d'universalité. Sa suppression est donc souhaitable, mais serait difficile puisqu'il répond à une contrainte constitutionnelle.

Il est aussi possible d'étendre la base d'imposition des revenus du capital. Les intérêt de l'épargne populaire (livret A notamment) sont exonérés de CSG/CRDS tandis que les produits des contrats d'épargne handicap sont taxés à la CRDS mais pas à la CSG. Les produits de la cession d'or, de métaux précieux et d'œuvres d'art ne sont pas soumis à la CSG. Ceci représente au mieux 2 milliards d'euros. Pourtant, Landais, Piketty et Saez (2011) établissent que seulement 40% des revenus (réels) du capital se trouvent dans l'assiette imposable de la CSG. Ils citent le fait que l'assiette de CSG est très similaire à celle de l'IR concernant les revenus fonciers - la CSG n'autorise cependant pas la déduction des déficits fonciers<sup>18</sup>. En particulier, les revenus fonciers fictifs ne sont pas imposables non plus à la CSG. Concernant les revenus financiers, seulement 50 % des intérêts, dividendes et produits financiers d'assurance vie entreraient dans l'assiette de CSG. Ces auteurs expliquent ceci du fait que certains produits financiers à recapitalisation immédiate demeurent légalement exonérés ; également, certains dividendes attribués aux ménages par les comptes nationaux sont en fait reçus par des sociétés-écrans contrôlées par des ménages et ainsi non imposables à la CSG (ou bien imposables comme revenus d'activité non salariée). Ils n'arrivent pourtant pas à expliquer l'ampleur de l'écart annoncé et préconisent une étude

---

17 C'est d'autant plus le cas que la CSG, distincte des cotisations sociales au sens du droit français, n'ouvre pas droit, par son paiement, aux prestations sociales. Voir J.-L. Matt (2014), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juin.

18 L'harmonisation des assiettes poserait la question de la déductibilité de ces déficits pour l'application de la CSG, de même d'ailleurs que des autres déficits déductibles (salaires, BIC, BNC, BA,...).

poussée de cette question sur la base d'un meilleur échange d'informations entre institutions financières et administrations statistiques et fiscales.

### 1.1.7. Nécessité d'une évaluation en continue

**L'évaluation en continue des impacts redistributifs.** Nous insistons sur la nécessité d'évaluer l'impact budgétaire mais également redistributif de l'ensemble des réformes effectivement réalisées année après année. La technologie de microsimulation permet une évaluation précise grâce à la fiabilité des données (Enquêtes Revenus Fiscaux, ERF) et au degré de précision qu'on peut désormais atteindre dans la simulation de chaque instrument socio-fiscal. La microsimulation devrait être systématiquement utilisée non seulement pour évaluer les scénarios de réforme et les PLF prévisionnels, en amont, mais également les deux années suivantes, lorsque les politiques sont mises en place et lorsque les données ERF deviennent disponibles. Une évaluation *ex post* permettrait ainsi de faire le point sur les réformes réalisées et de voir dans quelle mesure elles expliquent une hausse/baisse des inégalités, de la pauvreté et des recettes fiscales par rapport aux autres variations temporelles (et notamment les variations en niveau et en distribution des revenus de marché).<sup>19</sup>

**Assiette large de l'IR : évaluer le chemin parcouru.** Nous insistons en particulier sur la nécessité d'évaluer le chemin parcouru pour étendre l'assiette de l'IR de façon satisfaisante. En particulier, les réformes de l'impôt sur le revenu entre 2012 et 2014 ont été extrêmement importantes de par leurs impacts budgétaires. Les recettes de l'IR, qui stagnaient entre 46 et 50 milliards d'euros tout au long des années 2000, ont atteint 56,5 milliards en 2012, 67,0 milliards en 2013 et 71,2 milliards en 2014, soit un produit en progression de plus de 50% entre 2010 et 2014. Il s'agit de l'impact du plafonnement des niches et de la soumission au barème de l'IR des dividendes et des produits de placement, mais également d'autres mesures (tranche à 45%, gel des barèmes, plafonnement du quotient familial).<sup>20</sup> Avec de tels effets budgétaires et une telle diversité de mesure, on s'attend également à un fort impact sur la progressivité et la redistributivité du système global, qu'il conviendrait d'analyser et de mettre en perspective avec les grandes étapes de refonte de l'impôt décrites ci-dessus.

De la sorte, on pourrait aussi évaluer le chemin qu'il reste à parcourir pour que l'IR recouvre une assiette jugée suffisamment large. Une réforme hypothétique simple où toutes les niches fiscales sont retirées et tous les revenus du capital introduits dans l'assiette de l'IR pourrait servir de cas poilaire, point de référence utile dans ce débat.

## 1.2. Seconde réforme indispensable: « contemporanéiser » le recouvrement de l'IR

Le montant d'IR doit être réglé par chaque foyer fiscal l'année suivant les revenus qui ont généré la créance fiscale. Ce type de prélèvement différé, dit par « voie de rôle », est pratiqué par seulement trois pays dans le monde dont la France. Cette imposition décalée par rapport à la perception des revenus est un problème majeur qu'il convient de régler.

---

19 Une manière simple de mettre à profit la microsimulation pour séparer les effets redistributifs dus aux réformes socio-fiscales et les effets liés à tout autre changement temporel (notamment les variations de distributions de revenus de marché dues à des hausses de chômage, à des coupes salariales, ou à des changements de plus long-terme comme des changements démographiques) est suggérée dans Bargain, O. (2012): "The distributional effects of tax-benefit policies under New Labour: A Shapley decomposition", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 74(6), 856-874

20 Voir le détail et la chronologie des réformes dans A-C Didier (2014), « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Mai.

### 1.2.1. Une réforme nécessaire pour trois grandes raisons

**Gestion inter-temporelle du budget des ménages.** Même pour des contribuables ayant des revenus stables et une capacité d'épargne, il est difficile de lisser la consommation d'une année sur l'autre car le barème de l'IR pour l'année  $t+1$  n'est connu qu'à la fin de l'année  $t$ , quand la loi de finances est votée. Il est donc difficile de prévoir, au moment de la perception des revenus au cours de l'année  $t$ , quel sera le revenu net d'impôt à payer en année  $t+1$ .

Cette difficulté est accrue pour les ménages - souvent parmi les moins aisés - qui connaissent de fortes variations de revenu d'une année sur l'autre. Si ces ménages n'ont pas la possibilité d'épargner et n'ont pas accès au crédit, une baisse de revenu en année  $t+1$  peut conduire à un défaut de paiement. L'actualité fiscale récente illustre ces difficultés.<sup>21</sup>

Les prélèvements différés ont donc un coût social important et, en conséquence, un coût politique sur l'acceptabilité de l'impôt. Une imposition des revenus courants aurait le mérite d'éviter ces difficultés. Elle permettrait aux contribuables d'adapter leur consommation et leur épargne aux variations de revenu net d'IR en temps réel, sans subir un contrecoup supplémentaire l'année d'après. Elle éliminerait aussi le fait de ne pas pouvoir prévoir si l'on est imposable en  $t+1$ , et les montants d'IR à payer.<sup>22</sup>

Il est vrai qu'il existe des mécanismes permettant de payer ses revenus par avance ou d'ajuster le prélèvement qui est opéré par avance auprès de l'administration fiscale. Ces mécanismes sont cependant peu utilisés du fait de leur trop grande complexité ou de la nécessité d'en faire une demande active.<sup>23</sup> Le planning financier de ménages pourrait être facilité par un prélèvement anticipé offert par défaut, ce qui revient à un IR contemporain des revenus.

**Stabilisateurs « sociaux », pilotage des politiques redistributives et incitations.** L'effet de stabilisateur automatique, outre ses vertus d'amortisseur macroéconomique, joue un rôle important pour lisser la consommation des ménages et atténuer les chocs de revenu. Une baisse de revenu brut en année  $t$  conduirait, avec un IR contemporain, à une baisse de revenu net plus faible en pourcentage.

L'IR conditionne également différentes aides sociales qui se révèlent cruciales pour le soutien aux bas revenus, en premier lieu les Allocations Logement (AL) - qui peuvent représenter jusqu'à un tiers du revenu minimum pour les ménages sans ressource. En effet, pour simplifier les démarches des allocataires (et éviter la fraude sociale), la CAF a mis en place depuis quelques années un système d'échange d'informations avec les services

---

<sup>21</sup> Suite à la fin de la demi-part fiscale attribuée aux parents isolés et au gel du barème décidé fin 2011 et applicable sur les impôts payés en 2012 et 2013, près de 1,8 million de ménages, notamment des ménages fragiles, sont devenus imposables depuis deux ans. En même temps, le nombre de lettres de rappel, de relance et de mise en demeure a connu une hausse importante. Entre 2011 et 2013, le nombre de relances envoyées est passé de 4,5 millions à près de 10 millions, selon le rapport annuel 2013 de la Direction générale des finances publiques, et le nombre de demandes gracieuses pour reporter ou annuler la dette d'IR auprès du fisc a augmenté de 176 000 à 215 000.

<sup>22</sup> Il existe aussi un certain nombre de ménages qui ne pensent pas à provisionner les montants d'IR dus. Nous disposons d'un système de retraite par répartition qui amène les gens à contribuer, alors qu'ils ne penseraient pas forcément à épargner dans un système par capitalisation. Dans la même logique, mais à court terme, un IR contemporain aux revenus peut prémunir de ce genre de difficulté.

<sup>23</sup> Le contribuable peut moduler ses acomptes (provisionnels ou mensuels) dès le mois de janvier  $t+1$  pour anticiper la hausse ou baisse future de son imposition. Une étude concernant la dépense fiscale « Scellier »<sup>110</sup> montre que cette possibilité d'anticiper l'ajustement de l'impôt reste largement théorique : sur l'échantillon de contribuables mensualisés qui bénéficiaient pour la première fois d'une réduction d'impôt « Scellier » au titre de leur impôt 2010, seuls 7 % ont baissé dès janvier 2010 leurs mensualités d'impôt de façon correcte. Pourtant, les montants en jeu étaient significatifs et auraient pu justifier une démarche de la part du contribuable. Cf. « rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source ». Direction générale des finances publiques, bureau GF1A.

fiscaux afin d'établir la condition de ressource aux différentes aides sociales sur la base de la déclaration des revenus fiscaux. Il en découle que les AL réclamées pour l'année t sont conditionnées à la déclaration de revenus établie en t+1, du fait du décalage temporel de l'IR, puis versés ultérieurement, c'est-à-dire en t+2. Ce retard de deux ans rend le soutien financier que procurent les AL totalement inadapté aux besoins des ménages. Cette incohérence temporelle de l'ensemble du dispositif socio-fiscal nuit également à son acceptabilité.

Le prélèvement différé déjoue également le pilotage efficace, c'est-à-dire en temps réel, d'une politique de relance économique ou de soutien aux bas revenus. Un exemple nous est donné par l'actualité : en septembre 2014, parmi les options envisagées par le gouvernement pour soutenir un peu plus les bas revenus, ni une baisse d'IR (suppression de la première tranche) ni une hausse de PPE ne peuvent se traduire par un effet instantané pour les ménages concernés. Ces difficultés se reflètent également sur l'effet incitatif qu'on attend de ces politiques. La création de la PPE visait par exemple à augmenter les incitations au travail. Cette aide intervenant un an après la perception des revenus liés au choix d'offre de travail, on peut imaginer que sa visibilité et donc son impact sur les comportements restent limités. Nous revenons sur ces problèmes d'inertie du système socio-fiscal et de leur impact sur la politique de soutien aux bas revenus dans la troisième partie de ce rapport.

**Stabilisateur automatique.** Les prélèvements obligatoires sont un des principaux leviers de stabilisation automatique, c'est-à-dire qu'ils jouent le rôle d'amortisseur des variations de revenu. Lorsque la conjoncture se dégrade, les rentrées fiscales diminuent mécaniquement sous l'effet de la baisse des revenus alors que les transferts des administrations publiques augmentent (indemnisation du chômage par exemple). Le déficit budgétaire augmente mais cette augmentation correspond à une dépense publique supplémentaire et automatique de soutien des revenus et donc de la demande globale. A l'inverse, lorsque l'activité économique redémarre, les prélèvements obligatoires progressent automatiquement sous l'effet de la hausse des revenus alors que les transferts publics diminuent ; il en résulte une résorption du déficit conjoncturel et un effet ralentisseur permettant de contenir l'inflation.

Le prélèvement de l'IR sur les revenus passés conduit au contraire à amplifier le cycle conjoncturel. Un prélèvement sur les revenus courant permettrait une synchronisation plus immédiate de l'impôt aux variations de revenus, susceptible d'amplifier l'effet des stabilisateurs automatiques. Le rapport du CPO (2012) sur le prélèvement à la source note que cette amplification resterait limitée compte tenu du faible poids de l'IR. Cela est un peu moins vrai aujourd'hui, les recettes de l'IR étant en forte hausse (plus de 70 milliards d'euros) par rapport au point de référence utilisé dans ce rapport (46,9 milliards d'euros de recettes en 2010).<sup>24</sup>

### 1.2.2. L'ambiguïté du prélèvement à la source « par tiers payeurs »

**Contemporanéisation contre prélèvement « par tiers payeur ».** Il ne faut pas confondre la contemporanéisation de l'IR et le prélèvement à la source « par tiers payeur ». Le premier est une condition nécessaire du second, mais les arguments en faveur de l'un et de l'autre sont souvent mélangés. Le prélèvement à la source « par tiers payeur » implique un recouvrement de l'impôt par l'employeur (pour les revenus d'activité) ou les banques (pour les revenus du capital). La CSG et la CRDS sur les revenus d'intérêt ou sur les salaires sont des exemples de telles retenues à la source.

---

<sup>24</sup> Conseil des prélèvements obligatoires : « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », février 2012

La confusion vient du fait que deux approches de retenue à la source existent : celle « par tiers payeur », qui correspond à une acception étroite du terme, et l'approche « par la concordance des opérations d'assiette et de recouvrement » (cf. CPO, 2012). Cette dernière définit un prélèvement à la source comme tout prélèvement obligatoire dont le recouvrement intervient simultanément à la formation de l'assiette.<sup>25</sup>

**Le prélèvement « par tiers payeur » n'est qu'une modalité.** Le prélèvement à la source (au sens étroit, donc « par tiers payeur ») n'est qu'une modalité de recouvrement dans le cadre d'un IR contemporain au revenu.<sup>26</sup> Il existe d'autres modalités : un IR en temps réel peut être prélevé chaque mois par l'administration fiscale sur le compte en banque des contribuables. C'est d'ailleurs déjà le cas avec le prélèvement automatique et la mensualisation (utilisée par 80 % des contribuables).

Le prélèvement « par tiers payeur » ne doit pas cacher la véritable urgence qui consiste à réaliser la contemporanéisation de l'IR. Plus encore, le débat qui entoure le prélèvement à la source ne doit pas mettre en péril cette réforme fondamentale, d'autant plus que les critiques portées au prélèvement « par tiers payeur » ne s'appliquent pas forcément à la contemporanéisation de l'impôt. C'est bien évidemment le cas des critiques liées à la confidentialité ou à l'idée que le prélèvement à la source représenterait une charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

**Corriger les idées reçues sur le prélèvement à la source « par tiers payeur ».** On peut cependant en profiter pour défendre aussi le prélèvement « par tiers payeurs » sur ces critiques spécifiques, souvent infondées. Premièrement, celles concernant la confidentialité sont inexacts car il n'est pas nécessaire de fournir aux entreprises toute une série d'informations précises sur le salarié (autres revenus, composition familiale, etc.). En effet, il suffirait de leur fournir le taux moyen de prélèvement à appliquer à chaque employé, qui ne permet pas de retrouver exactement le revenu si l'employeur n'a pas l'ensemble des informations nécessaires (calcul des parts de QF par exemple). Il est aussi possible de prélever un taux uniforme (comme la CSG, qui pourrait devenir une simple modalité de prélèvement à la source – voir point 84), ou bien un taux issu d'un barème progressif individuel et basé sur les seuls revenus salariaux, puis de demander un rectificatif en fin d'année. La confidentialité est complètement maintenue dans ce cas. Deuxièmement, il est dit que le rôle du tiers payeur ferait porter une nouvelle charge administrative aux entreprises. Il faut rappeler que ces dernières sont déjà responsables de la collecte des cotisations et de la CSG/CRDS. Il suffirait donc d'une ligne de plus sur la feuille de paie. Troisièmement, une critique consiste à dire que la retenue à la source n'allègerait pas forcément les choses pour le contribuable. Ceci est (partiellement) vraie : une déclaration fiscale rectificative serait nécessaire en fin d'année. Elle s'apparenterait à la déclaration actuelle de revenu permettant à l'administration de calculer le nouveau taux moyen du ménage (en cas

---

<sup>25</sup> Elle trouve son origine dans la notion d'« imposition des revenus courants » esquissée par exemple par le Conseil des impôts en 2000. Elle peut également être rapprochée de l'expression *pay as you earn* qui fut mise en avant aux États-Unis à partir de 1942 pour promouvoir le projet de loi sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, lui-même significativement intitulé « loi sur le paiement contemporain de l'impôt ». Dans cette approche, l'élément clef est que le paiement de l'impôt survient au moment même où la base imposable apparaît, c'est-à-dire au moment de la formation de l'assiette.

<sup>26</sup> La quasi-totalité des travaux relatifs à la fusion IR-CSG posent la généralisation de la retenue à la source comme une modalité souhaitable voire un prérequis de mise en œuvre de la fusion (par exemple le rapport Migaud, le rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, ou la réforme de Landais, Piketty et Saez, 2011). Il semble donc que la définition large (concordance des opérations assiette et recouvrement) soit retenue par ces études, car comme nous l'expliquons, le prélèvement « par tiers payeur » n'est lui pas nécessaire. C'est la synchronisation des deux impôts, en rendant l'IR lui aussi contemporain aux revenus, qui est un préalable à toute fusion. À l'inverse, certains travaux, comme le rapport au Parlement de 2012, présentent des scénarios de rapprochement de l'IR et de la CSG dans lesquels la généralisation de la retenue à la source n'est pas énoncée comme nécessaire, entendant donc sûrement par là le prélèvement « par tiers payeur ».

de changement de situation familiale et/ou de variation des revenus non prélevés à la source - revenus d'indépendants et certains revenus du patrimoine, fonciers et plus-values). Pour les couples, une variation dans le revenu du conjoint pourrait par contre être prise en compte en temps réel, chaque salarié étant identifié par un code individuel. Quoiqu'il en soit, le paiement en temps réel, la véritable urgence, peut aujourd'hui être mis en place sans difficulté – soit par tiers payeur soit directement par prélèvement bancaire et déclaration en ligne – comme cela est fait dans de nombreux pays.

### 1.2.3. Gérer la transition, entre risques et gains potentiels

**L'année blanche et ses enjeux.** La transition vers un IR contemporain aux revenus est une difficulté fréquemment soulevée. Elle relève de questions techniques qui ne sont pas insurmontables puisque de nombreux pays l'ont réalisée. L'année blanche consiste en une première année de transition, année  $t$ , au cours de laquelle on taxe les revenus de l'année  $t-1$  comme d'habitude, mais on abandonne la créance sur les revenus de l'année  $t$ . L'année suivante, en  $t+1$ , on taxe les revenus de l'année  $t+1$ .

Les critères de réussite d'une telle transition sont au nombre de trois. Premièrement, ne pas perturber le budget de l'Etat. Deuxièmement ne pas altérer de façon importante les revenus nets des contribuables, notamment des plus modestes. Troisièmement, limiter les effets d'aubaine et les réactions comportementales qui posent problème.

**Aucune perte budgétaire massive.** L'impact budgétaire sur les années  $t$  et  $t+1$  n'est pas nul du fait des ménages dont les revenus sont irréguliers ou qui transitent entre deux statuts d'emploi. Un surcoût éventuel provient donc des départs à la retraite en année  $t+1$  puisqu'on ne taxe ces nouveaux retraités que sur leur retraite en  $t+1$  et pas sur leurs revenus d'activité en  $t$ . A l'inverse, un gain éventuel est procuré par les étudiants entrant sur le marché du travail en  $t+1$  : ils sont directement imposables alors qu'ils ne l'auraient pas été avec un IR par voie de fait.

Au final, l'année blanche ne représente tout de même pas de grands risques, du moins pas ceux relayés par les médias sur une perte, à terme, d'un an de recette pour l'Etat. Si l'Etat a une durée de vie infinie, il n'y aura pas de perte. Il y aura simplement un effet d'aubaine pour les bénéficiaires de la défiscalisation en année  $t$  – est-ce une si grande injustice ? L'injustice serait une transition avec des perdants, mais ça ne serait pas le cas et on ne peut renoncer à cette réforme fondamentale du fait de créer quelques gagnants. De plus, on peut limiter ces effets d'aubaine et minimiser les optimisations fiscales en lissant éventuellement la réforme sur deux ans, comme indiqué ci-après

**Anticiper les réactions comportementales.** Les réactions comportementales potentielles peuvent être anticipées. Il est possible que des salariés qui pensaient prendre leur retraite en année  $t-1$  retardent, s'ils le peuvent, cette sortie du marché du travail pour profiter de l'année blanche. Il est également possible que des étudiants décident d'entrer sur le marché du travail pendant l'année blanche (année  $t$ ) plutôt qu'en  $t-1$  (ce qui leur coûterait de l'impôt différé en année  $t$ ) ou qu'en  $t+1$  (imposition sur revenus courants). De nombreuses autres situations d'optimisation fiscale permettant de faire glisser des revenus de  $t-1$  et  $t+1$  sur l'année blanche pour profiter de la défiscalisation totale sont possibles.

Toutes les réactions comportementales ne sont pas à craindre cependant. Elles posent problème seulement si elles ont un impact négatif de forte ampleur sur les finances publiques ou un impact inégalitaire fort. De manière générale, on peut concevoir de taxer le surplus de revenu en cas de très forte augmentation des revenus durant l'année blanche par rapport aux années précédentes ou ultérieures. Par contre, il ne faudrait pas, dans ce cas, décourager les éventuelles hausses d'activité générées par la défiscalisation.

En effet, l'année blanche peut aussi conduire à des réponses comportementales tout à fait bénéfiques en rendant le travail totalement exonéré d'IR pendant un an. Une hausse du taux d'activité conduirait à une hausse de la production et de la demande globale, et donc des recettes d'autres impôts comme la TVA. Cette idée est motivée par l'exemple islandais. L'Islande est passée à un prélèvement contemporain et à la source entre 1987 et 1988. Sur l'année 1987, le PIB a crû de 4 %, le taux d'emploi des femmes a augmenté de plus de 4 % et celui des hommes de 2,4 %.<sup>27</sup> On peut tout de même se demander dans quelle mesure cet effet se reproduirait en France. Il serait limité pour ceux avec un emploi stable et n'ayant pas la possibilité d'ajuster leur temps de travail. Pour d'autres, en revanche, il peut devenir intéressant de se mettre en emploi ou de travailler plus cette année-là, du moins si le marché du travail le permet.

**Un lissage pour atténuer l'optimisation fiscale.** Cette transition peut aussi être lissée dans le temps avec un scénario intermédiaire entre celui de l'année blanche et l'autre scénario extrême (non souhaitable celui-là) qui consiste en une double imposition l'année t. Le gouvernement pourrait par exemple proposer de s'acquitter en année t de la moitié de l'IR dû sur les revenus de l'année t-1 et de la moitié de l'impôt dû sur les revenus de l'année t. Aux États-Unis, en 1942, la transition a été organisée en pratiquant cette double imposition partielle : les trois quarts de la somme due pour la plus faible des deux années d'imposition étaient exonérés tandis que les 25% restant pouvaient être acquittés en deux fois au cours d'une période d'un an. Ce système a également été adopté en 1944 par le Royaume-Uni qui aménagea deux exercices d'impôts sur une période de 18 mois.

### 1.3. Scénarios de réforme de l'IR et de la CSG

Nous éviterons ici de caractériser une réforme simultanée de l'IR et de la CSG par la terminologie de « fusion », qui ne dit pas vraiment lequel des deux systèmes « l'emportent » et selon quels aménagements. Nous préférons envisager deux cas polaires, à savoir un grand IR (la CSG disparaît et l'IR se charge de financer la protection sociale) ou une super CSG (l'IR disparaît et la CSG devient progressive et familiarisée). Un troisième scénario consiste en une coexistence des deux instruments.

#### 1.3.1. Vers un grand IR citoyen avec ou sans coexistence de la CSG

**Réformes préalables.** Dans ces scénarios, on suppose que les deux grandes réformes décrites ci-dessus ont été menées à bien. Il s'agit de préalables absolus si la CSG disparaît, c'est-à-dire si son barème doit être intégré dans celui de l'IR. En cas de coexistence IR-CSG, elles sont tout à fait recommandées pour les raisons détaillées en 1.1 et 1.2. A cela s'ajoute des raisons spécifiques. D'une part, la contemporanéisation de l'IR est requise pour une gestion synchronisée des deux impôts. D'autre part, l'élargissement de l'assiette de l'IR doit permettre de lui affecter la collecte de certains postes du financement de la sécurité sociale.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Voir l'étude de Bianchi, M., Gudmundsson, B., R., Zoega, G. (2001) : « Iceland's natural experiment in supply-side economics », *American Economic Review*, Vol. 91, N° 5, 1564-1579

<sup>28</sup> Un autre type de préalable est la remise à plat de la gouvernance des budgets de la Sécurité sociale et de l'État. Plutôt que deux lois de finances séparées pour les prélèvements de l'État et ceux de la Sécurité sociale (PLF et PLFSS), une approche budgétaire globale – au moins pour la partie recette – permettrait de renforcer la lisibilité du pilotage des finances publiques. Le principe d'autonomie du financement de la sphère sociale par rapport à l'État est profondément ancré mais il est néanmoins possible de concevoir des règles claires d'affectation d'un pourcentage du produit de l'IR au budget de la Sécurité sociale comme cela est fait pour la CSG. Voir Antoine Bozio (2014) : « Fusion IR-CSG et prélèvement à la source : les termes du débat », *Cahiers français*, mai-juin, N°380.

**La logique sous-jacente d'une CSG résiduelle.** On peut alors imaginer une variété de scénarios qui diffèrent simplement par la proportion des dépenses de protection sociale dont on pense qu'elles relèvent d'un impôt proportionnel comme la CSG. On peut opter pour un grand IR avec disparition complète de la CSG, ou conserver pour celle-ci un rôle à géométrie variable mais néanmoins limité. Quelle est cependant la logique sous-jacente à la dose de CSG proportionnelle qu'on souhaite garder ?

Il faut en fait distinguer trois types de prélèvements. Le premier correspond aux prélèvements sociaux contributifs ouvrant à des droits sociaux de type retraite, chômage, indemnités journalières. Dans notre système d'inspiration bismarckienne, ces droits donnent lieu à des revenus de remplacement différés et proportionnels aux sommes cotisées. Ils relèvent ainsi d'une logique actuarielle et sont financés par des cotisations (d'assurance) sociales sur les revenus d'activité. On peut donc les laisser hors du champ de l'ensemble IR-CSG-cotisation que nous étudions ici. Entre autres choses, leur assiette est spécifique et peut logiquement exclure les revenus du capital.<sup>29</sup> Le fait que le Conseil Constitutionnel ait censuré en août 2014 la mesure d'allègement des cotisations salariales pour les bas revenus, au nom d'une inégalité de traitement entre les assurés sociaux (droit identique à une prestation retraite mais efforts contributifs différents), rappelle bien que ces cotisations sociales n'ont pas la même nature que l'impôt.

Un deuxième type de prélèvement correspond aux prélèvements fiscaux non-contributif visant à financer les biens publics (par exemple l'éducation), les services publics et le fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales. Il n'y a pas de difficulté à dire que ces dépenses doivent être couvertes par un impôt progressif, l'IR. Dans cette catégorie, on devrait aussi pouvoir mettre les prélèvements fiscaux non-contributif finançant des prestations universelles de type famille, solidarité et minima sociaux (dont les minima vieillesse). On devrait ainsi pouvoir confier à l'IR la collecte des recettes fiscales aujourd'hui à la charge de la CSG pour les postes budgétaires de la protection sociale ne concernant pas la santé (branche famille, fond de solidarité vieillesse et Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

Le troisième type de prélèvement occupe une place intermédiaire entre les deux premiers. Il s'agit de cotisations sociales affectées à des prestations sociales contributives, au sens où la cotisation sociale est le fait générateur d'une ouverture de droit, mais universelles, c'est-à-dire qui ne dépendent pas des sommes cotisées. On pense en premier lieu à l'assurance maladie. Si l'on suit la première logique ci-dessus, celle des prestations contributives, plutôt que la seconde, alors ces prestations maladie devraient être financées par un impôt forfaitaire voire proportionnel, mais ni par un impôt progressif comme l'IR, ni par une CSG progressive, comme certains l'ont proposée. Pas non plus par des cotisations progressives comme le gouvernement a tenté de faire en 2014. La censure du Conseil Constitutionnel montre donc que c'est la logique de prestations contributives qu'il a retenue.<sup>30</sup>

Si l'on pousse cette logique jusqu'aux portes de notre réforme, alors la CSG individuelle et proportionnelle qui cohabiterait avec l'IR devrait être réduite au financement de la branche

---

<sup>29</sup> Voir Landais et al. (2011), sur ce point et également sur la régressivité possible des cotisations retraites du fait des inégalités d'espérance de vie.

<sup>30</sup> Voir aussi la discussion page 6-7 de J.-L. Matt (2014), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juin.

maladie.<sup>31</sup> Si au contraire on retient que toutes les prestations universelles doivent reposer sur un prélèvement progressif – donc un principe de solidarité - et tenant compte des capacités contributives des ménages, alors on pencherait vers un grand IR avec suppression pure et simple de la CSG.<sup>32</sup> Cet IR à large assiette et contemporain au revenu prendrait alors le relais de la CSG pour garantir intégralement le financement de la protection sociale.<sup>33</sup> La France rejoindrait alors le Danemark et d'autres pays initialement bismarckien dans leur mouvement vers un système où l'impôt redistributif finance une part de plus en plus importante de la protection sociale.<sup>34</sup>

**Objectif de progressivité à portée.** Quel que soit le dispositif retenu, une discussion sur la redistributivité verticale et horizontale de l'ensemble est nécessaire. Sur l'équité horizontale, notons que les quotients conjugal et familial actuels peuvent être maintenus à l'identique dans ce « nouvel IR » ou remplacés par d'autres formules. Nous donnons des éléments d'analyse sur ce sujet en sections 2.2 et 2.3. Sur l'équité verticale, il est important de souligner que la progressivité de l'ensemble IR-CSG, qui pêche actuellement dans le haut de la distribution, serait de facto restauré par l'élimination des niches fiscales telle que décrite précédemment (voir aussi section 2.1); elle serait aussi accentuée par la prépondérance nouvelle que prendrait l'IR progressif dans ce nouvel ensemble. Il « suffit » donc d'inverser la tendance des années pré-2012 – comme nous avons vu, les réformes récentes initient ce renversement – pour se rapprocher de l'objectif de progressivité de l'ensemble IR-CSG. Ceci sans besoin de passer par une révolution fiscale, seulement par l'application raisonnable des deux réformes discutées ci-dessus.

**Pas de double impôt progressif.** Comme l'indique la *Mirrlees review*,<sup>35</sup> il n'est pas nécessaire d'exiger que chaque impôt soit progressif, l'important est que l'un le soit suffisamment pour imposer cette propriété à l'ensemble. Dans le scénario de coexistence IR-CSG, il serait donc inutile de rendre la CSG progressive – et certainement dangereux car un double impôt progressif dégraderait encore plus la lisibilité du système pour le décideur public et pour le

---

<sup>31</sup> La branche maladie de la sécurité sociale correspond à un taux de CSG compris entre 3,95 % (sur les plus petits revenus de remplacement) et 7,25 % (sur les revenus des jeux). Cette tranche de CSG, mise en place par les gouvernements Juppé et Jospin, remplace les cotisations sociales maladie des salariés (hormis le financement des « indemnités journalières » dites également « congés maladie »). Pour un bilan des options possibles, nous renvoyons le lecteur au rapport de Pascal Penaud (2014): « Réforme de l'impôt sur le revenu et de la CSG : impact sur le financement de la protection sociale », Rapport particulier au Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juillet. Voir également : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale.

<sup>32</sup> L'IR pourrait également remplacer la taxe d'habitation (environ 15 milliards de recettes), qui est devenue plus progressive au cours des années - sauf pour le dernier décile - bien qu'assise sur des bases totalement obsolètes : les valeurs locatives cadastrales n'ont pas été révisées depuis 1970.

<sup>33</sup> On ne se prononce que sur le destin de la CSG, pas sur celui des cotisations sociales contributives mais ouvrant droit à des prestations de nature universelle (famille, maladie). En faisant reposer sa décision du 6 août 2014 sur la seule notion d'égalité contributive, le Conseil Constitutionnel retourne à une stricte contrepartie individuelle entre cotisation sociale et ouverture d'un droit à prestation sociale, ce qui est discutable lorsqu'il s'agit précisément de ce type de cotisations. La philosophie du droit de la Sécurité sociale a historiquement mis en œuvre un double mouvement d'extension du caractère contributif de la cotisation sociale. A la famille d'une part car les ayants droit d'un assuré social bénéficient de l'Assurance maladie au même titre que l'assuré social lui-même. La pension de réversion au conjoint survivant opère le même mouvement d'extension familiale des pensions de retraite. D'autre part, la cotisation sociale est indissociable d'un mouvement de socialisation (ou d'universalisation) de l'ouverture des droits sociaux à l'ensemble de la population, lui conférant une dimension de salaire socialisé. Ainsi, les allocations familiales encore financées majoritairement par cotisation sociale sont accordées à l'ensemble des familles de 2 enfants et plus. Citons également l'affiliation dérogatoire à l'Assurance Maladie sur critère de résidence via la CMU de base pour les assurés sociaux les plus modestes qui ne cotisent pas directement à la Sécurité sociale.

<sup>34</sup> Voir A-C Didier (2014), « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Mai, page 42.

<sup>35</sup> J. Mirrlees S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, J. Poterba (2011): "The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform", Fiscal Studies, vol. 32, no. 3, pp. 331-359

contribuable (voir également section 3.3.3). De plus, la philosophie propre à la CSG, évoquée ci-dessus, demeure et justifierait un prélèvement individuel et proportionnel.

**La CSG comme acompte d'IR : une simple modalité de recouvrement.** Enfin, il ne faut pas confondre ces propositions avec celles où la CSG devient une avance d'IR (Trannoy, 2011). Soyons clair sur le fait que cette idée ne signifie pas coexistence des deux impôts. On peut garder un impôt progressif et un autre proportionnel (tel que la CSG actuelle), ou bien passer au « tout IR », peu importe. L'idée est que la CSG n'est plus qu'une ligne comptable : on utilise simplement le mécanisme actuel de CSG qui en fait déjà un prélèvement « par tiers payeurs ». Comme discuté plus haut, le montant d'IR collecté par l'intermédiaire de ce prélèvement à la source serait dicté par un taux moyen d'imposition communiqué par l'Etat aux « tiers » et calculé sur la base des caractéristiques du ménage connues par l'administration fiscale seulement. Peu importe que cet impôt soit prélevé sur le salaire d'un individu : le taux moyen qui s'applique serait celui du ménage ou du foyer fiscal. Une déclaration rectificative aurait ensuite lieu en fin d'année ainsi qu'un remboursement éventuel du trop-perçu.

### 1.3.2. Une « super CSG » nécessiterait de nombreux aménagements

**Les avantages de la CSG et leurs limites.** Une autre option, défendue par Landais, Piketty et Saez (2010) est d'abandonner purement et simplement l'IR. Ceci a l'avantage de régler beaucoup de problèmes d'un coup : la CSG comme grand impôt sur le revenu a déjà une base (relativement) large et se présente déjà comme un impôt contemporain des revenus (et de surcroît prélevé à la source).<sup>36</sup> On peut cependant regretter que l'universalité de la CSG en termes d'assiette se soit restreinte au cours du temps, tel que nous l'avons discuté précédemment (section 1.1.6). Une uniformisation des taux de CSG serait également nécessaire.<sup>37</sup>

**Un impôt indolore ?** Un autre avantage souvent cité est le fait que la CSG serait plus « indolore ». En effet, la CSG est peut-être mieux acceptée par les contribuables en raison de son prélèvement à la source et de l'affectation de son produit. Inscrit parmi les cotisations sociales sur la feuille de paye, elle laisse supposer qu'il s'agit également d'une cotisation (comme son nom l'indique) et donc que l'on paye pour un service concret (l'accès à l'assurance maladie).<sup>38</sup> D'une part, ça n'en fait pas pour autant un impôt populaire, notamment parce que sa nature exacte est justement mal comprise et née d'une ambiguïté,

---

36 L'avantage concernant les dépenses fiscales pourrait éventuellement être qu'il n'y aurait pas – ou moins – de possibilité de recours pour ceux qui bénéficieraient préalablement de niches fiscales. En effet, les jurisprudences récentes au nom de la sécurité juridique pourraient plus facilement s'appliquer si l'on ôte simplement les niches de l'IR que lors d'une situation de « table rase », à savoir le passage à un système où l'on abandonne purement et simplement l'IR pour faire de la CSG le principal impôt sur le revenu.

<sup>37</sup> Notons aussi que la CSG sur certains types de revenus n'est pas prélevée à la source, telle celle sur les revenus des travailleurs indépendants, recouvrée après l'émission d'un appel de cotisations ; ou celle sur certains revenus du patrimoine (revenus fonciers, plus-values et rentes viagères principalement) acquittée par le contribuable, un an après la perception des revenus correspondants. Elle n'en reste pas moins prélevée sur des revenus courants et une harmonisation du recouvrement sur les différents types de revenus pour être étudiée.

<sup>38</sup> L'ambiguïté est bien réelle comme le témoigne la controverse juridique qui a déjà eu lieu à ce sujet : le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel ont tranché dans le sens de l'impôt, le Conseil Constitutionnel qualifiant la CSG d'imposition de toute nature, car n'ouvrant pas de droit contrairement aux cotisations sociales, tandis que la Cour de Cassation et la Cour de justice de l'Union européenne lui refusaient ce qualificatif, s'attachant à y voir un prélèvement affecté aux organismes de Sécurité sociale. En 2008, la cour européenne a changé de position et s'est rangée à l'avis du Conseil Constitutionnel. De plus, la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement est soumise aux règles d'assiette et de recouvrement des cotisations de sécurité sociale tandis que celle sur les autres catégories de revenus relève des dispositions du code général des impôts. Voir J.-L. Matt (2014), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juin.

la CSG étant annoncée à sa création comme une cotisation exceptionnelle et *provisoire*.<sup>39</sup> D'autre part, sa nature éventuellement plus indolore que l'IR risque de disparaître très vite si elle devient progressive. Dans l'option « super CSG », il faudra clairement indiquer sur la feuille de paie qu'il s'agit d'un impôt et y inscrire le taux personnalisé (puisque cette super CSG deviendrait progressive),<sup>40</sup> qu'on ne manquera pas de comparer à celui de son voisin. Il est donc vraisemblable de croire que la CSG hériterait alors de la défiance que les français portent envers l'IR si elle ne bénéficie pas d'une communication gouvernementale efficace pour démontrer qu'elle repose sur des règles claires, justes et efficaces.

**Introduire de la progressivité.** Le poids important pris au fil des années par la CSG, un impôt proportionnel, constitue la raison d'être de ce rapport et la recherche d'une progressivité accrue de l'ensemble IR-CSG. A fortiori, on a du mal à concevoir une super CSG qui, suite à l'abandon de l'IR, n'intégrerait pas un minimum de progressivité. Landais, Piketty et Saez (2011) proposent par exemple un barème à 6 tranches, exprimé en taux moyen effectif, débutant à 2% pour un SMIC et se terminant avec un taux moyen de 60% sur un revenu annuel de 100 000 euros. Comme nous le verrons dans la seconde partie, le système actuel – dont les trois premiers taux marginaux à 5,5%, 14% et 30% couvrent la très grande majorité des contribuables – peut être relativement bien approximé par un barème très simple à un ou deux taux.

**Familiarisation et conjugalisation.** Se pose également le traitement des enfants et du couple, discuté plus avant en deuxième partie (section 2.3). D'une part, nous montrons que des arguments d'équité horizontale soutiennent la familiarisation et la conjugalisation de l'impôt par un système de quotient familial/conjugal, à condition que les parts de quotient reflètent des échelles d'équivalence réalistes. D'autre part, une « super CSG » progressive n'est constitutionnellement viable que si elle prend en compte la capacité contributive des ménages.<sup>41</sup> Ce n'est que partiellement le cas de la proposition de Landais, Piketty et Saez puisque les enfants ouvrent droit à des crédits d'impôt qui ne dépendent pas du revenu tandis que le quotient conjugal est abandonné pour donner lieu à une imposition individualisée.<sup>42</sup> Au final, il n'est ni possible (constitutionnellement),<sup>43</sup> ni peut-être

---

<sup>39</sup> Une enquête Ipsos/CGI « Les Français et l'impôt » organisée pour Le Monde, BFMTV et La Fondation internationale de finances publiques a tenté de mesurer le sentiment de rejet ou de consentement des Français à l'impôt sous ses différentes formes. Menée auprès d'un échantillon de 967 personnes interrogé par Internet, elle montre que le principe de l'impôt, afin de maintenir un service public de qualité et un haut niveau de protection sociale, est admis par une majorité de Français (57 %). Parmi les différentes sources d'imposition, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) demeure un fort symbole de justice : il est considéré comme justifié par 83 % des personnes interrogées. La CSG ne bénéficie pas d'une forte légitimité : elle est désapprouvée par 62% des personnes interrogées.

<sup>40</sup> La transparence fiscale est un droit du contribuable résumé à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

<sup>41</sup> Voir J.-L. Matt (2014), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juin.

<sup>42</sup> L'individualisation est probablement la question la plus épineuse de la réforme Landais, Piketty et Saez (2010). Ce choix conduit ces auteurs à logiquement préconiser l'abandon de l'IR et l'avènement d'une super CSG puisque cette dernière est déjà individuelle. La raison de ce choix a pu être purement technique dans la mesure où les microsimulations ont été réalisées sur la base de données synthétiques tirées des Enquêtes Revenus Fiscaux mais sans l'information liant les individus au sein d'un foyer fiscal. L'accès aux données ERF complètes pour les chercheurs permettra dorénavant d'effectuer un retour sur ces propositions en simulant des variantes du traitement familial. Avec une limitation cependant : recréer des ménages semblent difficile dans le cas de concubins non-pascsés.

souhaitable d'aligner le traitement familial du futur impôt citoyen sur celui retenu dans leur proposition - nous discuterons ce point en section 2.

Un scénario de « super CSG » imposera donc de répondre aux mêmes questions que les autres scénarios concernant le financement de la protection sociale, les modalités de prélèvement et de déclaration rectificative, et la clarification des critères d'équité verticale et horizontale retenus (et de la structure du barème qui en découle).

### 1.3.3. Evaluer les grands scénarios de réforme de façon comparable

Des scénarios de réforme ont déjà été proposés et parfois chiffrés par microsimulation, notamment : <sup>44</sup>

- Proposition d'imposition des revenus à deux branches combinant impôt proportionnel et surtaxe progressive (Conseil des impôts, 2000)
- Proposition d'une coexistence avec CSG comme première tranche et IR comme ajout d'une dose de progressivité (Saint-Étienne et Lecacheux, 2005)<sup>45</sup>
- Proposition et simulation de divers variantes dont un impôt fusionné familiarisé (suppression de la CSG), une intégration de la PPE et un scénario d'impôt individualisé (Allègre, Cornilleau et Sterdyniak, 2007, dans le cadre du rapport Migaud)<sup>46</sup>
- Proposition et simulation d'une super-CSG progressive, individualisée et avec crédit d'impôt par enfant à charge (Landais, Piketty, Saez, 2010)
- Proposition et simulation de trois scénarios d'un système fusionné avec une dizaine de tranches (de 0 % à 51 % ou 55 %), à produit constant, et sur la base d'une assiette intermédiaire entre la CSG et l'IR (« Rapport au parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG », 2012).

Il est difficile de tirer de toutes ces études des enseignements clairs et généraux pour deux raisons. Premièrement, la comparaison entre ces études est malaisée. En effet, de nombreux paramètres changent simultanément entre ces différents scénarios et les hypothèses de simulation changent également d'une étude à l'autre. Il faudrait donc balayer l'ensemble des possibles pour chaque critère que l'on veut laisser comme variable, et figer les autres.

Deuxièmement, on mélange souvent les modalités de réforme et la structure du système final. Il faudrait que chaque proposition soit tout à fait explicite sur ce dernier point : quelle assiette, quel traitement du couple et de la famille, quelle progressivité, quel rôle éventuellement joué par la CSG proportionnelle en cas de coexistence? Le reste, qu'il

---

<sup>43</sup> Rappelons que la disposition visant à abaisser le taux de CSG/CRDS pour les revenus inférieurs à 1,4 SMIC a été cassée par le Conseil en 2001 au nom de ce principe : « S'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la CSG afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables. Or, la disposition contestée ne tenait compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci. »

<sup>44</sup> Voir une présentation plus exhaustive des différentes propositions, simulées ou non, dans A-C Didier (2014), « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Mai, Tableau 16 et pages suivantes.

<sup>45</sup> Jacques Le Cacheux et Christian Saint Etienne (2005) : « Croissance équitable et concurrence fiscale », Rapport du Conseil d'analyse économique

<sup>46</sup> Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak (2007) : « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », Revue de l'OFCE, N° 2007-12, Avril 2007

s'agisse des modalités de transition vers ce système (suppression de la CSG, suppression de l'IR, etc.) ou des modalités d'application (prélèvement à la source ou non, avec ou sans déclaration rectificative, etc.) sont importants pour juger de la valeur d'une réforme mais n'ont que peu à voir avec ce que les microsimulations ont à nous dire.

La valeur ajoutée de la microsimulation est de donner une image précise de l'impact budgétaire et redistributif du système global auquel ont abouti (quelle que soit la façon dont on y parvient), c'est-à-dire la nouvelle « *fonction* (au sens mathématique) de collecte fiscale et de redistribution de l'Etat ». Cette fonction transforme les caractéristiques de chaque ménage (revenu, composition familiale, etc.) en un niveau de revenu disponible éventuellement exprimé en niveau de vie par l'application d'une échelle d'équivalence.

Cette fonction est aujourd'hui le cumul de milliers de règles (conditions de ressource, barèmes, etc.) appartenant à des dizaines d'instruments socio-fiscaux (IR, CSG, PPE, RSA, etc.). La double question est donc : quelle fonction souhaite-t-on, et, à partir de là, quels instruments doit-on garder et selon quelles règles ? En clair, pour chaque niveau de revenu et pour une composition familiale donnée, quel taux moyen veut-on appliquer, à partir de quelle combinaison d'impôt proportionnel et progressif, avec quel traitement de la dimension familiale et conjugale ? etc. Il est ensuite possible de bâtir une architecture socio-fiscale précise et de chiffrer par microsimulation ses implications: quel impact budgétaire, quel degré de progressivité des prélèvements, quel degré de redistributivité de l'ensemble prélèvements-aides sociales, quel proportion de perdants et de gagnant (et avec quelle intensité des gains/pertes) par rapport au système actuel.

On l'a dit plus haut : on peut évaluer une multitude de scénarios possibles mais en variant un critère à la fois, par exemple le degré de progressivité du barème de l'impôt (sous contrainte de neutralité budgétaire). On peut aussi rechercher numériquement le jeu de paramètres conduisant à l'optimalité définie comme une certaine combinaison d'objectifs politiques (sous contrainte de neutralité budgétaire), là aussi en fixant éventuellement certains des paramètres en amont (par exemple l'échelle d'équivalence « enfant » de l'impôt, si on a une idée précise du coût de l'enfant à charge et de combien on veut compenser un ménage pour ce coût, à chaque niveau de revenu).

#### 1.3.4. Faisabilité politique et effets redistributifs

**Plus de progressivité implique des perdants.** La faisabilité politique d'une réforme s'apparente souvent à l'évaluation du nombre de perdants de la réforme et de l'intensité des pertes. Il est possible de faire de la minimisation des perdants un des critères, ou une des contraintes, de la simulation de réformes telles que nous l'évoquons ci-dessus.

Cependant, si l'objectif premier d'une réforme de l'ensemble IR-CSG est d'augmenter sa progressivité, notamment dans le haut de la distribution, il faut bien admettre que toute réforme respectant cette objectif conduira, à budget constant, à une hausse du niveau relatif de prélèvement sur les plus hauts revenus (et notamment les revenus du patrimoine, suite à une suppression des niches fiscales dans l'assiette de l'IR).

**Transferts entre types de revenus.** D'autres raisons peuvent faire qu'une réforme de l'IR/CSG génère des perdants qu'il faudra assumer. La disparition de l'IR ou de la CSG impliquerait notamment une redistribution entre ménages selon leur type de revenu. En effet, le système actuel est caractérisé par des différences d'assiette et de taux importants selon les catégories de revenu. Il existe par exemple une différence de traitement entre les

revenus des actifs et les revenus de remplacement (chômage et retraite),<sup>47</sup> des différences de cotisations sociales entre indépendants et salariés et entre salariés du public et du privé, également entre salariés du public selon la part des primes dans leur rémunération. Il est possible de mettre en place des abattements qui puissent reproduire en moyenne la pression fiscale actuelle sur les différents types de revenu, encore faut-il que la reproduction de ces différences de traitement ait un sens en termes de justice et d'efficacité. Enfin, des redistributions « horizontales », c'est-à-dire entre ménages de composition différente, auraient nécessairement lieu et dépendraient du traitement de la famille et du couple dans le nouvel impôt (cf. sections 2.2 et 2.3).

Des transferts entre ménages sont donc inévitables.<sup>48</sup> On peut chercher à limiter les variations de revenus importantes, pour les bas revenus notamment. Comme le rappelle Ecalle (2014), les réformes fiscales sont souvent réalisées en diminuant le produit de l'impôt afin d'éviter les perdants. Dans cette logique, il faudrait donc attendre le retour d'une improbable croissance pour enclencher les réformes nécessaires, ce qui conduit à un immobilisme certain.<sup>49</sup>

## 2. Les grands paramètres de l'impôt citoyen

Toutes les pistes de réforme évoquées dans la partie précédente convergent vers le même besoin, celui de définir le degré de progressivité souhaité pour les prélèvements obligatoires directs (et notamment le niveau d'imposition sur les hauts revenus), le degré de redistributivité souhaité pour l'ensemble du système socio-fiscal (et notamment les choix en matière de lutte contre la pauvreté) et le traitement de la famille le plus approprié.

Dans cette partie, nous nous concentrons donc sur quelques points permettant d'éclairer le débat sur une réforme de l'IR et de la CSG au regard des critères d'équité verticale, d'équité horizontal et d'incitation au travail.

### 2.1. Équité verticale et progressivité d'ensemble

#### 2.1.1. Progressivité de tous les prélèvements obligatoires et de l'ensemble IR-CSG

**Une faible progressivité d'ensemble et une très faible progressivité du couple IR-CSG.** Le graphique 2 est adapté de Bozio et al. (2012) (Figure 2.5 : Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires, 2010).<sup>50</sup> Il montre la répartition des prélèvements obligatoires par centile de niveau de vie.<sup>51</sup> La courbe rouge représente la somme des

---

<sup>47</sup> Les pensions de retraite bénéficient de prélèvements sociaux inférieurs à ceux des salaires, notamment une CSG au taux normal de 6,6%. De plus, il existe un taux réduit de CSG sur les pensions de 3,8% pour les foyers non imposables ainsi qu'une exonération totale de CSG, de CRDS sous condition de RFR et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) pour les foyers non imposables.

<sup>48</sup> Sur la question des transferts entre contribuables, le rapport inter-administratif de 2012 conclut que « la fusion de l'IR et de la CSG serait immanquablement à l'origine d'effets redistributifs, d'autant plus importants qu'ils portent sur des masses financières significatives et que les règles d'assiette existantes sont d'une grande hétérogénéité, tout particulièrement pour les bas revenus du fait de la prise en compte du RSA et de la PPE ». La pression fiscale résultant des prélèvements fiscaux et sociaux varie fortement, tant en niveau qu'en profil (degré de progressivité de l'impôt), selon la nature des revenus et la situation familiale. Voir Didier (2014), p.47.

<sup>49</sup> François Écalle (2014) : « Des réformes inutiles et risquées », Cahiers français, mai-juin, N°380

<sup>50</sup> Bozio, R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin (2012) : « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 », rapport IPP.

<sup>51</sup> Les individus sont classés en ordre croissant de revenu : le groupe P0-10 désigne les centiles de 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres, le groupe P10-20 les 10 % suivants, etc. Le groupe des 10 % les plus riches est décomposé en sous-groupes.

différents prélèvements, c'est-à-dire le taux moyen d'imposition, tandis que la bleue illustre le taux moyen d'imposition de l'ensemble IR-CSG (champ : ensemble des individus de plus de 18 ans en emploi, chômeurs ou retraités). Les taux de prélèvements sont ceux appliqués aux revenus secondaires définis comme la somme des revenus primaires (revenus du travail et du capital) et des revenus de remplacement (pensions de retraite et allocations chômage). Les cotisations contributives, considérées non pas comme des prélèvements mais comme des contributions obligatoires ouvrant des droits à des revenus différés, sont retirées à la fois des prélèvements et des revenus.<sup>52</sup> Il apparaît que le système fiscal pris dans son ensemble (courbe rouge) est faiblement progressif en fonction du revenu. L'explication est qu'il est dominé par d'importantes cotisations sociales, des taxes indirectes élevées et des prélèvements sociaux proportionnels au revenu (CSG/CRDS).

**Des taux élevés dans les bas revenus.** Les plus bas revenus acquittent des taux moyen de prélèvements obligatoires relativement élevés. Ceci s'explique par le poids très important des cotisations sociales et celui d'impôts sur le revenu à taux proportionnel (CSG/CRDS) et de la taxation indirecte.

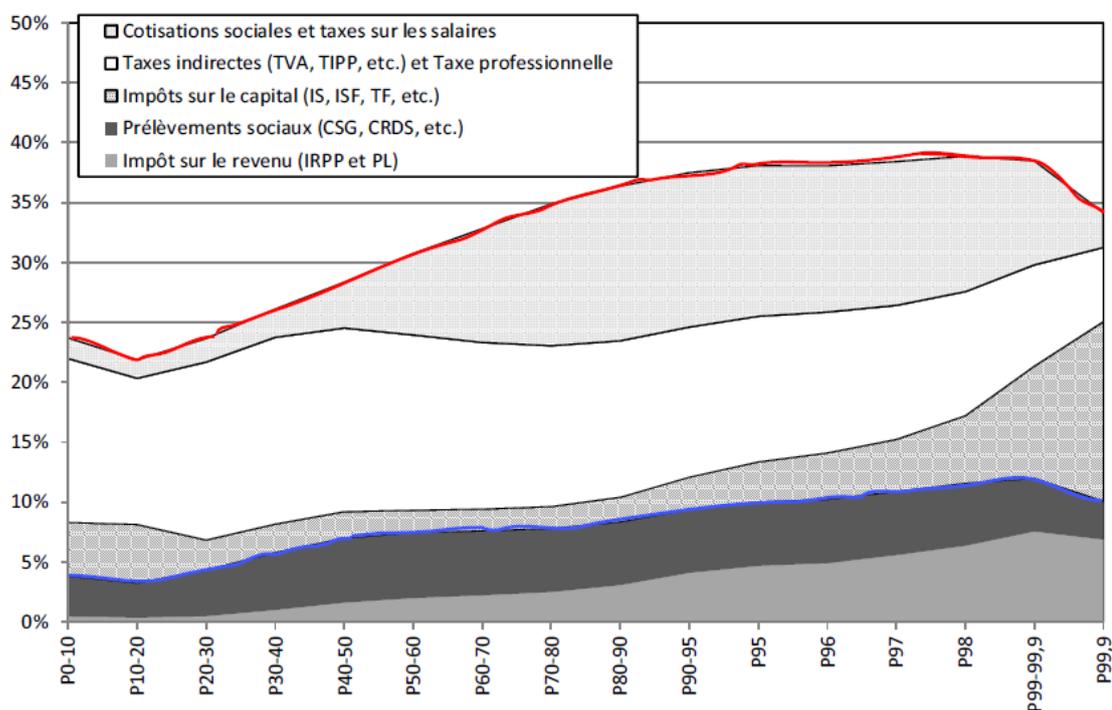
**Le manque de progressivité pour les hauts revenus est dû à l'assiette de l'IR mais aussi de la CSG.** Les taux d'imposition diminuent tout en haut de la distribution des revenus (P99,9 correspond aux 0,1 % des plus hauts revenus).<sup>53</sup> Ceci s'explique par la plus faible part des revenus du travail dans les revenus primaires à ce niveau, par le plafonnement des cotisations sociales contributives et par l'effet régressif des impôts indirects. Ces effets sont cependant compensés par les impôts sur le capital (et notamment l'ISF et l'IS) qui touchent surtout les très haut revenus. En regardant de près, on voit donc que c'est surtout la régressivité de l'ensemble IR-CSG qui explique cette baisse des taux moyen d'imposition globale dans le millième supérieur. La régressivité de l'IR est bien connue : elle est due aux niches fiscales et à la fiscalisation moindre des revenus du capital (voir 1.11-1.14). Augmenter les taux d'imposition sur des assiettes aussi réduites n'aurait que peu d'effet, tant du point de vue des recettes fiscales que de la redistribution. Pour la CSG, la régressivité en haut de la distribution n'est pas très bien expliquée. La question des revenus du capital non assujettis à la CSG se pose (voir section 1.1.6).

---

<sup>52</sup> En incluant les individus inactifs, cette approche permet de mieux prendre en compte le traitement fiscal des chômeurs et des inactifs, mais elle tend à donner trop de poids à des situations temporaires. Surtout, cette représentation présente une progressivité en partie artificielle du fait de l'absence de cotisations sociales non-contributives sur les revenus des retraités qui sont surreprésentés dans la partie inférieure de la distribution des revenus secondaires.

<sup>53</sup> Voir aussi le graphique 77 (Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal déclaré par centile de revenu, dernier décile) du rapport 2011 du Conseil des prélèvements obligatoires, illustrant bien la rupture de progressivité qui intervient très haut dans la distribution des revenus pour l'IR.

**Graphique 2 : Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires**



Source : TAXIPP 0.1.

Champ : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

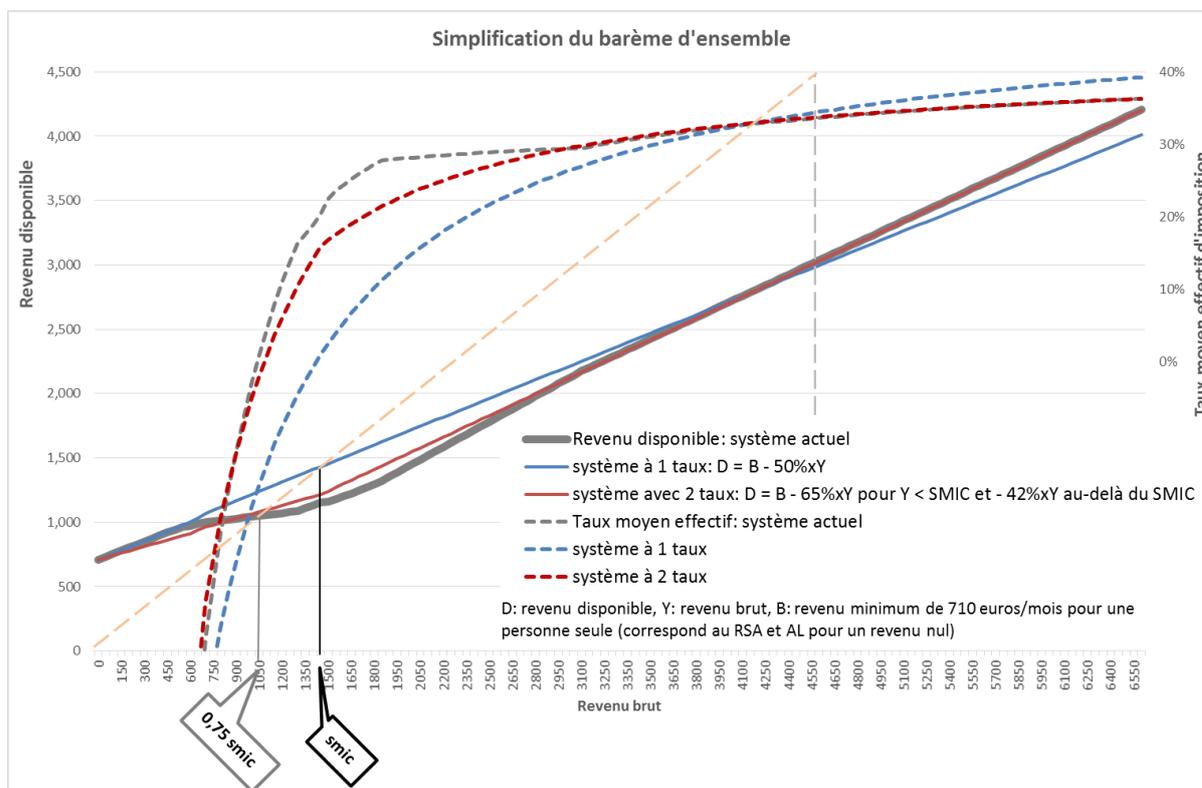
### 2.1.2. Un barème linéaire par morceaux reproduit le système redistributif actuel

Supposons le problème d'assiette réglé par la réforme suggérée en 1.1 et laissons de côté la question des très hauts revenus pour nous concentrer sur la progressivité théorique d'ensemble, sur une gamme de revenus allant de 0 à 6500 euros bruts par mois (ce qui correspond au 97 percentile). On peut alors commenter le profil des taux effectifs d'imposition issus de l'impact combiné des cotisations sociales, impôts directs (IR et CSG/CSG) et aides sociales (PPE, RSA, AL). Des taux *effectifs* incluent non seulement le prélèvement de cotisations et impôts sur un euro de revenu brut supplémentaire mais aussi la perte éventuelle d'aides sous condition de ressource.

**Une illustration de la situation en 2014.** Nous illustrons le système actuellement en vigueur avec le graphique 3 représentant la courbe de budget, c'est-à-dire le niveau de revenu disponible en fonction du revenu brut mensuel (courbe en gris foncé, axe de gauche). Nous représentons aussi le taux *moyen* d'imposition effective en fonction du revenu brut (pointillés gris, axe de droite). Les deux courbes décrivent la situation actuelle pour un célibataire sans enfant : en s'abstrayant de la dimension familiale, on peut caractériser le degré de redistribution verticale qu'impose notre système.

La diagonale en pointillés oranges indique une ligne de neutralité : le revenu disponible est égal au revenu brut. Cette droite coupe la courbe de budget à environ 1000 euros mensuels ce qui correspond à 0,75 SMIC temps plein. A partir de ce niveau de revenu brut, la courbe de budget passe sous la diagonale, ce qui signifie que l'on devient contributeur net.

**Graphique 3 : Système actuel et remplacement par un système « transfert forfaitaire-taux proportionnel »**



Source : calculs de l'auteur.

**La redistribution verticale effectuée par l'ensemble cotisations-impôts-aides sociales peut être approximée par un barème très simple.** Nous proposons ensuite un système constitué d'un transfert universel de 721 euros mensuels (correspondant au RSA socle et aux AL pour zéro revenu, c'est-à-dire le filet de sécurité pour une personne seule) et deux taux marginaux (65% en dessous du SMIC et 42% au-delà).<sup>54</sup> Insistons sur le fait qu'il s'agit d'une formule de calcul : le transfert « universel » est donc virtuel. En d'autres termes, ce système d'impôt négatif n'implique pas de véritable allocation universelle, et un transfert ne s'opère que pour les receveurs nets de ce système.

Il est frappant de voir que ce système très simple, représenté par la courbe de budget rouge, reproduit presque à l'identique le niveau de revenu disponible du système actuel. Les courbes grises et rouges en pointillés montrent aussi que les taux effectifs moyens sont presque identiques et, dans les deux cas, augmentent avec le niveau de revenu brut, garantissant ainsi une certaine progressivité du système socio-fiscal.

Comment expliquer qu'un barème si simple approxime si bien l'ensemble complexe des instruments socio-fiscaux? Regardons d'abord la partie inférieure des revenus, en dessous de 1 SMIC. Comme nous le verrons dans la troisième partie de ce rapport, le système actuel impose implicitement les revenus du travail à un taux élevé, autour de 65%, du fait d'un cumul des taux de sortie des aides (RSA et AL) et des taux de prélèvement (cotisations sociales, CSG/CRDS et IR). Le taux marginal retenu est donc une bonne approximation. Il

<sup>54</sup> Ce système est supposé remplacer absolument tous les instruments socio-fiscaux composant le revenu disponible (en négatif : cotisations sociales, CSG/CRDS, IR, en positif: RSA, AL, PPE).

s'avère de plus que le barème effectif résultant de ces divers instruments n'est pas très éloigné d'un barème linéaire.

Si l'on regarde maintenant les revenus au-dessus d'un SMIC, il se trouve que notre célibataire ne reçoit plus d'aide sociale et voit son revenu taxé aux taux proportionnels de cotisations sociales, CSG et CRDS, ainsi qu'au taux progressif de l'IR. Entre un SMIC (1400 euros bruts mensuels) et environ 2,2 SMIC (3 000 euros), c'est-à-dire entre 11 992 et 26 631 euros de revenu imposable annuel, cet individu est concerné par la seconde tranche d'IR, celle à 14%. La courbe rouge est alors légèrement au-dessus de la grise, car notre taux marginal à 42% est calqué sur la troisième tranche (celle à 30%).<sup>55</sup> En effet, on voit ensuite que le taux de 42% est exactement le taux marginal effectif en vigueur à partir d'environ 3000 euros bruts mensuels, résultant du cumul des taux de cotisations sociales, d'CSG/CRDS et du taux d'IR à 30%.

On voit donc que lorsque l'on se concentre sur l'équité verticale, c'est-à-dire le « traitement inégal des inégaux », la progressivité du barème socio-fiscal est telle que l'on peut la reproduire très simplement. On souhaiterait sûrement une progressivité accrue pour les très hauts revenus, que l'on a laissé de côté dans cette analyse. On peut le faire avec la tranche à 41% à partir de 70 398 euros de revenu imposable annuel, ou celle à 45% à partir de 151 000 euros. Ce qui est surprenant, cependant, c'est que ces taux supérieurs interviennent très haut. La fin de la tranche à 30% correspond à environ 8150 euros bruts mensuels (5,8 SMIC), ce qui nous situe au 98<sup>ème</sup> percentile de la distribution des revenus. On dépasse alors la fin de l'axe horizontal sur notre graphique qui culmine pourtant à 6500 euros bruts, soit le 97<sup>ème</sup> percentile. Pour l'immense majorité des individus, on pourrait donc approximer la redistribution verticale opérée par le système socio-fiscal avec un système par transfert universel et deux taux marginaux d'imposition.

Un tel exercice de simplification, riche d'enseignements, était déjà réalisé dans plusieurs études en 1998.<sup>56</sup> Il montrait notamment que notre système pouvait être décrit par une courbe de budget en forme de « S » : le premier segment, assez plat, correspondant à la sortie des aides sociales (ces études portaient sur le système des années 90 dans lequel ce segment était encore plus plat qu'actuellement du fait des taux confiscatoires implicites du RMI), le second, plus pentu, à une zone intermédiaire de revenus peu ou pas taxés, le troisième, à nouveau plus aplati, à une tranche supérieure de revenus taxés à des taux plus élevés.

**Un système à un seul taux.** La courbe de budget bleue et la courbe de taux moyens associée (en pointillés bleus) correspondent à un système encore plus simple, composé du même transfert universel et d'un seul taux marginal à 50%. Il n'y a donc plus de progressivité selon la définition basée sur les taux marginaux (notons que le système à deux taux en rouge était régressif selon cette définition), mais par contre, ce système est progressif au sens d'une progression des taux moyens effectifs avec le niveau de revenu brut. On observe même un degré de progressivité supérieur puisque le taux moyen est plus faible que dans les deux précédents systèmes jusqu'à environ 4000 euros et plus élevé ensuite. On voit en effet que ce système permet des taux marginaux plus faibles en bas (50% au lieu de 65%) et plus élevés en haut (50% au lieu de 42). L'avantage d'un tel système est double : une progressivité en taux moyens accrue et de meilleures incitations au travail (grâce à des gains financiers à une reprise d'activité plus élevés). Le seuil à partir duquel l'on devient

---

<sup>55</sup> Cette différence entre les deux courbes correspond donc simplement aux différences de taux moyens, mais pas à la différence entre les taux marginaux (30%-14%), car le taux de 14% ne s'applique qu'aux revenus de cette seconde tranche.

<sup>56</sup> François Bourguignon (1998) : «Fiscalité et Redistribution », Rapport du CAE, La documentation française, et François Bourguignon et Pierre-André Chiappori (1998) : « Fiscalité et Redistribution », Revue française d'économie. Volume 13 N°1, p. 3-64, avec discussion de l'article par François Bourguignon , Patrick Suet , Alain Trannoy, p. 65-87.

contributeur net est maintenant le SMIC et non plus 0,75 SMIC. Bien sûr, on peut aussi y ajouter des taux marginaux supérieurs pour les très hauts revenus (non représentés), comme indiqué précédemment.

**Une simple intégration des instruments existant sous le seuil de contribution nette.** Au-delà de ses vertus pédagogiques, on peut se demander le réalisme d'un barème aussi simple. En réalité, la formule de calcul retenue pour les bas revenus, en dessous du SMIC, est exactement celle du RSA, à savoir un « revenu minimum garanti » ou RMG (ici 710 euros mensuels, correspondant au montant maximum de RSA et AL cumulés) diminué d'une partie du revenu (ici un taux marginal de 50% ou 65%, assez proche et même inférieur aux taux marginaux effectifs actuels). Il s'agit donc simplement d'une intégration des différentes aides et prélèvements associés aux revenus en dessous d'un SMIC (RSA, AL, cotisations, CSG et IR). Nous discutons d'unification possible de ces différents dispositifs pour les bas revenus dans la troisième partie de ce rapport.

**Dimension familiale.** Si on introduit maintenant la dimension familiale, le revenu pris en compte est celui de la famille, comme actuellement pour le RSA. Considérons le système rouge (répliquant le système actuel et où l'on devient contributeur net à 0,75 SMIC) et le bleu (où l'on devient contributeur net à 1 SMIC). On peut ajuster deux paramètres : le niveau de RMG ou le taux effectif appliqué aux revenus bruts. Supposons que l'on ne souhaite pas dégrader les incitations au travail en augmentant ce taux effectif d'imposition, mais qu'on augmente le revenu minimum garanti de 66% pour un enfant à charge, ce qui correspond à la hausse de RSA pour un enfant dans le système actuel.<sup>57</sup> Le seuil de revenu à partir duquel on devient contributeur net augmente alors également de 66%,<sup>58</sup> c'est-à-dire environ 1,2 SMIC dans le système rouge - ce qui correspond également au seuil de contribution nette pour un parent isolé avec un enfant dans le système existant. Le système rouge est donc à nouveau une bonne réplique du système actuel, du moins dans la partie basse des revenus. Dans le système bleu, le parent isolé devient contributeur net à 1,66 SMIC, ce qui correspond au seuil de sortie du RSA pour ce parent isolé.

Si l'on considère maintenant un couple avec deux enfants, supposons que le RMG augmente alors de 210%, correspondant à la hausse actuelle de RSA dans ce cas.<sup>59</sup> Dans le système rouge, ce ménage devient contributeur net à  $0,75 \times (1 + 210\%) = 2,3$  fois le SMIC ce qui est cependant inférieur au seuil de contribution nette du système actuel, à savoir 1,4 fois le SMIC (c'est par contre à environ 2,2 fois le SMIC que le RSA se termine dans le système actuel).

Bien sûr, un barème à taux unique au-dessus du seuil de contribution nette ne pourra pas reproduire le système actuel, simplement parce que ce dernier est progressif et prend en compte la dimension familiale grâce au quotient familial et conjugal. Notre exemple a donc le mérite de rappeler que ces quotients ne sont effectifs que s'il y a un minimum de progressivité *au sens des taux marginaux* et non des taux moyens.

**Impôt minimal.** Dans la réforme proposée par Landais, Piketty, Saez (2011), tout le monde paie un impôt, même minimal. Ce point est certainement important pour une idée de justice sociale et d'identité, d'appartenance à une nation et à l'effort collectif. Bien sûr, c'est déjà le cas dans le système actuel puisque les salaires sont imposés dès le premier euro au taux de

---

57 Cet incrément suppose implicitement une échelle d'équivalence telle que les besoins d'un enfant sont estimés à deux-tiers de ceux d'un adulte.

58 Notons  $D$  le revenu disponible,  $Y$  le revenu brut,  $B$  le revenu minimum garanti et  $t$  le taux de taxation implicite sur revenus bruts. On a alors un transfert net égal à  $B - tY$ , et ainsi :  $D = B + Y(1 - t)$ . On devient contributeur net lorsque  $D = Y$ , c'est-à-dire pour  $Y = B / (1 + t)$ . Si on augmente  $B$  de  $x\%$ , le seuil où l'on devient contributeur net augmente également de  $x\%$ .

59 Cet incrément suppose implicitement une échelle d'équivalence telle que les besoins de chaque enfant sont estimés à deux-tiers de ceux du premier adulte, et le poids du second adulte n'est que 78% de ceux du premier, tenant compte ainsi des économies d'échelle que permet la vie en couple.

CSG/CRDS (8%). On se demande donc si la qualité « indolore » (toute relative) de la CSG/CRDS, née d'un malentendu originel sur sa nature mais également du fait qu'elle est proportionnelle (voir 1.3.2), est souhaitable dans ce cas. Les citoyens modestes sont imposés sans le savoir et sans profiter de ce sentiment symbolique d'appartenance. On voit bien qu'il s'agit là de psychologie fiscale plus qu'autre chose, car les individus entre 0 et 1000 euros sont en principe des receveurs nets s'ils touchent le RSA (2/3 des personnes éligibles au RSA activité n'y ont pas recours, cependant).

### 2.1.3. Super-taux d'imposition et réponses comportementales des hauts revenus

**Le retour des taux supérieurs assez élevés.** On s'est concentré sur la nature du barème pour les 97% des français les plus « pauvres ». Si l'on regarde maintenant les très hauts revenus, la tendance récente en France marque une augmentation des taux supérieurs. Pourtant, la régressivité dans le haut de la distribution est avant tout une question d'assiette. Même si l'on suppose ce problème réglé, comme indiqué plus haut, faut-il quand même aller plus loin dans l'élévation des taux supérieurs ?

La loi de finance 2013 a introduit une nouvelle tranche marginale d'IR à 45% pour les contribuables déclarant plus de 150 000 euros par part. Les taxes additionnelles sur les hauts revenus de 3% et 4% au-delà de 250 000 euros et 500 000 euros par part sont également renouvelées dans les dernières lois de finance et viennent s'ajouter à ce taux d'imposition. La taxe supplémentaire à 75 % sur les revenus d'activité de plus d'un million s'élève quant à elle à 50 % en réalité, le taux de 75 % étant la résultante de cette surtaxe, acquittée finalement par les entreprises, et des cotisations sociales plus CSG/CRDS (environ 25 % à ce niveau de revenu). Limitée à deux ans, sur les revenus de 2013 et de 2014, elle doit rapporter 260 millions d'euros en 2014 et 160 millions en 2015.

**Des taux supérieurs à relativiser et à intégrer dans un barème progressif régulier.** Les réactions déclenchées par cette dernière mesure montrent d'une part l'importance de la communication. On peut tout à fait accepter un taux supérieur à 50% qui suit les tranches à 41% et 45% dans un barème progressif régulier, sans faire passer cette mesure pour une taxation punitive sur les hauts revenus. Rappelons que le taux marginal supérieur en France était à 57% en 1995, 54% en 2000 et encore à 48% en 2005.<sup>60</sup>

**Réponses comportementales.** Dans ce contexte, quel est le risque d'une imposition marginale élevée dans le haut de la distribution ? Pour envisager les effets d'éviction pouvant se produire suite à de telles mesures, il faut distinguer ce qui est dû à l'effort productif (offre de travail, investissement, prise de risque d'un entrepreneur), aux stratégies d'optimisation fiscale légale, à la dissimulation ou fuite fiscale et, finalement, à la migration fiscale. Premièrement, l'effort productif correspond à un effet économique réel qu'on ne peut empêcher par des moyens légaux. Il n'y a cependant aucune preuve empirique que les hauts revenus abaissent leur temps de travail ou arrêtent de travailler à

---

<sup>60</sup> Il était de 75% en 1980 et 81,3% en 1967 ! Il est encore de 56,6 % en Suède, 55,4 % au Danemark, 53,7 % en Belgique, 52 % aux Pays-Bas et en Espagne, et 50 % au Royaume-Uni, mais il convient d'ajouter la CSG/CRDS au taux supérieur de l'IR pour établir une comparaison internationale avec la France. Si l'on compare avec l'Allemagne : les revenus supérieurs à 150 000 euros sont soumis à un taux de 42% en Allemagne contre 45%+8% de CSG/CRDS (s'il s'agit de salaire) en France, les revenus supérieurs à 250 000 euros à un taux d'IR 45% en Allemagne contre 48 ou 49%+8% en France (en comptant la contribution exceptionnelle)+CSG/CRDS. L'imposition est en revanche plus basse en France pour les revenus plus modestes : le taux à 5,5%+8% de CSG/CRDS s'applique sur les revenus de moins de 12 000 euros alors que le taux marginal en Allemagne dans cette zone de revenus (entre 8000 et 13500 euros) varie entre 14% et 23.9% ; de 13500 à 52800 euros, les revenus allemands sont taxés entre 23.9% et 42% tandis que les revenus français sont aux taux de 14%+8% ou 30%+8% (la tranche à 30% débute à 26400 euros).

la suite de hausses d'impôts.<sup>61</sup> Deuxièmement, les possibilités d'évitement légal de l'impôt se réduisent énormément dans un système à assiette large et débarrassé de multiples dérogations et niches fiscales. Troisièmement, la dissimulation dépend de la politique menée en matière de contrôle fiscal. Le risque de fuite des fortunes vers les paradis fiscaux relève de la fraude fiscale et les récents accords internationaux visent en principe à limiter ces comportements. Finalement, l'émigration de travailleurs à hauts salaires peut être importante (voir Kleven et al., 2013), même si on l'associe souvent à des salariés très particuliers, comme les footballeurs internationaux par exemple (voir Kleven et al., 2014). Nous ne disposons d'aucune estimation pour la France mais la prise en compte de la migration fiscale peut modifier assez radicalement le barème optimal d'un grand impôt sur le revenu (voir Lehmann et al., 2013).<sup>62</sup>

A nouveau, augmenter le taux effectif *moyen* sur les hauts revenus requière avant tout une suppression des niches fiscales et une intégration des revenus du capital dans l'IR. Rehausser les taux supérieurs ne sert évidemment à rien s'ils s'appliquent à une base imposable étriquée.

## 2.2. Équité horizontale et traitement de la dimension familiale

### 2.2.1. Le Quotient Familial : principes généraux

Nous partons du traitement actuel de la dimension familiale, à savoir le quotient familial (QF). On retient ici la notion de QF au sens large, qui peut se décomposer en deux dimensions : la première relève du nombre de personnes à charge (quotient familial « enfant ») et la seconde du statut marital et de la conjugalisation de l'IR (quotient conjugal), qu'on distinguera si besoin.

**L'équité horizontale.** En France, la redistribution entre types de ménage, et notamment vers les familles avec enfant, relève de différents objectifs. Le premier est l'équité horizontale. Un impôt progressif exige une plus forte contribution de la part des ménages les plus riches, au nom de l'équité verticale (« le traitement inégal des inégaux »). Il faut cependant définir le niveau de richesse réelle des ménages, et pour cela ajuster les revenus en prenant en compte la taille des ménages et l'hétérogénéité de leurs besoins, liée à leur composition (nombre d'enfants en bas âge et donc avec peu de besoins matériels) ou leurs circonstances (ex : degré de handicap d'un des membres de la famille). L'ajustement du revenu relève d'un principe d'équité horizontale : « Les égaux doivent être traités également ». Ce principe nous dit qu'il faut définir la « capacité contributive » des ménages, c'est-à-dire établir qui sont les « égaux » en terme de niveau de vie réel.

---

<sup>61</sup> Voir Emmanuel Saez, Joel Slemrod, et Seth Giertz, « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, volume 49, 2011, pour une revue d'ensemble des recherches sur le sujet. Pour la France, voir Thomas Piketty (1999) : « Les Hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Économie et prévision*, n° 138-139. Pierre-Yves Cabannes, Cédric Houdré et Camille Landais (2014) : « Comment le revenu imposable des ménages aisés réagit-il à sa taxation ? Une estimation sur la période 1997-2004 », *Économie et statistiques*, N° 467-468, p. 141-162, suivi du commentaire de Spencer Bastani et Laurent Simula : « Évaluer les limites à la redistribution : approches partielles ou approche globale ? ».

<sup>62</sup> Kleven H., Landais C., Saez E. et Schultz E. (2014), « Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n° 1, pp. 333-378. Kleven, H., Landais, C. et Saez E. (2010) : « Taxation and International Mobility of Superstars : Evidence from the European Football Market », *American Economic Review*, vol. 103, n° 5, pp. 1892-1924. Lehmann E., Simula L. et Trannoy A. (2013b), « Tax me if you can! Optimal nonlinear income tax between competing governments », IZA Discussion Paper 7646.

**La prise en compte de la famille vise aussi d'autres objectifs.** Une seconde raison pour laquelle on peut souhaiter subventionner les familles avec enfants est le souhait de lutter contre la pauvreté des enfants. La difficulté est de savoir si les enfants vivant dans un ménage pauvre le sont aussi. Une compensation fiscale pour charge de famille peut aussi viser des objectifs natalistes. Nous reviendrons sur ce point.

**Plusieurs instruments selon le niveau de revenu.** Ces objectifs s'appuient sur le QF pour ce qui est des contribuables, donc dans la moitié haute de la distribution des revenus. Pour les ménages non-contribuables, modestes ou pauvres, les aides sous conditions de ressources sont également modulées avec la composition familiale (par exemple les incréments de RSA par enfant à charge) ou directement ciblées sur les familles (ex : Allocation de Rentrée Scolaire, ARS). Enfin, les Allocations Familiales (AF) sont pour tous. On se concentre donc ici sur le QF, car les aides aux bas revenus (et leur traitement de la famille) seront étudiées en troisième partie tandis que les AF ne dépendent pas du revenu du ménage et n'entrent donc pas dans un éventuel conflit entre équité verticale et équité horizontale.

**Principe du quotient familial.** Le QF, au sens large, est la méthode retenue en France pour adapter le montant de l'IR aux capacités ou facultés contributives d'un ménage.<sup>63</sup> Comme évoqué plus haut, on entend par là qu'un ménage est plus pauvre parce qu'il a beaucoup de bouches à nourrir et donc une plus faible capacité à payer l'impôt qu'un ménage avec le même revenu mais sans enfant. Le QF est alors le revenu du ménage divisé par la somme des parts allouées à chaque personne qui le compose. Les parts sont différentes selon qu'il s'agit d'adultes, d'enfants ou de personnes présentant des caractéristiques particulières (handicapés par exemple). Un adulte compte pour une part, les deux premiers enfants d'un couple pour une demi-part chacun (le premier pour une part entière dans un ménage monoparental), le troisième pour une part entière, etc. C'est ensuite au revenu déflaté (le QF) qu'on applique le barème progressif de l'IR pour obtenir l'impôt dû par part, multiplié par le nombre de parts pour donner l'impôt total dû par le foyer fiscal.

## 2.2.2. Avantages (théoriques) du Quotient Familial

**Une prise en compte explicite des échelles d'équivalence.** Le système de QF a plusieurs avantages. Premièrement, ce système est cohérent avec la notion d'« échelle d'équivalence » et de « revenu équivalent ». Un revenu équivalent consiste précisément à déflater le revenu d'un ménage par un nombre d'unités de consommation définies selon une échelle d'équivalence, de façon à refléter les différences de niveau de vie entre ménages de taille et composition différentes. Si l'on prend un célibataire sans enfant comme ménage de référence (1 unité de consommation), alors l'échelle d'équivalence pour un parent vivant seul avec son enfant va prendre en compte le fait que les besoins de l'enfant sont moindres. L'échelle « OCDE modifiée » attribue par exemple un poids de 1 au premier adulte, 0,3 aux enfants de moins de 14 ans et 0,5 aux autres membres, de sorte qu'un couple avec deux enfants en bas âge représente 2,1 unités de consommation. S'il gagne 2100 euros par mois, le revenu équivalent de ce ménage est de 1000 (par unité de consommation), et son niveau de vie est donc identique à un célibataire sans enfant dont le revenu est de 1000.

On voit donc que le nombre de parts de QF correspond, en principe, à une échelle d'équivalence, tandis que le QF lui-même correspond à un revenu équivalent. Le couple

---

<sup>63</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 13 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Rappelons que ce principe a été invoqué par le Conseil Constitutionnel pour retoquer la mesure du PLFSS 2001 visant à créer un abattement du tiers de la CSG/CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement inférieurs ou égaux au SMIC (et abattement dégressif jusqu'à 1,4 SMIC). Ce rejet a conduit à la création de la PPE.

avec deux enfants compte pour 3 parts de sorte que leur revenu équivalent selon le barème du QF est de  $2100/3=700$  euro.

Notons également que la notion d'échelle d'équivalence est liée à celle du coût de l'enfant. Prenons un parent seul avec un enfant. Selon l'échelle OCDE, ce parent isolé a besoin de 30% de revenus supplémentaires pour atteindre le même niveau de vie qu'un célibataire seul. Si ce dernier gagne 1000, le parent isolé devra donc gagner 1300 pour atteindre le même niveau de vie. La différence correspond à la « part » de l'enfant (de 0,3) ou à un coût de l'enfant de 300.

**Bâti autour du principe d'équité horizontale et d'égal sacrifice.** Deuxièmement, le système de QF est le seul traitement de la dimension familiale qui permet d'appliquer le principe d'équité horizontale, tel que défini plus haut. Du moins en principe, car il est probable que les échelles d'équivalence implicites dans le QF ne reflètent pas la réalité des différences de niveaux de vie – nous revenons sur ce point ci-dessous.

Le principe d'équité horizontale est à rapprocher d'un autre principe dit d'« égal sacrifice » qui, dans sa version multiplicative, nous dit que « l'impôt est juste lorsque la perte de bien-être qu'il inflige est la même pour tous les contribuables en proportion du bien-être avant impôt ». On peut interpréter ce principe simplement en disant que deux ménages qui ont le même revenu équivalent avant impôt devraient payer la même taxe équivalente. Ils devraient subir le même taux moyen de taxation.<sup>64</sup> C'est le principe même du système par QF : « à niveau de vie égal, taux d'imposition (moyen) égal ». Le principe de sacrifice égal appliqué à des foyers fiscaux de taille/composition différente permet donc de justifier l'équité du système par QF.

La critique selon laquelle la réduction d'impôt en faveur des familles croît avec leur revenu peut donc être modérée par cet argument : le QF ne fournit pas d'avantage aux familles riches et nombreuses, lorsqu'on raisonne en proportion de niveau de revenu équivalent ; elle garantit seulement que le poids de l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent, selon un principe d'équité horizontale familiale.<sup>65</sup> Nous allons voir en section 2.2.1 que des échelles d'équivalence variant avec le revenu peuvent relâcher cette tension entre équité horizontale et équité verticale.

### 2.2.3. Critique et pistes de réforme du Quotient Familial

**Le QF français n'applique pas de réelles échelles d'équivalence.** Le système français de QF connaît des limites qui ne remettent cependant pas en cause les vertus décrites ci-dessus. Le problème d'application de ce mécanisme dans le cas français est que le nombre de parts

---

<sup>64</sup> Notons  $x_1$  le revenu brut et  $e_1$  l'échelle d'équivalence d'un parent isolé avec un enfant,  $x_0$  et  $e_0$  le revenu et l'échelle d'un célibataire seul, et la fonction  $t()$  le barème progressif appliqué au revenu équivalent. S'ils ont le même revenu équivalent,  $x_0/e_0=x_1/e_1$ , alors l'impôt payé par le premier ménage,  $e_1.t(x_1/e_1)$ , donne un taux moyen (on divise par  $x_1$ ) qui s'écrit  $t(x_1/e_1)/(x_1/e_1)$  et qui est donc égal au taux moyen du second ménage.

<sup>65</sup> Le critère d'équité repose sur une comparaison des niveaux d'imposition de ménages à revenus identiques mais de taille familiale différente. Le débat populaire s'est plutôt focalisé sur la comparaison des impôts de ménages de même taille familiale et de revenus différents - en constatant qu'un enfant de riche rapporte plus fiscalement qu'un enfant de pauvre. A juste titre néanmoins : selon le CPO (rapport de mai 2011 : « Prélèvements obligatoires sur les ménages: progressivité et effets redistributifs »), le dixième le plus aisé des foyers imposés à l'impôt sur le revenu perçoit 46 % de l'avantage fiscal que représente le QF. Et le total perçu par les deux dixièmes les plus aisés représente 64 % du QF. Environ 54 % des foyers fiscaux sont imposables à l'IR, donc chaque dixième des foyers fiscaux imposables rassemble 5,4 % du total des foyers fiscaux. Cela signifie que près des deux tiers des 10,1 milliards de réduction d'impôts liées au QF le sont par les 11 % les mieux lotis des foyers fiscaux (en supposant que la charge d'enfants est la même pour chaque décile de la distribution des foyers fiscaux, ce qui n'est sans doute pas totalement vérifié, voir page 201 et suivantes du rapport du CPO).

de QF ne reflète pas nécessairement les « vrais » échelles d'équivalence des ménages français, ni même des échelles d'équivalence crédibles. De nombreuses études d'experts en sciences sociales ont pourtant permis de mesurer ces échelles à partir de données de consommation et d'hypothèses identifiantes explicites.

Le décalage est flagrant lorsqu'on se concentre sur les parts correspondant au quotient conjugal: le fait d'allouer une part entière pour le conjoint, et donc une échelle d'équivalence de 2 pour un couple (lorsqu'elle est de 1 pour un célibataire), ne reflète pas les différences de niveau de vie entre un couple et une personne seule. La plupart des études sur le sujet montrent en effet que l'échelle d'équivalence du couple est plutôt de l'ordre de 1,5 puisque la vie à deux procurent d'importantes économies d'échelle dues au partage de biens comme le logement, l'équipement ménager, le chauffage, etc.

Les parts pour enfants à charge ne reflètent pas non plus des échelles d'équivalence plausibles. Pourquoi un premier enfant coûterait-il moins cher à un couple (pour lequel il compte pour une demi-part) qu'à un parent isolé (une part entière) ? Comment peut-on donner une part entière dans ce dernier cas, sachant que les besoins d'un enfant sont inférieurs à ceux d'un adulte ? Comment justifier la part supplémentaire pour le troisième enfant (l'argument d'un supposé saut de consommation avec la nécessité d'un agrandissement du logement, de la voiture, etc., a ses limites) ? Les limites d'âge pour la définition d'un enfant à charge ne sont pas non plus justifiables par une chute soudaine du coût de l'enfant à 21 ans; il semble au contraire que ce coût augmente puisque les besoins de l'enfant deviennent de plus en plus similaires à ceux d'un adulte.

**Objectifs natalistes à dissocier et à évaluer.** On le voit, les autres objectifs, au premier rang desquels figure une politique nataliste, viennent fausser la belle mécanique d'un système fondé sur les critères éthiques définis ci-dessus. Si l'on compare l'échelle d'équivalence du QF et celle de l'OCDE (voir Trannoy, 2011, page 53), on voit que la première est systématiquement plus élevée, c'est-à-dire que le Code des Impôts avantage les familles par rapport aux célibataires et sous-estime donc leurs capacités contributives. L'alignement des parts fiscales sur les échelles d'équivalence de l'OCDE rapporterait 2,3 milliards d'euros selon les calculs du Trésor. Faut-il y voir le coût de la bonne natalité française ?

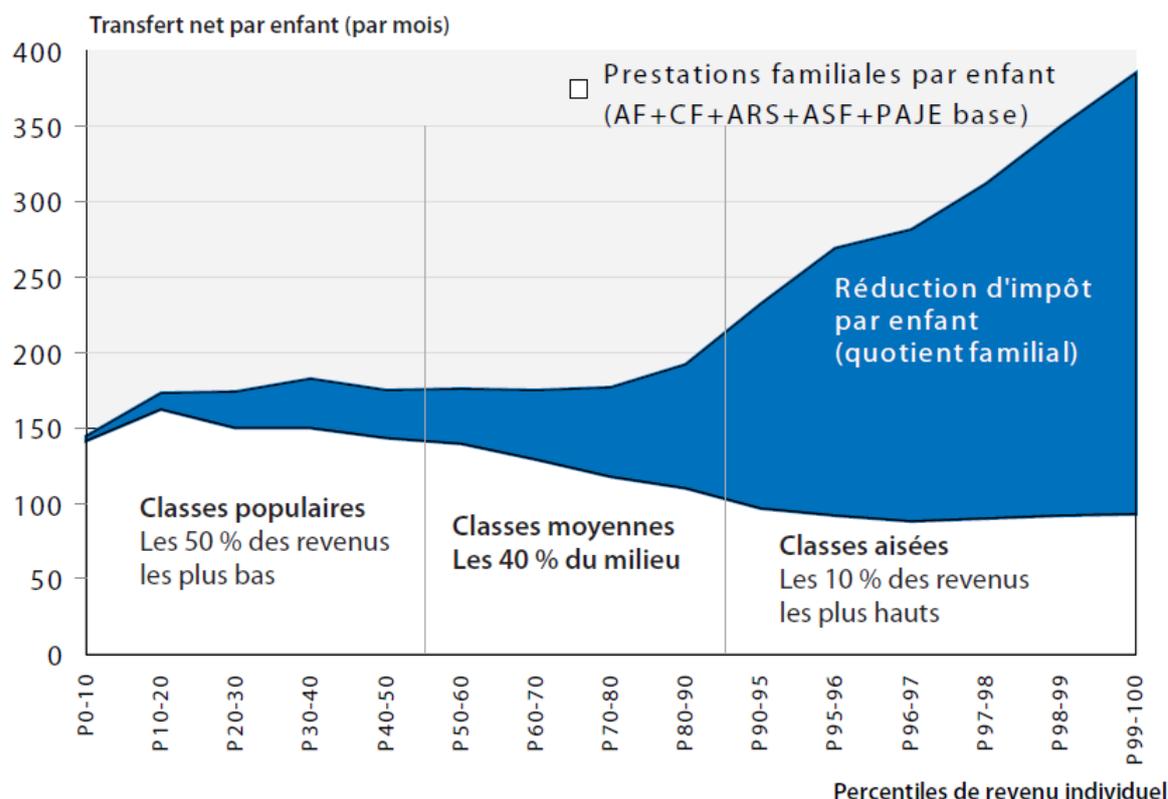
Premièrement, si les politiques natalistes sont toujours en vigueur en France, il faudrait que cet objectif soit rattaché à un instrument approprié, par exemple une aide directe de type allocation familiale, et extrait de l'impôt. Le raisonnement est le même que pour les niches fiscales : à chaque objectif, son instrument. Il faudrait donc dissocier l'objectif incitatif nataliste de l'objectif premier de l'impôt, c'est-à-dire la redistribution fondée sur les principes d'équités verticale et horizontale. Une aide universelle de type allocation familiale a le mérite de toucher, par définition, tous les ménages et ne profite donc pas de manière démesurée aux plus riches. Le QF semble lui vouloir augmenter la natalité de ces derniers seulement !

Deuxièmement, il n'est pas dit que l'avantage fiscal lié à la famille dans le QF français ait été le moteur de la natalité française. Trannoy (2011, page 57) montre que les taux de natalité française augmente à partir du 17<sup>ème</sup> vintile de la distribution des revenus, fait troublant puisque l'avantage fiscal concerne à peu près ces ménages à hauts revenus. Le graphique 4, tiré de Landais, Piketty, Saez (2011, page 104), montre justement que l'avantage fiscal lié au QF augmente en effet vers le 80-90<sup>ème</sup> percentile. De plus, les Etats-Unis n'ont pas de système de QF et leur natalité n'augmente pas dans les hauts revenus. Ces faits sont loin d'être suffisant pour tirer une causalité. Certaines études comme Landais (2003) ont montré d'ailleurs que l'impact des politiques d'incitations fiscales sur la fécondité est positif

mais toujours extrêmement faible.<sup>66</sup> Même s'il y avait une relation de cause à effet, le gain moyen de natalité d'environ 0,1 qu'on voit sur les trois vintiles supérieurs du graphique dans Trannoy (2011, p. 57), augmenterait donc la natalité française de 0,06 points seulement.

Troisièmement, il est probable que la natalité dépende plus des coûts de garde d'enfant et donc des politiques de crèches publiques, d'aménagement du temps de travail, de possibilité de garde dans les entreprises, etc. Ces politiques ont été poussées très en avant dans les pays scandinaves qui, avec la France, affichent actuellement les plus hauts taux de natalité en Europe.<sup>67</sup>

**Graphique 4 : transfert net par enfant dû au quotient familial et aux prestations familiales**



Source : Landais et alii (2011).

### 2.2.1. Echelles d'équivalence globales du système socio-fiscal

**Reste à s'accorder sur une échelle d'équivalence pour la France.** Nous ne prétendons pas ci-dessus que l'échelle d'équivalence de l'OCDE est celle que le Code des Impôts devrait retenir. Elle a été critiquée pour sa simplicité extrême, et sa vertu tient essentiellement au

<sup>66</sup> Landais, C. (2003) : « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie publique*, n° 13. On note aussi la relative stabilité du taux de fécondité en France, de 1,95 en 1981 à environ 2 en 2009. Les effets du QF sur la fécondité des ménages les plus aisés sont analysés en utilisant les changements de législation plafonnant le quotient familial (1981), l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant (1981) puis son extension à tous les enfants au-delà du troisième (1986). L'élasticité de la fécondité aux politiques d'incitations financières semble positive mais très faible, cet impact se diffusant lentement sur 5 à 10 ans. De plus, l'effet des incitations financières est fonction du rang de naissance et du niveau de revenu. Une hausse de 1 % de l'incitation relative en faveur des foyers de trois enfants produit une hausse relative de leur proportion de moins de 0,05 % concentrée dans le haut de la distribution des revenus. La politique du troisième enfant semble donc avoir eu un impact positif mais faible au niveau du dernier centile de revenu.

<sup>67</sup> Joëlle Sleebos (2003): "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses", OECD.

fait qu'elle est utilisée comme référence pour les comparaisons internationales. Lorsqu'on étudie un pays en particulier, il faudrait plutôt faire référence à une échelle d'équivalence appropriée, c'est-à-dire reflétant le coût réel d'un enfant ou les économies d'échelle de la vie à plusieurs qui sont spécifiques à ce pays. Dans les années 1970, la Grande-Bretagne avait par exemple développé une échelle dite de McClements, spécifique aux ménages britanniques et variant de façon détaillée avec l'âge des enfants (et donc les besoins du ménage). Cette échelle a été elle-même critiquée au fil des années puisque le coût de la vie a changé, et de manière différenciée pour différents types de familles, de sorte qu'une réévaluation de cette échelle est nécessaire. Il est tout à fait possible de mesurer également une échelle adaptée à la France de 2014.<sup>68</sup>

**Echelles dépendantes ou non des revenus.** Une difficulté réside dans le choix d'une échelle universelle, ou d'une échelle qui dépend du revenu. Le principe d'équité horizontale appliqué sans distinction requerrait la première. La seconde peut cependant être défendue pour deux motifs : éthique et empirique.

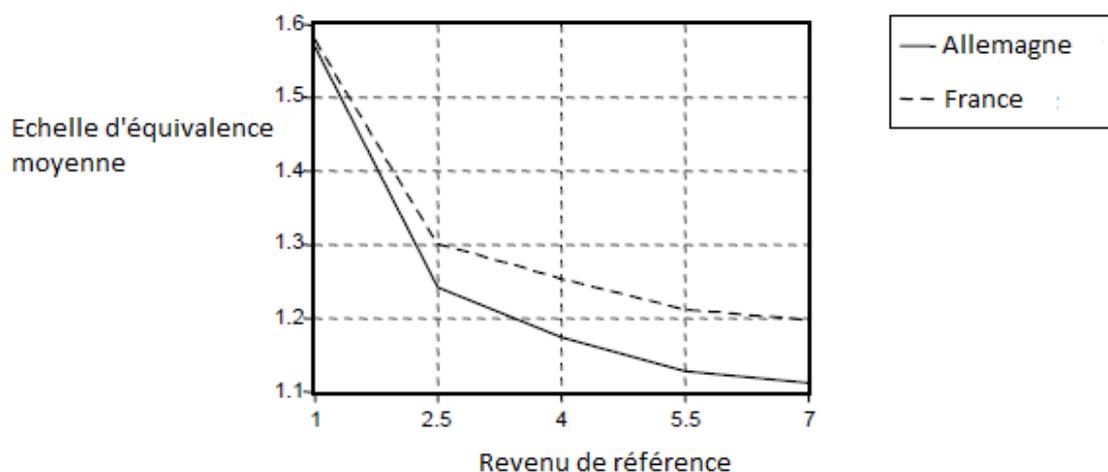
Le premier motif est à relier au raisonnement précédent en termes d'équité horizontale, qui s'appuyait implicitement sur l'idée d'une échelle d'équivalence indépendante du revenu. Il est cependant possible de trouver des justifications éthiques à changer cette échelle, parce que l'on sait que l'ajustement nécessaire pour compenser un ménage du coût d'un enfant, par exemple, n'est pas le même pour les riches et les pauvres. En particulier, on peut juger qu'une personne seule avec un enfant et gagnant 1300 euros a le même niveau de vie qu'un célibataire gagnant 1000 euros. Mais doit-on utiliser la même échelle de 1,3 pour les comparer à une personne avec enfant gagnant 130 000 euros par mois, c'est-à-dire supposer que son niveau de vie réel n'est « que » de 100 000 euros ? On se doute que cette personne n'a pas besoin d'être compensée de 30 000 euros mensuels pour la présence d'un enfant et il est possible de concevoir une échelle inférieure à 1,3 à ce niveau de revenu.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Voir l'estimation d'échelles d'équivalence par l'INSEE : Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier(1997) : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistique*, n°308-309-310 ; voir aussi l'étude de Bargain, O. and O. Donni (2012): "The Measurement of Child Costs: A Rothbarth-Type Method Consistent with Scale Economies and Parents' Bargaining", *European Economic Review*, 56 (4), 792-813, qui propose une extension de la méthode de Rothbarth pour prendre en compte les économies d'échelle dans la famille et une application sur données françaises.

<sup>69</sup> Inversement, on peut juger que la compensation pour la présence d'un enfant doit être plus grande, et permettre de couvrir le coût de l'enfant, pour un ménage en situation d'extrême pauvreté par rapport à un ménage riche.

**Graphique 5 : Echelle d'équivalence estimée à partir du bien-être subjectif (parent isolé avec un enfant, à comparer à personne seule normalisée à 1)**



Source: Koulovatianos et al., 2005

Le second argument, purement empirique, vient en soutien au premier. La réalité des ménages peut faire que les échelles d'équivalence varient effectivement avec le revenu. Il se peut que les économies d'échelle augmentent avec le niveau de vie – c'est le cas si la part des biens « publics » dans le ménage diminue (ex : le loyer) avec le revenu. A l'inverse, la part de ces biens collectifs peut augmenter avec le train de vie (on achète une TV dernier cri) et la consommation jointe également augmenter (on loue une villa plutôt qu'une place de camping pour les vacances). A cette question empirique, plusieurs études ont montré qu'en général le deuxième mécanisme l'emportait et que les échelles d'équivalence diminuaient avec le revenu. C'est notamment le cas dans Koulovatianos et al. (2005) qui utilisent des données subjectives collectées auprès de ménages français et allemands pour mesurer les échelles d'équivalence.<sup>70</sup> Dans le graphique 5, nous avons extrait leurs résultats pour un adulte avec enfant : par rapport à un adulte seul (normalisé à 1), l'échelle de ce ménage monoparental varie de 1,6 dans le bas de la distribution des revenus jusqu'à environ 1,2 dans le haut (les résultats sont similaires pour l'Allemagne, entre 1,6 et 1,1).

**Les gains de revenu disponible sont importants en haut mais aussi en bas.** Notre propos s'est concentré sur les avantages familiaux liés au QF. Etendons-le maintenant à l'ensemble du système socio-fiscal. Sur le graphique 4 tiré de Landais, Piketty, Saez (2011), nous avons vu que les aides familiales universelles (les AF) et sous condition de ressources - Complément Familial (CF), Allocation de Rentrée Scolaire (ARS), Prestation accueil jeune enfant (Paje) de base - représentent des gains moindres pour les bas revenus comparés aux gains liés au

<sup>70</sup> Voir Koulovatianos, C., C.Schöder and U. Schmidt (2005a): "On the income dependence of equivalence scales", *Journal of Public Economics*, 89, 5-6, 967-996. C'est également le cas pour le Canada dans une étude mesurant les échelles à partir de données de consommation: Donaldson, D. and K. Pendakur (2004): "Equivalent income functions and income-dependent equivalence scales", *Journal of Public Economics*, 88, 175-208. Pour un couple avec un enfant, Donaldson et Pendakur trouvent une échelle d'équivalence de 1,93 pour les bas revenus et 1,62 pour les hauts revenus. Un résultat contraire est obtenu sur données allemandes concernant les couples dans Biewen, M. and Juhasz, Andos (2013) "A Goodness-of-Fit Approach to Estimating Equivalence Scales" IZA Discussion Paper No. 7209, mais pas concernant les enfants.

QF pour les hauts revenus. Cette présentation des choses ignore cependant les incréments d'aide sociale (notamment RSA et AL) pour la présence d'enfants à charge.

Le graphique 6 montre le gain mensuel total procuré par un enfant pour un célibataire (courbe en tirets noirs), et les composantes de ce gain à chaque niveau de revenu brut. Il s'agit simplement de la différence entre la situation d'un parent isolé avec un enfant et celle d'un célibataire sans enfant à chaque niveau de revenu, reflétant soit des montants d'aides supérieurs (RSA, AL, ARS), soit un avantage fiscal (QF), pour le parent isolé.<sup>71</sup> La gamme de revenus bruts couverts par notre graphique va à nouveau de 0 à 6500 euros bruts par mois. Sur ce graphique, on suppose un QF sans plafonnement. On voit alors que l'avantage socio-fiscal procuré par l'enfant est élevé non seulement dans le haut de la distribution (rappelons que 6500 euros délimite P97, le 97<sup>ème</sup> percentile) mais aussi dans le bas, du fait des montants plus élevés de RSA et d'AL.<sup>72</sup>

Cet aspect est non seulement important pour dire que le système propose une redistribution horizontale d'ensemble pas si incohérente, comme on va le voir, mais montre aussi que la redistribution vers les bas revenus spécifiques à la présence d'enfants peut permettre de réduire la pauvreté des familles avec enfants.<sup>73</sup>

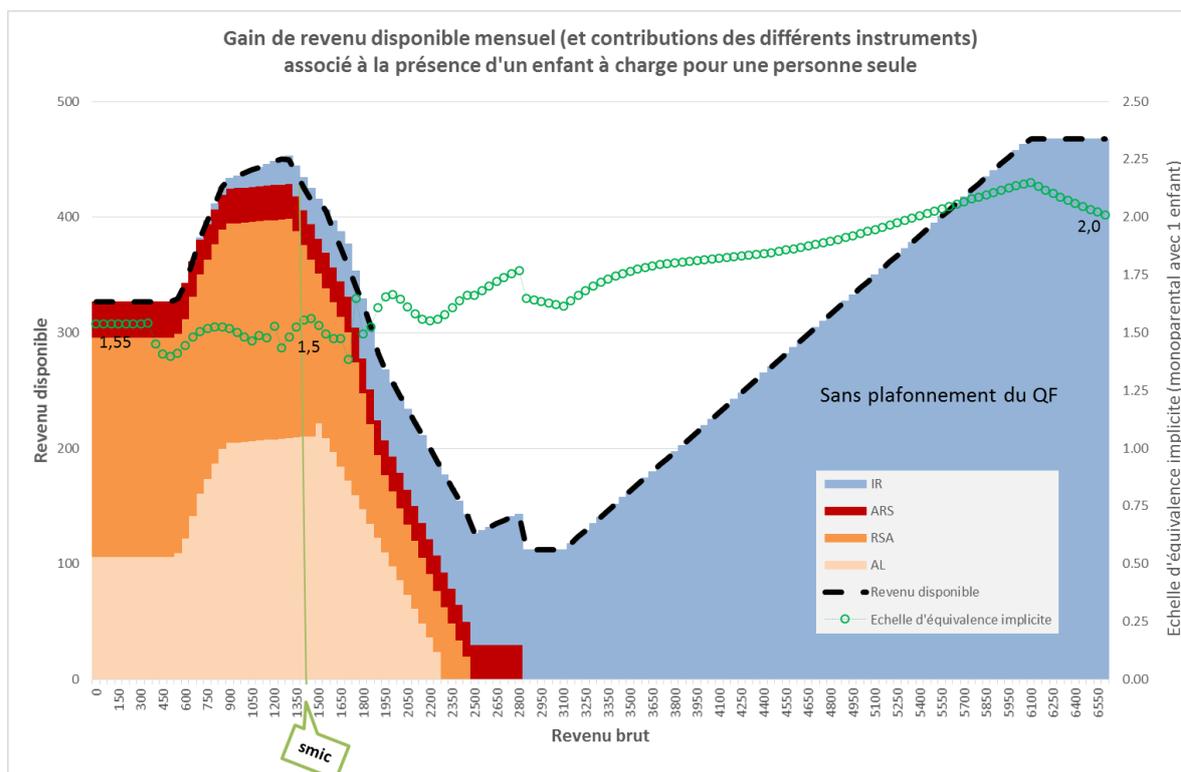
---

<sup>71</sup> Par exemple, pour une personne gagnant un SMIC plein, les AL sont supérieures d'environ 200 euros par mois du fait d'avoir un enfant à charge. On suppose que l'enfant a plus de trois ans donc les Paje de base n'entrent pas en jeu ; il n'y a qu'un enfant, donc pas d'allocations familiales. Nous étudions le cas d'une personne seule du fait de sa simplicité, mais le raisonnement pourrait être étendu aux couples.

<sup>72</sup> Si on calcule le gain en fraction de revenu disponible (non représenté) plutôt qu'en montant, on trouve une compensation pour un enfant à charge correspond à un environ 45% du revenu disponible dans les bas revenus. Un coût implicite de l'enfant de 45% celui d'un adulte semble plus en adéquation avec les échelles d'équivalence empiriques qu'avec les échelles implicites du QF. Cette compensation baisse ensuite presque régulièrement jusqu'à environ 3000 euros de revenu brut, niveau où l'enfant ne « rapporte » plus que 5% puisque ce ménage ne bénéficie plus des aides sociales et seulement un peu du QF. Au-delà, le gain associé au QF monte en puissance mais ne procure pas beaucoup plus de 11% en proportion des revenus disponibles du célibataire sans enfant. L'impact seul des allocations familiales pour un deuxième enfant élèveraient ces compensations à 65% en bas et 15% en haut.

<sup>73</sup> Il n'est cependant pas entièrement clair que les allocations logements ou les incréments de RSA pour enfant à charge soient les meilleurs moyens de redistribuer vers les enfants pauvres. Certaines études montrent que les subsides de prix sur des biens consommées pour les enfants peuvent être plus efficaces à budget constant – voir Bargain, O. and O. Donni (2012): “Targeting and child poverty” (previous title: “Indirect taxation, targeting and child poverty”), *Social Choice and Welfare*, 39(4) 783-808.

**Graphique 6 : Gain lié à l'enfant et échelle d'équivalence implicite pour un monoparental (sans plafond du QF)**



Source : calculs de l'auteur.

### **Hors plafonnement du QF, l'échelle d'équivalence implicite augmente avec les revenus bruts.**

On peut enfin recouvrer l'échelle d'équivalence implicite sur l'ensemble des niveaux de vie.<sup>74</sup> Elle est doublement implicite : d'une part parce qu'elle résulte du cumul des différents instruments ayant chacun leur propre échelle d'équivalence (généralement explicite) ; d'autre part, elle est implicite au sens où l'on suppose que c'est l'échelle que l'Etat souhaite appliquer de façon optimale – c'est une hypothèse de travail puisque l'on a dit que le QF visait aussi d'autres objectifs (natalistes) et que les parts de QF étaient certainement plus larges que les échelles d'équivalence empiriques.

La première constatation est que l'échelle d'équivalence implicite (courbe verte en pointillés) n'est pas constante avec le revenu. L'inverse serait surprenant du fait d'un cumul certainement non coordonné des échelles d'équivalence de différents instruments socio-fiscaux intervenant à différents niveaux de revenu.

**Des échelles d'équivalence implicites raisonnables dans les bas revenus.** Nous voyons ensuite qu'elle part de 1,55 dans le bas de la distribution et augmente presque régulièrement pour atteindre autour de 2 dans le haut, ce qui correspond à l'échelle d'équivalence explicite du QF pour un monoparental avec un enfant. On l'a dit, donner un poids de 1 à un enfant est une borne supérieure de ce que serait une vraie échelle d'équivalence. Un poids de 0,55 en

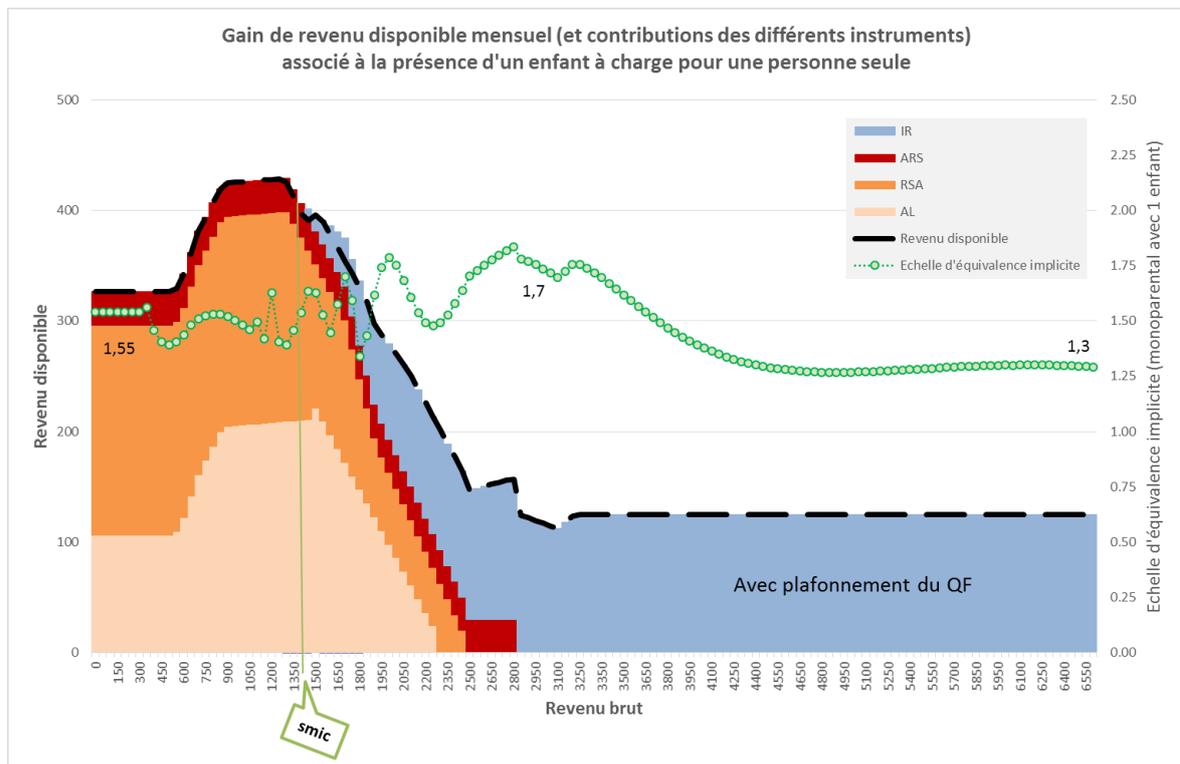
<sup>74</sup> L'échelle d'équivalence implicite à chaque niveau de revenu peut être calculée, en référence au célibataire sans enfant, sur la base de notre définition du critère de sacrifice égal : deux ménages avec le même revenu équivalent avant impôt devraient subir le même taux moyen (effectif) de taxation. Notons  $x_0$  le revenu brut du célibataire et  $x_1$  celui du parent isolé avec son enfant. Notons  $t_0$  la taxe effective (la différence entre revenu brut et revenu disponible) du premier et  $t_1$  celle du second. Notons  $e$  l'échelle d'équivalence. Il suffit alors de chercher le niveau de  $x_0$  tel que l'impôt effectif moyen s'égalise entre les deux ménages, c'est-à-dire  $t_0/x_0 = t_1/x_1$ . Pour ce niveau  $x_0$ , les deux ménages ont par définition le même revenu équivalent, c'est-à-dire  $x_0/e = x_1$ , et donc  $e = x_1/x_0$ .

bas est plus raisonnable : les incréments de RSA, d'AL et les montants d'ARS combinés semblent refléter une hausse des ressources qui viendrait compenser un coût de l'enfant s'élevant à environ 55% des besoins d'un adulte.

**Le plafonnement du QF amorce un lissage de l'échelle d'équivalence globale et réduit l'échelle dans les hauts revenus.** Regardons finalement la situation avec plafonnement du QF dans le graphique 7. Nous voyons maintenant que l'échelle d'équivalence pour les contribuables ne touchant aucune aide est maintenant à son maximum au seuil de fin d'ARS (environ 2800 euros bruts) puis décroît jusqu'à 1,3. Le plafonnement revient finalement à abaisser l'échelle d'équivalence du QF à des niveaux proches de l'échelle OCDE.

Au final, l'échelle d'équivalence globale varie donc toujours avec le revenu brut mais pas dans des proportions déraisonnables : elle oscille entre 1,55 et 1,3 aux deux extrêmes. On n'est finalement pas très loin des échelles empiriques obtenues pour la France par Koulovatianos et al. (2005), comme observées sur le graphique 5 tiré de leur étude.

**Graphique 7 : Gain lié à l'enfant et échelle d'équivalence implicite pour un monoparental (avec plafond du QF)**



Source : calculs de l'auteur.

**On peut potentiellement aller plus loin.** On pourrait souhaiter lisser cette échelle pour améliorer encore un peu plus la cohérence d'ensemble – un barème simplifié d'impôt négatif comme celui présenté en 2.1 le permettrait, mais il faudrait choisir entre deux types d'ajustement. Soit augmenter le nombre de taux marginaux (et non pas en avoir un seul) pour qu'un mécanisme de type QF puisse être opérationnel (i.e. que le revenu équivalent puisse descendre dans des tranches à taux inférieurs pour qu'un gain effectif se produise). Soit introduire l'échelle d'équivalence non par l'intermédiaire du QF mais par celui du RMG, comme il est fait avec le RSA. Dans ce cas, l'ensemble de la courbe de budget monte avec la présence d'un enfant, et l'échelle d'équivalence ne dépend plus du revenu (elle vaut 1,63

dans l'exemple que nous donnions avec un incrément de 66% du RMG, correspondant au % d'incrément de RSA actuel pour un enfant dans un ménage monoparental).

Ce lissage semble plus difficile à réaliser dans le système actuel, encore une fois à cause de l'empilement de plusieurs aides et impôts dont il faudrait coordonner les différentes échelles d'équivalence spécifiques ou les montants. Difficile mais pas impossible.

**Un QF à échelle variable plutôt qu'un plafonnement.** Enfin, est-on satisfait d'arriver à ce résultat - des échelles implicites finalement assez homogènes et plus basses sur les hauts revenus - grâce au plafonnement ? Nous tenons le même raisonnement que pour les niches fiscales. D'une part, il s'agit a priori d'une politique provisoire en attendant de faire quelque chose de plus « fondé » – contrairement aux niches, cependant, le principe de plafond du QF existe depuis 1981, et a été accentué en 1988 puis à plusieurs reprises. L'avantage en impôt est actuellement plafonné à 1500 euros pour chaque demi-part supplémentaire (resp. 3540 euros pour la part entière accordée pour le premier enfant à charge d'un parent isolé). Ce plafond était de 2000 en 2013 (resp. 4 040 euros), de 2336 en 2011, et peut encore changer à l'avenir, voir être supprimé.

D'autre part, comme pour les niches, l'effet du plafonnement n'est pas transparent ni guidé par des choix éthiques explicites. Nous avons montré ci-dessus que le résultat s'approche d'un objectif raisonnable, puisque l'échelle d'ensemble décroît globalement, entre 1,55 sur les bas revenus et 1,3 sur les hauts revenus (avec une petite irrégularité au milieu). Pourquoi ne pas simplement changer les parts de QF pour arriver à ce résultat ? On peut d'abord extraire les incitations natalistes de l'impôt, si elles existent encore, puis ajuster les parts de QF pour qu'elles reflètent les niveaux souhaités d'échelle d'équivalence, éventuellement en décidant que ces parts varient elles aussi avec le revenu total du ménage. Quel poids compensatoire veut-on associer à la charge d'un enfant lorsqu'on gagne 1000, 10 000 ou 100 000 euros par an ? Il suffit de répondre à cette question. Le système de QF a le mérite de permettre une application cohérente de la réponse à cette question, faut-il encore qu'elle soit posée.<sup>75</sup>

## 2.2.2. Les alternatives au Quotient Familial

**Allocations familiales sous conditions de ressource.** Trannoy (2011) propose de mettre les AF sous condition de ressources, ce qui, dans le barème qu'il propose, reviendrait à lisser le gain monétaire par enfant sur l'ensemble des niveaux de revenu. Son barème a été pensé indépendamment du plafonnement de QF et pourrait être ajusté. Cependant, il y a deux arguments contre cette proposition : politique et pratique. D'une part, aucun gouvernement n'a réussi à fiscaliser les AF ou à les mettre sous condition de ressources.<sup>76</sup> Au passage, soulignons que la seconde mesure est meilleure que la première, qui rendrait le système fiscal encore plus illisible. D'autre part, les AF sont universelles et donc permettent d'ajuster les échelles d'équivalence de façon universelle (indépendante du revenu), ce qui a le mérite de simplifier les choses au regard de notre discussion précédente. Elles jouent en quelque sorte le rôle des incréments de RMG pour enfant à charge dans notre barème simplifié.

---

<sup>75</sup> Il n'est d'ailleurs pas contraire au respect de l'équité verticale si l'on justifie que la définition des « égaux » doit se faire localement, c'est-à-dire à différents niveaux de revenus.

<sup>76</sup> Trannoy (2011) avance très justement un autre argument. Si les AF ont pour but d'aider les familles modestes à subvenir aux charges de famille, alors leur exonération pose problème. Il semblerait en effet qu'il y ait un large accord sur le fait que l'on devrait être dispensé de payer l'IR – ou plutôt d'être contribuable net – si notre revenu ne permet déjà pas de subvenir à nos propres besoins ou à ceux de notre famille. Les AF devraient donc être octroyées aux personnes non imposables et ne pas leur permettre de franchir le seuil de l'imposition. Notons cependant que ce n'est peut-être pas la vocation des AF – d'autres objectifs (natalistes) remettent en cause cet argument.

**Forfaits, abattements ou crédits d'impôts.** Notons d'abord que crédits et abattements sont des choses équivalentes en principe. Pour un niveau de revenu (équivalent) donné, on peut choisir de faire un crédit d'impôt de X euros à un ménage ou bien de lui procurer un abattement de A euros sur son revenu fiscal. Notons t le taux marginal d'imposition de ce ménage au niveau de revenu équivalent en question, alors on peut calibrer A de façon à ce que le gain soit identique à celui du crédit, c'est-à-dire  $X=tA$ .

Les recommandations de Landais, Piketty et Saez consistent à abolir le système de QC/QF pour le remplacer par un impôt individualisé progressif et prenant en compte les charges de familles sous forme de crédits d'impôt forfaitaires par personne à charge (comme c'est le cas dans la plupart des pays européens), qui viendraient aussi remplacer les AF, le CF, l'ARS, l'ASF et la Paje de base, ou bien sous forme d'abattements du revenu imposable plafonnés (des abattements en remplacement du QF était préconisés déjà par le rapport Ortolli en 1969).

Le forfait ne dépend pas du revenu et semble donc une option difficilement réalisable dans notre contexte juridique. L'abattement ou le crédit d'impôt peuvent reproduire partiellement la redistribution horizontale effectuée par un QF plafonné (y compris en donnant plus de poids aux familles nombreuses).<sup>77</sup> Comme le montre l'article de Baclet, Dell et Wrohlich (2007)<sup>78</sup>, en dépit de structures apparemment très différentes, les systèmes socio-fiscaux allemand et français apparaissent dans les faits assez proches. Le traitement des enfants par abattements de revenus imposables dans le système allemand donnait lieu (en 2007, date de l'étude) à des gains fiscaux relativement semblables à ceux obtenus avec le QF, pour les deux premiers enfants en particulier. En revanche, la comparaison relevait deux différences importantes : les avantages fiscaux obtenus dans le système français croissaient plus rapidement avec le revenu que dans le système allemand, et contribuaient donc à une moindre réduction des inégalités; les avantages absolus obtenus dans le système français pour le troisième enfant étaient plus importants grâce à la part entière supplémentaire du QF.

Ces systèmes d'abattements/crédits sont éventuellement plus simples, mais rappelons que le mécanisme de QF est, on l'a vu, le seul à reposer sur une logique d'équité horizontale transparente. Il est de plus possible d'ajuster les parts de QF et notamment celles sur le troisième enfant.<sup>79</sup>

### 2.3. Conjugalisation de l'impôt, entre équité et incitations au travail

La conjugalisation de l'impôt est l'aspect qui présente le plus de divergence d'opinions. Nous nous garderons donc de prendre parti au risque de discréditer ce rapport ou de concentrer l'attention sur des choix qui relèvent plus d'un arbitrage personnel entre les différents objectifs. Nous fournissons plutôt une série relativement exhaustive d'arguments (et leurs limites éventuelles) en faveur de l'un ou l'autre des deux systèmes polaires, à savoir :

- un impôt individualisé (II ci-après), c'est-à-dire basé sur les revenus de chaque individu,

---

77 La direction du Trésor a simulé les effets du remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt de 607 euros par enfant (une modification qui ne coûterait rien à l'État). Les ménages gagnant moins de trois SMIC y gagneraient, les autres verraient leur revenu disponible diminuer sensiblement.

78 Alexandre Baclet, Fabien Dell et Katharina Wrohlich (2007) : « Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France : les différences pertinentes », Économie et Statistique n° 401, 2007, p. 39-59

79 D'autres arguments sont présentés dans Sterdyniak H. (1992), « Pour défendre le quotient familial », Économie et Statistique, n° 256, p. 5-24.

- et un impôt conjugalisé ou conjoint, c'est-à-dire basé sur les revenus totaux du couple, tel qu'actuellement en vigueur avec le système de Quotient Conjugal (QC ci-après),

dans un barème progressif d'imposition.

Notre comparaison repose sur les critères généralement retenus pour discuter des avantages et inconvénients de chaque système : équité horizontale, incitations au travail et incitation au mariage. Le premier critère est normatif tandis que les deux autres critères sont liés aux réactions comportementales que peut engendrer chaque système. On jugera donc ces derniers en les soumettant à d'autres critères, notamment éthique (égalité homme-femme, libéralisme politique) et pratique (cohérence entre hauts et bas revenus), ainsi qu'à l'épreuve de nos connaissances empiriques (concernant les incitations à l'emploi féminin).

### 2.3.1. Impôt individualisé ou Quotient conjugal: une comparaison

**Principe d'équité horizontale.** Si l'on se réfère au critère d'équité horizontale tel qu'exposé précédemment, alors le QC est en parfaite adéquation théorique puisqu'il relève de la même logique que le QF dont il fait partie. L'imposition séparée des couples, en revanche, ne respecte pas ce critère pour deux raisons : le revenu n'est pas déflaté d'un nombre de parts visant à refléter les différences de besoins entre ménage (le QC le fait mais l'échelle retenue n'est pas la bonne) ; l'imposition individuelle ignore les ressources dont dispose un individu du fait de son conjoint. L'II obligerait de plus à repenser le QF dans son ensemble, enfants à charge inclus, ce qui accentue l'éloignement possible par rapport à l'exigence d'équité horizontale.

EXEMPLE 1 : Illustrons maintenant la différence entre l'II et le QC. On notera  $t()$  le barème progressif appliqué au revenu équivalent avec le QC et au revenu individuel avec l'II. Prenons un couple biactif (B) où chacun gagne 1000, et un couple monoactif (M) où l'homme gagne 2000 et la femme 0. Avec le QC, B et M paient le même impôt  $2t(2000/2)=2t(1000)=55$ .<sup>80</sup> Le QC est neutre par rapport aux relatifs des conjoints. Avec l'II, B paie  $2t(1000)=55$  tandis que M paie un impôt plus élevé du fait de la progressivité, c'est-à-dire  $t(2000)=167,5$ .<sup>81</sup>

On peut donc se demander pourquoi l'II établit une différence de traitement entre deux ménages a priori identiques. Au sens du critère d'équité horizontale (« l'égal traitement des égaux »), B et M sont en effet des « égaux » puisque leurs circonstances (besoins) sont supposées identiques et il est donc naturel de les taxer de la même façon.

**Incitations au travail du second apporteur de revenus.** L'argument principal en faveur de l'II est le fait que tout impôt portant sur les revenus agrégés du ménage induit une imposition effective plus élevée, et donc potentiellement désincitative, sur le second apporteur de revenus. En effet, de par la nature progressive du barème, le premier euro de revenu du second travailleur dans le ménage est taxé au taux marginal du dernier euro du premier travailleur. Cet effet est accentué par la double part accordée au couple marié ou pacsé dans

<sup>80</sup> Avec le barème progressif que l'on connaît, le taux pour 500 euros mensuel de revenu imposable est 0% et le taux entre 500 et 1000 euros est de 5,5% donc  $t(1000)=27,5$  (dans cet exemple et les suivants, on oubliera la décote par souci de simplification). Ils paient donc  $2 \times 27,5=55$ .

<sup>81</sup> Il paie 27,5 jusqu'à 1000 euros et 14% sur les 1000 euros dans la tranche suivante, donc un impôt total de 167,5. Un argument contre l'individualisation tient au constant que l'II réduit les niveaux de vie des familles mono-actives. Comme nous l'évoquons en 2.3.4, ceci peut être amorti par un abattement forfaitaire pour les couples. Notons que dans certaines configurations, l'imposition séparée est plus avantageuse que l'imposition conjointe. Ceci est dû notamment au fonctionnement particulier de la PPE et de la décote, ou encore au fait que l'imposition séparée permet d'optimiser l'affectation des enfants entre les deux foyers fiscaux, ce que ne permet pas l'imposition conjointe par construction. Voir Alexis Eidelman (2013) : « L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique », Insee Analyses n° 9 - mai 2013.

le mécanisme de type QF, mais c'est en premier lieu l'imposition des revenus joints qui est source de désincitation.

EXEMPLE 2 : Illustrons ceci en partant d'un ménage biactif (B) où chaque conjoint gagne 1500 et comparons le à un ménage identique où l'homme gagne 1500 et l'épouse 0 (M). Avec le QC, B paie  $2t(3000/2)=195$  tandis que M paie  $2t(1500/2)=27,5$  : B paie un impôt 7,1 fois supérieur du fait de la progressivité et des parts de QC. Le gain net au travail du second apporteur de revenu est donc inférieur au gain du premier travailleur du ménage puisque les revenus du premiers sont taxés dans une tranche plus élevée. On voit que c'est autant l'imposition conjointe des revenus que les parts de QC qui crée cette désincitation potentielle. En effet, réduisons les 2 parts à une seule, on a alors  $t(3000)=307,5$  pour B et  $t(1500)=97,5$  pour M : B paie encore 3,15 fois plus que M. Passons finalement à l'II : M paie  $t(1500)=97,5$  tandis que B paie exactement le double, soit 195, car les deux travailleurs sont imposés à montant égal.<sup>82</sup>

**Incitations au mariage.** On peut associer l'imposition jointe aux politiques natalistes évoquées plus haut puisqu'elle est réputée pour créer une incitation au mariage (ou au PACS). Ceci est vrai seulement lorsqu'il existe une différence de revenu entre les conjoints, cependant.

EXEMPLE 3 : Illustrons ceci en remarquant que l'II n'a aucun effet sur la question, ce qui ne demande aucune démonstration. Avec le QC, le couple biactif (B) composé de deux individus gagnant 1000 chacun paiera  $2t(1000)=55$  s'ils restent célibataires et  $2t(2000/2)=55$  s'ils se marient: il y a donc également neutralité dans ce cas. Le couple monoactif (M) où l'homme gagne 1000 et la femme 0 a une incitation au mariage puisque leur impôt hors mariage est  $t(1000)=27,5$  alors que s'ils sont mariés, ils sont redevables d'un impôt inférieur du fait de la progressivité, c'est-à-dire  $2t(1000/2)=0$  (les 500 premiers euros sont dans la tranche à 0%).<sup>83</sup>

### 2.3.2. Autres éléments de comparaison

**Un point partout, la balle chez les juristes.** Si on fait un bilan des deux premiers critères ci-dessus, il ressort surtout :

- que l'II ne respecte pas l'équité horizontale – mais le QC nécessite aussi des ajustements sur les parts des conjoints (ou un plafonnement) pour appliquer une véritable échelle d'équivalence.
- que le QC décourage potentiellement le travail des femmes – mais le problème est peut-être d'une portée limitée comme on le verra en 2.3.3.

Il faut rajouter à ceci que l'individualisation de l'impôt, par exemple dans le scénario de super-CSG, n'est pas constitutionnellement viable si le barème de l'impôt est progressif

---

<sup>82</sup> Landais, Piketty et Saez (2011) nous disent «par définition, plus le couple est inégalitaire, plus la réduction d'impôt est importante : le quotient conjugal fonctionne de facto comme une machine à subventionner les couples inégaux». Cette conclusion s'appuie sur un point de référence qui nous semble incorrect, c'est-à-dire en comparant implicitement deux ménages qui n'ont pas le même niveau de revenu comme dans notre exemple 2. C'est en fait les deux ménages de l'exemple 1 qu'il faudrait comparer : à même revenu total, B est égalitaire et M ne l'est pas ; dans ce cas, le QC est neutre et ne subventionne pas du tout les couples M, c'est au contraire l'II qui subventionne les couples B.

<sup>83</sup> Cet exemple ne fonctionne pas avec la décote car la non-imposition est effective jusqu'à 1000 euros et au-delà, comme discuté en 3.2.4. De manière générale, tous les arguments basés sur des différences liés à la progressivité sont atténués si le revenu des conjoints entre dans une tranche où l'échelle d'équivalence ne fait passer qu'une faible partie du revenu dans une tranche inférieure – le cas extrême est un impôt proportionnel puisque le QC/QF n'a aucun effet. Notons e l'échelle d'équivalence et  $t(y)$  le barème d'impôt, le QF s'écrit alors  $e.t(y/e)$ . En cas d'impôt au taux proportionnel  $\tau$ , on a donc  $e.t(y/e) = \tau.y = t(y)$ .

(voir le rapport Matt, 2014). L'argument est, comme on l'a vu, lié au non-respect du critère d'équité horizontale. Pour respecter ce critère, il ne faut pas seulement prendre en compte les différences de niveau de vie effectif entre ménages (en calculant un QF ou un revenu équivalent), mais aussi le fait qu'un individu marié dispose d'autres sources de revenu que son travail ou son capital. La réforme proposée par Landais, Piketty, Saez (2011) est à ce (double) titre anticonstitutionnelle.

**Les arguments éthiques (forts) contre le QC.** L'argumentation en faveur de l'individualisation, hormis les considérations incitatives sur lesquelles nous revenons en 2.3.3, revêt plutôt un caractère éthique dans le sens où hommes et femmes devraient être soumis au même taux marginal de prélèvement – une égalité des chances face aux incitations au travail, en quelque sorte. Elle revêt aussi une vision philosophique et sociétal associée au libéralisme politique : l'individu doit rester libre de choisir de travailler ou non quel que soit son statut marital ; inversement, il doit rester libre de choisir de se marier ou non quel que soit son statut d'emploi - et donc indépendamment du type d'imposition (on a vu ci-dessus qu'une femme au foyer était fiscalement incitée à se marier). Ces arguments rappellent le modèle scandinave, issu de la tradition libérale protestante et fondé sur des valeurs d'individualisme et d'égalitarisme.<sup>84</sup> Le lien entre individu et Etat est relativement dissocié du statut de la personne (notamment son statut familial). Dans une société avec un taux de divorce élevé, où la famille n'est plus un socle constituant du lien social, on peut effectivement arguer contre les interdépendance non souhaitées que crée un système conjugalisé.

**Un argument économique (faible) en faveur du QC.** Un argument contraire consiste à dire que l'Etat a raison de créer des incitations au mariage parce cela permet d'une part d'économiser des ressources (la décohabitation contribue au problème du logement) et d'autre part de mutualiser les risques, en particulier ceux liés aux ruptures sur le marché du travail ou en cas de maladie, et donc de réduire la pauvreté et les coûts afférents à la lutte contre la pauvreté. Notons cependant que cette logique économique légitime que l'État privilégie fiscalement les couples en général – mais pas spécifiquement les couples mariés comme le fait le système actuel.<sup>85</sup> Les concubins non pacés partagent aussi un toit, mutualisent les risques, etc., mais ne profitent du QC que s'ils font l'effort de se pacser. De plus, l'argument économique tient surtout pour les ménages modestes ou pauvres, qui ne sont généralement pas ou peu imposables.

**Un argument (faible) contre le QC sur l'hypothèse de mise en commun des ressources.** La logique du QC repose sur l'idée que les conjoints mettent en commun leurs ressources. On peut ainsi les imposer sur la base du revenu total.<sup>86</sup> S'ils ne partagent pas, et consomment chacun ce qu'ils gagnent, il peut être intéressant d'individualiser les droits – fiscaux ou sociaux – pour améliorer le niveau de la personne la plus démunie au sein du ménage.

---

<sup>84</sup> Voir Gösta Esping Andersen, *Trois Leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil/La République des Idées, 2008

<sup>85</sup> Si l'on suit cet argument, on devrait donc encourager la mise en couple, et non le mariage ! Il semble à ce propos que le législateur pense être capable de vérifier si les individus sont en couple, l'amendement Courson de 1995 visant par exemple à lancer la chasse aux faux parents isolés (les vrais parents isolés se voient attribuer une demi-part supplémentaire de QF pour le premier enfant). Remarquons aussi la dissonance entre traitement social et fiscal des couples. Le montant du RSA versé à un couple est le même qu'il soit marié, pacé ou en union libre. S'agissant du RSA majoré versé aux mères isolées ayant un enfant, l'isolement s'entend comme la vie sans conjoint y compris en union libre. L'union libre est donc reconnue comme une situation de mise en commun des ressources par le système social mais pas par le système fiscal.

<sup>86</sup> C'est bien là la justification de n'accorder le QC qu'aux couples mariés, le contrat de mariage étant assorti d'une obligation alimentaire entre époux et l'article 214 du Code civil prévoyant que les époux contribuent aux charges du mariage « à proportion de leurs facultés respectives ». Cependant, depuis 1985, l'article 223 pose le principe de libre jouissance des revenus professionnels, ce qui suggère que le mariage n'implique pas une stricte égalité de niveau de vie entre les époux: « chaque époux peut librement exercer une profession, percevoir ses gains et salaires et en disposer après s'être acquitté des charges du mariage ».

Il y a deux objections immédiates à cet argument, qui n'est pertinent que pour les couples à revenus inégaux. Premièrement, ces ménages sont moins taxés avec le QC (rappelons-nous de M dans notre exemple 1), de sorte que même si le riche mari partage peu avec sa pauvre épouse, il a plus à partager dans un système par QC plutôt que par II.

Deuxièmement, la règle de partage du ménage ne garantit pas que l'individualisation améliore la situation du conjoint le plus pauvre. S'il y a parfaite connaissance des revenus de l'autre, le ménage peut imposer sa règle d'allocation des ressources quel que soit le mode d'imposition.<sup>87</sup>

### **Un argument (fort) pour le QC concernant le problème de coordination avec les bas revenus.**

Enfin, un dernier aspect consiste à penser la cohérence d'ensemble du système socio-fiscal. Le point de départ du raisonnement est qu'il est difficile de concevoir un système d'aides aux plus pauvres qui soit individualisé (nous reviendrons sur ce point en section 3.3). En effet, le revenu individuel ne permet pas d'évaluer le niveau de vie de la personne (une femme pauvre peut habiter avec un mari riche et partageur). Il s'agit de l'extension vers le bas de l'exigence constitutionnelle consistant à moduler les instruments redistributifs (impôts et aides) sur les capacités contributives du ménage –il faut savoir si un individu a accès à d'autres ressources que les siennes pour évaluer son taux d'imposition (s'il est aisé) ou le montant d'aides qu'on lui apporte (s'il est pauvre).

Par extension, il est donc difficile de penser des aides aux travailleurs pauvres ou aux ménages modestes de façon individuelle – le RSA activité, tout comme le RSA socle, est familiarisé, et la PPE possède une condition de ressource (assez lâche il est vrai) sur les revenus du foyer fiscal. Cette zone intermédiaire de revenu est problématique car elle fait le lien entre les plus pauvres (pour qui l'aide doit être familiarisée) et les contribuables (pour qui l'on s'interroge sur le bien-fondé du QC). On peut envisager l'impôt négatif sur une base totalement familiarisée (ou plutôt conjugalisée) et cohérente sur l'ensemble des revenus. C'est plus difficile de le faire avec un système individualisé.

**Le droit d'option.** Il existe dans certains pays, comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, le droit d'opter pour l'individualisation – accompagnée d'un crédit d'impôt pour couples mariés - ou la conjugalisation par QC. Bien que cette liberté offerte aux ménages ne pose a priori pas de difficultés et nous dispense de choisir entre deux systèmes, le problème précédent de coordination avec les bas revenus demeure et les questions d'équité horizontale se posent encore.

### **2.3.3. Retour sur l'argument incitatif lié au travail des femmes**

Comme nous venons de le voir, l'argument incitatif n'est pas le seul, et ce n'est probablement pas le principal, en faveur de l'individualisation, car il peut être grandement relativisé.

---

<sup>87</sup> Raisonçons justement avec un exemple dans lequel il n'y aurait pas de différence de montant d'impôt payé entre QC et II (de sorte que cet argument ne se cumule pas au premier). Supposons que le mari (H) gagne 2000 et la femme (F) 500, le premier payant un taux moyen de 15% et la seconde un taux de 10% (ce sont des taux imaginaires pour notre exemple). Dans le système d'II, H paie donc 300 d'impôt et F paie 50. S'ils ne partagent pas, H et F consomment 1700 et 450 respectivement. Dans le système par QC, il y a une déclaration jointe qu'ils doivent payer : ils peuvent s'entendre sur un paiement au prorata du revenu de marché (4/5 de 350 pour lui et 1/5 pour elle), ce qui est équivalent à un prélèvement à la source où l'Etat ponctionne à chacun le taux d'imposition moyen du ménage (14%). H paie alors 280 et F paie 70. S'ils ne partagent pas, H et F consomment 1720 et 430 respectivement. Le système II est plus redistributif au sein du ménage. Mais nous sommes partis d'une situation extrême (zéro partage). Supposons maintenant qu'ils partagent un peu, au sens où H transfère 200 à F, de sorte qu'ils consomment 1520 et 630 respectivement dans le système par QC. Si l'Etat individualise l'impôt, rien n'empêche H de baisser son transfert de 20 pour que le couple se retrouve dans la même situation.

**L'iniquité homme-femme n'est pas due au QC.** Les différences de taux effectifs sur les hommes et les femmes viennent du fait que ces dernières sont traditionnellement désignées par la société comme second apporteur de revenu parce qu'elles sont plus impliquées dans les responsabilités familiales et parce qu'elles ont en moyenne un salaire de marché inférieur. L'objet de ce rapport n'est pas de discuter de ces deux phénomènes (qui sont d'ailleurs liés : l'internalisation des préférences de la société par les femmes contribue aux différences salariales), nous renvoyons le lecteur à la note du CAE de Bozio, Dormant et García-Peñalosa (2014).<sup>88</sup> Disons seulement que si les salaires des hommes et des femmes étaient égaux, à diplôme et expérience équivalentes, et si la gestion du foyer et des enfants incombait tout autant aux hommes qu'aux femmes, les femmes ne s'arrêteraient pas plus de travailler que les hommes et ne seraient donc pas vues comme « second apporteur de revenu ». En revanche, que l'impôt décourage un peu plus la personne la moins « productive » du couple au sens du marché – cette personne pouvant être l'homme ou la femme – n'est pas une aberration économique.

**Les femmes dans les couples de contribuables ont des taux effectifs élevés mais aussi des salaires élevés.** Les contribuables sont par définition plus aisés que la moitié de ménage français non contribuables. Dans une certaine mesure, ils sont plus aisés justement par la mise en commun des ressources des conjoints. On assiste d'ailleurs en France et dans d'autres pays occidentaux à une hausse de la polarisation de la société vers deux extrêmes que sont les couples biactifs et les couples inactifs, contribuant à une hausse des inégalités entre ménages.<sup>89</sup> Les ménages contribuables sont plus aisés aussi du fait d'une certaine « homogénéité sociale » des couples (comme diraient les économistes : à un appariement sur le marché du mariage qui les conduit à avoir des salaires comparables). De ce constat, on peut dire que les femmes dans les couples de contribuables ont des salaires de marché plus élevés que la moyenne et sont donc moins susceptibles d'être désincitées à travailler. Nous verrons ainsi en 3.3 que la question des incitations au travail féminin se pose éventuellement plus pour les bas revenus et à propos du fait de conditionner les aides au revenu du ménage plutôt qu'au salaire individuel.

**La réponse comportementale aux incitations financières est assez faible en France.** Une élasticité d'offre de travail mesure comment le temps de travail  $H$  varie avec une hausse du salaire net d'imposition  $w$ . Elle s'écrit  $\varepsilon = (\Delta H/H)/(\Delta w/w)$  et signifie qu'une hausse de salaire de 1% conduit à une hausse du temps de travail de  $\varepsilon\%$ . Il existe une très large littérature économique visant à mesurer et estimer ces élasticités sur des données représentatives des ménages d'un pays. Il n'existe par contre qu'une seule étude établissant des comparaisons internationales homogènes.<sup>90</sup> Elle tend à montrer que l'élasticité d'offre de travail des femmes mariées en France est plus faible que la moyenne.

---

<sup>88</sup> Antoine Bozio, Brigitte Dormont et Cecilia García-Peñalosa (2014) : « Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », notes du conseil d'analyse économique, n° 17, octobre 2014

<sup>89</sup> Voir le livre de Richard Berthoud (2007): "Work-rich and work-poor, Three decades of change", Published for the Joseph Rowntree Foundation by The Policy Press; et pour la France, l'article de Antoine Parent et Damien Echevin (2002) : « Les indicateurs de polarisation et leur application à la France », *Économie & prévision*, vol 155, p. 13-30

<sup>90</sup> Voir Bargain, O., K. Orsini and A. Peichl (2013): "Labour supply elasticities: A complete characterization for Europe and the US", *Journal of Human Resources*. 49, 3, page 723-838. Cette étude couvre 15 pays européens et les Etats-Unis, utilisant pour chaque pays une base de données ménages représentative et des estimations économétriques pour les différents types de ménage. Elle montre que l'élasticité salaire des femmes mariées en France est de 0,02 sur la marge intensive (heures travaillées) et 0,10 sur la marge extensive (participation au marché du travail). Ces chiffres signifient qu'une hausse de salaire net de 10% est accompagnée d'une hausse du temps de travail de 0,2% pour celles en emploi et qu'une hausse du salaire potentiel net de 10% est accompagnée d'une hausse de la probabilité d'entrer sur le marché du travail de 1%. Ces élasticités sont en moyenne plus élevées - plus du double - pour les autres pays européens (0,05 et 0,22 respectivement) et pour l'Allemagne en particulier (0,08 et 0,22 respectivement). Ces élasticités sont seulement légèrement plus faibles à la marge extensive pour les hommes mariés en France (0,04 contre 0,10), et supérieures à la marge intensive (0,06 contre 0,02).

Ceci n'est pas seulement dû, dans la formule de  $\varepsilon$  énoncée ci-dessus, à un fort taux d'activité  $H$  par rapport à d'autres pays (pays du Sud de l'Europe, par exemple). C'est aussi lié à la réactivité  $\Delta H/\Delta w$  faible, qui témoigne du fait que les françaises sont relativement bien intégrées dans le marché du travail et ne changent donc pas trop leur niveau d'activité en fonction des incitations financières, comme on peut le voir dans les pays où le travail est plus un revenu d'appoint.<sup>91</sup> Ceci est certainement vrai dans les classes moyennes et aisées, mais les réponses comportementales aux incitations financières sont probablement plus fortes chez les ménages à bas revenu, ce qui conditionnera notre discussion en section 3.3.

Les évaluations évoquées ci-dessus reposent généralement sur l'estimation de modèles de décision du ménage, dont on connaît les limites liées aux hypothèses comportementales qui sont généralement faites. Il serait plus probant d'appuyer le chiffrage des désincitations potentielles dues au QC par des « expériences naturelles », c'est-à-dire d'utiliser les réformes de règles fiscales du passé pour comparer l'avant de l'après pour les gens soumis à la réforme par rapport à un groupe de « contrôle ».

**Les « expériences naturelles » dans d'autres pays sont faiblement extrapolables (et donnent au mieux des bornes très hautes de l'effet attendu en France).** Il existe justement très peu d'expériences naturelles sur le passage à l'individualisation ou, au contraire, le passage à une imposition conjointe. Les quelques études réalisées dans d'autres pays ont une « validité externe » faible, c'est-à-dire que leurs résultats sont difficilement extrapolables à la période récente. En effet, ces études concernent essentiellement des réformes très reculées dans le temps (c'est le cas de LaLumia, 2008, sur la conjugalisation de l'IR américain en 1948, et de Selin, 2009, sur l'individualisation de l'IR suédois en 1971),<sup>92</sup> c'est-à-dire à des périodes où l'élasticité d'offre de travail des femmes était beaucoup plus élevée.<sup>93</sup> En effet, ces époques étaient caractérisées par une activité féminine beaucoup plus faible (autour de 20% aux Etats-Unis en 1948), peu intégrée dans le marché du travail et fonctionnant comme revenu d'appoint ou de remplacement, donc relativement élastique. Le faible taux de divorce réduisait aussi considérablement les chances de se retrouver seule et donc d'avoir à travailler, n'incitant pas les femmes à s'implanter plus fermement sur le marché du travail.

La réduction du taux d'activité féminine de 2 points de pourcentage due au passage à une imposition conjointe en 1948 aux Etats-Unis ne nous dit donc pas grand-chose sur ce qu'on pourrait attendre en France. La chute considérable des élasticités au cours du temps nous dit en tout cas que cet effet serait probablement très inférieur, jusqu'à 15 fois plus faible. L'étude sur la Suède annonce un effet plus élevé que la précédente, d'environ 10 points de pourcentage de hausse d'activité suite à l'individualisation de 1971. L'auteur relie cet effet à une élasticité également bien plus forte, probablement 5 fois plus élevée en moyenne que

---

<sup>91</sup> Cette même étude reporte les élasticités "croisées" des femmes mariées, c'est-à-dire comment varient leur temps de travail et leur taux d'activité en fonction du revenu de leur mari. Pour la France, l'élasticité de participation est de -0,05, proche de la moyenne européenne, et plus faible qu'en Allemagne où elle est de -0,13. Ceci veut dire qu'une perte de revenu de 10% des hommes mariés conduit à une hausse du taux de participation des femmes mariées de seulement 0,5% en France contre 1,3% en Allemagne.

<sup>92</sup> LaLumia S. (2008) : « The Effects of Joint Taxation of Married Couples on Labor Supply and Non-Wage Income », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 7, pp. 1698-1719 ; Selin H. (2009) : « The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971 », *CESifo Working Paper*, n° 2629, et à paraître dans *International Tax and Public Finance*.

<sup>93</sup> Ces élasticités étaient probablement supérieures à 1 dans les années 1950, comme le montre la revue de littérature d'Olivier Bargain et Andreas Peichl (2013): "Steady-State Labor Supply Elasticities: A Survey", *ZEW Discussion Paper No. 13-084*. LaLumia (2008) montre que 1,5 est une borne inférieure raisonnable dans son cas, soit 15 fois plus que la France de 2014. Ces élasticités ont depuis chuté considérablement. Rien que sur la période des 30 dernières années, elles sont passées d'environ 0,6 à 0,3 aux Etats Unis : voir les études de Blau, Francine D., et Kahn, Lawrence M. (2007) : « Changes in the labor supply behavior of married women: 1980–2000 », *Journal of Labor Economics*, (3), 393–438, et Heim, B.T. (2007) "The incredible shrinking elasticities. Married female labor supply, 1978-2002", *Journal of Human Resources* 42(4), pp. 881-918.

pour la France de 2014, et jusqu'à 18 fois plus élevée pour les femmes avec enfant.<sup>94</sup> Il est donc permis de douter que l'abandon du QC aurait un effet significatif sur l'emploi des femmes en France.<sup>95</sup>

Il existe enfin, à notre connaissance, deux études chiffrant l'élasticité de la base imposable par voie d'expérience naturelle. La première utilise les variations de taux marginaux effectifs d'imposition entre 2003 et 2006 pour « identifier » les réactions comportementales.<sup>96</sup> L'élasticité moyenne tirée de cette étude est faible mais celle pour les femmes mariées apparaît relativement élevée. La raison principale de ce résultat est que l'essentiel des variations de taux effectif permettant de capturer les réponses comportementales vient du doublement de la PPE sur la période considéré, et donc de femmes mariées dont les salaires sont relativement bas (autour du SMIC).<sup>97</sup> La seconde étude obtient justement des élasticités beaucoup plus fortes pour les ménages modestes.<sup>98</sup>

Ceci nous amène à dire que le potentiel désincitatif du système socio-fiscal français n'est peut-être pas le QC pour les couples contribuables mais son équivalent du côté « impôt négatif », à savoir la condition des aides sociales au revenu conjoint. Nous revenons sur ce point en section 3.3.

**Le taux d'emploi féminin dépend d'autres facteurs.** La participation féminine est généralement plus sensible à d'autres facteurs que l'impôt, aux premiers rangs desquels la possibilité de cumuler vie de famille et carrière : l'accès aux crèches, leurs coûts, les aménagements du temps de travail et les facilités de garde dans les entreprises, etc. La maternelle gratuite pour les enfants à partir de 2/3 ans est pour beaucoup dans le relatif succès français en la matière et, possiblement, son taux de natalité. On constate d'ailleurs plus généralement que la corrélation entre natalité et taux d'activité des femmes, négative dans les années 60 et 70, est devenue positive : comme illustré sur le graphique 8, les pays où les femmes travaillent sont aussi ceux où l'on fait plus d'enfant (pour l'Europe, il s'agit en premier lieu des pays scandinaves).

---

<sup>94</sup> L'élasticité de participation est estimée à 0.46 en moyenne mais 1,77 pour les femmes avec enfant.

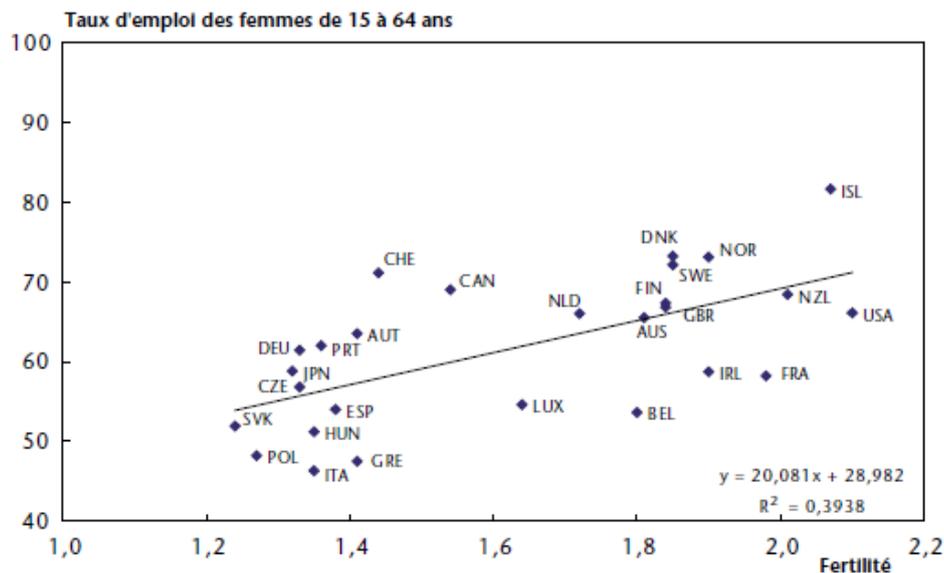
<sup>95</sup> La conjugualisation de l'impôt en République tchèque en 2005 aurait augmenté le taux de participation de 3 points de pourcentage pour les femmes avec des enfants. Voir Kaliskova K. (2013) : « Family Taxation and the Female Labor Supply: Evidence from the Czech Republic », CERGE-EI Working Papers, n° wp496. Rappelons que l'effet éventuellement désincitatif du QC pour la France est fortement atténué dans les ménages avec enfant du fait que le QF baisse le taux marginal d'imposition.

<sup>96</sup> Lehmann, Etienne & Marical, François & Rioux, Laurence (2013) : « Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms », *Journal of Public Economics*, 99(C), pages 66-84. Cette étude mesure l'élasticité de la base imposable, qui couvre potentiellement plus de comportements que la simple offre de travail. L'élasticité moyenne obtenue, 0,2, est cependant proche des élasticités d'offre de travail (voir note ci-dessus et référence à Bargain, Orsini, Peichl, 2013). L'élasticité de base imposable pour les femmes mariées est plus élevée.

<sup>97</sup> Ceci est confirmé par une autre expérience naturelle portant spécifiquement sur l'introduction de la PPE : Stancanelli, E. (2008) : « Evaluating the impact of the French Tax Credit on the employment rate of women », *Journal of Public Economics*, 92, 2036-47.

<sup>98</sup> Carbonnier C. (2014) : « The Influence of Taxes on Employment of Married Women, Evidence from the French Joint Income Tax System », *LIEPP Working paper*. L'approche utilisée suppose que le revenu du mari est exogène et qu'une femme peut se retrouver d'un côté ou l'autre de la discontinuité de taux marginaux offerte par les tranches d'imposition – la décision de travail des conjoints est cependant collective et pas séquentielle, donc on peut s'interroger sur un biais éventuel. Les niveaux d'élasticité obtenus sont d'ailleurs trop élevés et peu plausibles.

Graphique 8 : Corrélation entre taux de fécondité et taux d'emploi des 15-64 ans



Source : OECD Factbook, 2009

La raison principale est celle qu'on vient de mentionner : la capacité des institutions à permettre aux femmes de concilier activité professionnelle et activité familiale, mais aussi un meilleur partage des activités domestiques entre hommes et femmes, en rééquilibrant notamment les inégalités face à la prise en charge des enfants.<sup>99</sup>

### 2.3.4. Des pistes de réformes intermédiaires

**Taxer la production domestique ?** Avec l'exemple 1, nous avons deux ménages identiques mais la répartition du revenu total de 2000 euros est différente entre B et M. Contrairement au QC, l'II ne les traite pas comme des « égaux », reconnaissant implicitement des différences de circonstances. Une interprétation possible est que M soit en fait plus riche car l'épouse qui ne travaille pas sur le marché est femme au foyer et génère donc le produit du « travail domestique ». Tout comme on peut inclure des loyers fictifs dans l'imposition des revenus du capital, on pourrait aussi concevoir d'imputer des revenus fictifs correspondant à la valeur du travail domestique, à supposer qu'on puisse dissocier ce dernier du loisir. Les chances d'acceptation de ces deux mesures semblent bien limitées.

Retour sur l'EXEMPLE 1 : Avec l'II, M paie un impôt plus élevé,  $t(2000)=167,5$ . C'est l'impôt qu'il aurait payé avec le QC si l'on avait imputé un revenu X à l'épouse de sorte que  $2t(1000+X/2)=167,5$ , qui nous donne  $X=200$  euros environ. Dans cet exemple très simple, l'individualisation est équivalente à imputer un salaire de 200 euros mensuels à la femme au foyer.

Il est cependant peu vraisemblable que ce raisonnement soit le meilleur pour justifier une différence de traitement entre B et M avec l'individualisation. Cette imputation est en tout cas difficile à mettre en œuvre.

<sup>99</sup> La réforme récente du Complément de libre choix d'activité (CLCA), qui introduit une obligation de six mois de congé parental de l'autre parent pour bénéficier de la durée maximale du congé (trois ans), va dans le bon sens. L'obligation de partage de ces congés peut même être plus rigoureusement appliquée : en Suède, depuis 2008, le revenu de remplacement pendant le congé parental est d'autant plus élevé qu'il est partagé équitablement entre les membres du couple.

**Etablir les échelles d'équivalence ... équivalentes au plafonnement.** Une autre possibilité est d'aménager les parts de QC. Une critique qu'on peut faire au QC est celle émise en 2.2.2 et 2.2.3 concernant le QF, à savoir de ne pas utiliser de vrais échelles d'équivalence. Le fait d'attribuer 2 parts à un couple sans enfant (lorsqu'on normalise l'échelle d'équivalence d'un célibataire sans enfant à 1) ignore le fait qu'ils bénéficient d'économies d'échelles en consommant certains biens de façon jointe (ex : le loyer). On a déjà dit qu'un poids de 1,5 serait plus raisonnable de ce fait,<sup>100</sup> et Landais, Piketty, Saez (2011) nous rappellent justement que de 1945 à 1953, une demi-part était retirée aux couples mariés qui, au bout de trois ans de mariage, n'avaient toujours pas eu d'enfant (ils retombaient justement à 1,5 parts). La demi-part qui déroge de l'échelle d'équivalence « raisonnable » semble donc bien être l'élément nataliste hérité du passé et dont on pourrait se débarrasser.

Le rapport Coutelle (2014) affirme que la suppression du QC rapporterait 5,5 milliards d'euros à l'Etat. Le QC bénéficie en grande partie aux ménages les plus aisés, monoactifs et sans enfants. Plus de la moitié (53%) de l'avantage qu'il constitue "se concentre sur le dernier décile de niveau de vie".<sup>101</sup> Une proposition intermédiaire consiste à plafonner l'avantage du QC comme pour le QF. Il faudrait alors calculer les échelles d'équivalence implicites pour un couple à différents niveau de revenu, avec ou sans plafond, comme on l'a fait en section 2.2.1. On verrait donc l'impact du plafonnement sur la baisse de la double part (on obtiendrait la nouvelle échelle d'équivalence implicite). On mettrait en lumière la possible incohérence liée à des échelles d'équivalence implicites plus élevées sur les bas revenus – on peut déjà deviner que tel est le cas, car le RSA socle perçu par un couple (725 euros) est 1,5 fois plus élevé que celui perçu par un célibataire (483 euros), d'où une échelle de 1,5 déjà en place en bas de la distribution.

Enfin, pour les mêmes raisons que celles développées en section 2.2, modifier les parts pour obtenir une vraie échelle d'équivalence nous semble une meilleure option que le plafonnement, et constitue l'ajustement le plus simple à réaliser en partant du système actuel. Revenons finalement sur nos deux premiers exemples pour illustrer les effets de cet ajustement.

EXEMPLE 1bis (équité horizontale): un couple biactif (B) où chacun gagne 1000 et un couple monoactif (M) où l'homme gagne 2000 et la femme 0 paient le même impôt  $e.t(2000/e)$  avec le QC,  $e$  représentant l'échelle d'équivalence. Ils paient 55 pour  $e=2$  mais 111,25 pour  $e=1,5$ . Le QC continue donc à traiter B et M de façon identique mais le niveau d'imposition est maintenant intermédiaire entre l'impôt dû par B (55) et celui dû par M (167,5) dans le régime d'II.

EXEMPLE 2bis (incitations au travail): un couple biactif (B) où chaque conjoint gagne 1500 paie  $e.t(3000/e)$  tandis qu'un couple où l'homme gagne 1500 et la femme 0 (M) paie  $e.t(1500/e)$ . On l'a vu, baisser les parts de QC ne règle pas le problème de désincitation mais le réduit un peu. Avec le QC, B paie 7,1 fois plus que M (195 contre 27,5) quand  $e=2$ . Avec une échelle réduite  $e=1,5$ , B paie 6,1 fois plus que M (251,25 contre 41,25).

**Abattements pour élever les taux marginaux mais baisser les taux moyens.** Les partisans de l'individualisation ont proposé de l'associer à un abattement forfaitaire sur le revenu de chacun des conjoints (en cas de mariage ou de PACS) afin de réduire le taux *moyen* d'imposition du couple (c'est-à-dire augmenter son niveau de vie) par rapport à celui de deux célibataires, tout en évitant que le second apporteur de ressources ne soit imposé à des taux *marginaux* plus élevés.

---

<sup>100</sup> Voir aussi Guillaume Allègre (2012) : « Faut-il défendre le quotient familial ? », Revue de l'OFCE / Débats et politiques – 122. Notons qu'1,5 part est l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE pour comparer les niveaux de vie de ménage de tailles différentes.

<sup>101</sup> Catherine Coutelle (2014) : « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes sur la question des femmes et du système fiscal ».

## 2.4. Acceptabilité de la politique fiscale et discussions sur l'impôt européen

### 2.4.1. Simplicité, lisibilité, communication et stabilité

**La simplicité des règles a un coût.** La justification des réformes discutées dans la première partie tient rarement au principe de simplification. La simplicité a un coût : par exemple, le fait de prélever à la source nécessiterait encore une déclaration rectificative en cours ou en fin d'année si l'on ne veut pas renoncer à une forte personnalisation de l'impôt. Cette rectification n'est pas plus un problème que la déclaration fiscale actuelle – les allemands, prélevés à la source, remplissent ce genre de déclaration tous les ans en fin d'année. Comme argumenté en 1.1, l'avantage premier du prélèvement direct n'est pas la simplification, mais la contemporanéité de l'impôt.

D'autres l'ont dit, la simplification n'est donc pas l'objectif en soi, surtout si l'on veut sauvegarder un impôt progressif prenant en compte les caractéristiques particulières des ménages (enfants, handicap, lieu d'habitation, etc.) et le revenu des deux conjoints. Il est cependant tout à fait possible :

- d'expliquer pourquoi ce type de complexité demeure (ainsi que la logique des règles fiscales aux contribuables) ;
- de faire bénéficier aux plus modestes de l'impôt négatif à la source : en versant les aides sociales de façon automatique sous forme de crédit d'impôt remboursable, on limite les barrières administratives et le sentiment d'assistanat qui conduisent au non-recours (voir sections 3.1.2 et 3.3.5) ;
- de limiter l'empilement des dispositifs (nous avons vu en 2.1.2 qu'un barème extrêmement simple peut reproduire la redistributivité du système actuel).

**Simplicité au sens d'une réduction du nombre d'instruments.** Un système plus simple au sens d'une réduction du nombre de dispositifs n'empêche pas le raffinement dans le traitement des circonstances individuelles. Un principe énoncé par l'économiste néerlandais Jan Tinbergen, premier lauréat du « prix Nobel » d'économie en 1969, nous dit qu'il faut en général au moins autant d'instruments que d'objectifs visés. Il semblerait que la France ait suivi cette règle d'un peu trop près, en dédoublant la taxation des revenus (IR et CSG), l'aide aux bas revenus (PPE et RSA), la redistribution vers les familles (quotient familial et allocations familiales). Une version moderne de Tinbergen serait en fait plutôt de concevoir un dispositif unifié comportant une gamme de paramètres sur lesquels on peut agir.

C'est l'idée de l'impôt négatif : en redistribuant par l'intermédiaire de l'impôt, on évite les interactions entre instruments qui brouillent l'effet d'une mesure. Sans aller jusque-là, et en gardant la partie « transferts » (aides sociales) séparée de la partie « prélèvements », on peut imaginer par exemple une aide sociale intégrée pour les bas revenus, comme nous le proposons en 3.2.4.

**Lisibilité aussi pour le décideur public.** Eviter de se noyer dans une foule d'instruments n'est pas seulement un objectif pour améliorer l'adhésion des citoyens au système socio-fiscal, réduire la fraude socio-fiscal ou limiter le non-recours aux aides sociales. Il s'agit aussi de concevoir un outil permettant d'être piloté efficacement par les décideurs publics. On s'étonne presque de voir que l'empilement des 6 groupes d'instruments redistributifs (cotisations, CSG/CRDS, IR, PPE, RSA, AL), constitué chacun de nombreux paramètres, peut être répliqué par un barème à 3 paramètres (RMG et 2 taux) dans notre exercice en section 2.1.2. Notre illustration était pour un célibataire, donc le cas le plus simple, mais il est possible de montrer que ce raisonnement s'étend lorsqu'on prend en compte les caractéristiques d'un couple avec enfant.

**Raffinement des barèmes d'IR contre lisibilité pour le contribuable.** Un point particulier soulevé par Landais, Piketty et Saez (2011) est le manque de lisibilité de l'IR. S'il s'agit d'abandonner le QF pour motif que la philosophie qui fonde ce système n'est pas forcément comprise, on revient au point ci-dessus sur le coût potentiel de la simplification. Beaucoup de règles fiscales, juridiques, économiques régissent notre vie en collectivité sans qu'on ne les comprenne forcément bien ou sans les rejeter si on nous les explique.

Ceci est vrai du QF mais également du barème progressif de l'IR. On ne peut pas dire d'un côté qu'il faille réduire le nombre de tranches de l'IR pour simplifier sa présentation, et de l'autre vouloir introduire de la progressivité dans la CSG. Le nombre de taux marginaux n'est pas forcément un problème en soi – le système allemand est d'ailleurs constitué d'une infinité de taux marginaux puisque l'IR allemand n'est pas une fonction « linéaire par morceau » du revenu imposable mais une fonction « concave » où les taux progressent de façon continue : on annonce des tranches avec le taux de début et le taux de fin (par exemple, de 8005 à 13469 euros de revenu imposable, des taux allant de 14% à 23,9%). La question est de savoir quel degré de progressivité on souhaite, et ainsi le nombre de taux, leurs seuils et leurs niveaux. La présentation par taux moyen peut ensuite améliorer la transparence du système quant à son degré de progressivité et le taux d'imposition spécifique à chacun.

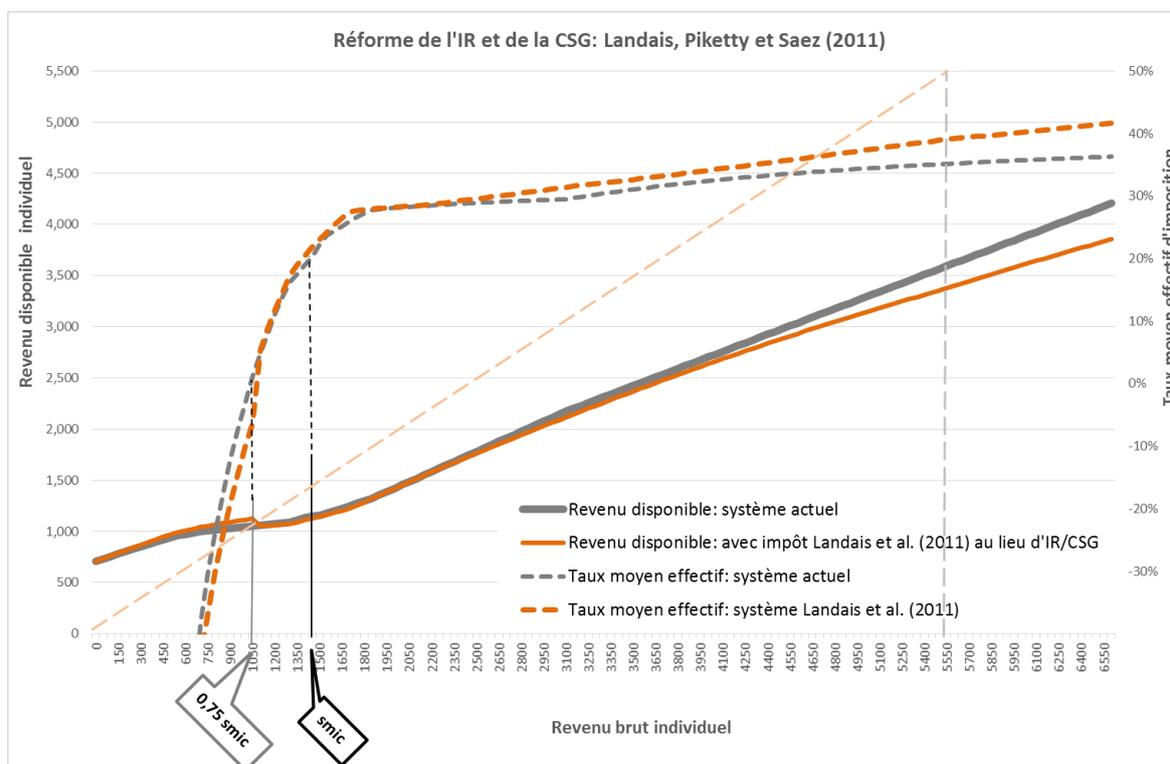
**Lisibilité et communication fiscale : taux marginal versus taux moyen.** Suggéré par Landais, Piketty et Saez (2011), cette présentation du barème de l'IR sous forme de taux moyens plutôt que par taux marginaux par tranche fait partie des améliorations à peu de frais qui permettent de rendre l'impôt plus transparent. Notons que le taux effectif d'imposition (le taux moyen) est déjà indiqué depuis quelques années sur l'avis d'imposition. Cependant, les agents économiques ne se contentent pas de cette information : ils veulent aussi pouvoir calculer eux-mêmes l'impôt à venir et éventuellement ajuster leur effort productif au nouveau barème de l'année.

Le barème d'impôt suggéré par Landais, Piketty et Saez, en remplacement de l'IR et de la CSG, est un barème exprimé en taux moyens d'imposition. La première tranche couvre tous les revenus de 0 à 1100 euros (ce qui correspond à 0,75 SMIC et, comme on l'a vu, le seuil de contribution nette pour un célibataire), à un taux de 2%. Tout le monde paie donc un impôt minimal (ce qui a probablement une valeur symbolique forte, comme discuté à la fin de la section 2.1.2), mais c'est en fait déjà le cas dans le système actuel puisque les salaires sont imposés dès le premier euro au taux de CSG/CRDS de 8%. Cette première tranche abaisse donc le taux d'imposition, ce que l'on voit sur le graphique 9 avec une petite baisse du taux effectif moyen d'imposition (négatif sous le seuil de 0,75% car l'individu est receveur net en cas de recours au RSA). Entre 1100 et 2200 euros de revenu brut mensuel, le taux moyen passe de 2% à 10% de façon graduelle. Entre 2200 et 5000 euros, il passe graduellement de 10% à 13%. Ces taux conduisent à une hausse de la courbe de budget et une baisse très nette de la courbe de taux effectifs. En effet, le système actuel taxe les revenus bruts entre un SMIC (1400 euros) et environ 2,2 SMIC (3000 euros) à 14% d'IR, ensuite à 30%, ce à quoi s'ajoute 8% de CSG/CRDS (revenus du travail). A 3000 euros bruts (resp. 4000 et 5000), le taux moyen dû pour l'IR et la CSG/CRDS est de 14% (resp. 18% et 20%) environ dans le système actuel contre 11% (resp. 12% et 13%) dans le système Landais et al. Ce dernier monte ensuite graduellement à 25% pour 10 000 euros, 50% pour 40000 euros et 60% à 100 000 euros.

Sur la gamme de revenus représentés sur le graphique 9, on voit donc que ce système ne change pas radicalement les choses : il propose un choix un peu différent de progressivité. D'autres barèmes sont possibles. L'intérêt, outre la simplification IR-CSG, est d'éviter un calcul par tranches de taux marginaux. Par exemple, l'impôt dû à 5000 euros de revenu mensuel est égal à 13% de 5000 euros (soit 650 euros), l'impôt dû à 10000 euros égal à 25% de 10000 euros (soit 2500 euros). Entre les deux, une règle de trois est nécessaire : le

taux moyen à 7500 euros, par exemple, s'élève à  $13\% + (25\% - 13\%) \times (7500 - 5000) / (10000 - 5000) = 19\%$ .

**Graphique 9 : Système actuel comparé au système Landais et al. (2011)**



Source : calculs de l'auteur.

Le mérite de cette présentation est que les taux moyens sont directement applicables à la totalité du revenu brut pour donner le montant d'impôt. Ils permettent donc immédiatement à chacun de se faire une idée de qui paie quoi. De plus, on évite ainsi la perpétuation du mythe des « effets de seuil » de l'IR, selon lesquels on « tomberait » dans la tranche à 14% à partir de 12000 euros imposables annuels, par exemple, en payant tout d'un coup beaucoup plus d'impôt. Le raisonnement à la marge, le changement de tranche n'affectant que les revenus supplémentaires dans cette tranche, n'a jamais été bien compris.

**Refonte du système redistributif comme préalable à la stabilité fiscale.** La mesure de réduction d'IR pour les bas revenus annoncée dans le PLF 2015 illustre le fait que les politiques fiscales sont souvent faites par à-coup. On aménage les instruments existants sans repenser l'ensemble du système. Des ajustements à la marge seraient acceptables justement si le système d'ensemble l'était. Or l'IR est malade et son acceptabilité, comme celle du système fiscal dans son ensemble et de toute réforme ponctuelle, passe avant tout par une refonte préalable telle que proposée en première partie. C'est seulement après une réforme cohérente de l'ensemble IR-CSG, voire intégrée avec une fusion PPE-RSA-AL, que l'on peut ensuite envisager une relative stabilité fiscale - et où les mesures ponctuelles opèrent au sein d'un système simplifié (en terme du nombre d'instruments) permettant de gérer de façon unifiée et cohérente la redistribution et les incitations sur l'ensemble de la distribution des revenus.

**Une évaluation indirecte de l'acceptabilité de l'impôt.** Le consentement à l'impôt s'est érodé en France pour les raisons évoquées et bien connues, entre sentiment d'injustice et d'inefficacité. Des études montrent que l'impact des prélèvements obligatoires sur le bien-

être des ménages n'est pourtant pas forcément négatif, même dans des pays imposés à des taux proches des nôtres (Allemagne) ou supérieurs (Danemark).<sup>102</sup> Ces études montrent au contraire que ce qui domine est probablement la perception que l'impôt nous revient sous forme de biens ou de services publics, de satisfaction morale à aider les plus pauvres grâce à un système progressif et redistributif, du sentiment d'appartenir à une collectivité et de participer au bien commun (sentiment identitaire).

#### 2.4.2. Penser l'impôt dans le cadre européen

Puisque ce rapport envisage des réformes en profondeur du système socio-fiscal français, et donc vraisemblablement un horizon à long terme, il sera important de projeter également les idées de réformes dans un cadre européen – ce qui dépasse le cadre de ce rapport, mais nous conduit à faire un bilan de ce que l'on en sait.

**Une fiscalité européenne des ménages est peu abordée.** On a beaucoup parlé de la nécessité d'une harmonisation fiscale européenne concernant la fiscalité des entreprises. Puisque les capitaux sont mobiles, la course au moins disant fiscal est une réalité qui conduit l'ensemble des pays européens à abaisser leurs taux d'impôt sur les sociétés.<sup>103</sup> On parle moins d'harmonisation de l'IR.

Une politique monétaire commune nécessite, entre autres choses, deux conditions qui sont peu réunies dans la zone euro : une parfaite mobilité du travail et une intégration politique poussée, notamment sur le plan budgétaire et fiscal. D'une part, une fiscalité des ménages indépendante dans chaque pays a des implications sur la mobilité des travailleurs, et une harmonisation européenne de celle-ci ne serait donc pas neutre.<sup>104</sup> D'autre part, jusqu'à peu, la zone euro n'avait pas de véritable budget fédéral permettant des transferts de revenus aptes à lisser les chocs asymétriques entre pays et régions d'Europe. La crise des dettes souveraines depuis 2009 a partiellement changé la donne ;<sup>105</sup> elle a également donné un nouvel élan au débat sur l'harmonisation fiscale. Sur le versant recettes, la création d'un

---

<sup>102</sup> Voir Alpaslan Akay, Olivier Bargain, Mathias Dolls, Dirk Neumann, Andreas Peichl, Sebastian Sieglösch (2012) : « Happy Taxpayers ? Income Taxation and Well-Being », document de travail de l'IZA, DP6999, et en révision pour le Journal of Public Economics. Cette étude, basée sur des données de panel de 26 années et portant sur 6000 personnes chaque année, estime l'effet de l'impôt, à revenu net donné, sur le bien-être subjectif reporté par ces individus. L'effet est globalement positif, et plus encore chez pour la moitié des contribuables les moins riches et, dans la moitié la plus riche, pour les électeurs de gauche. Ces résultats corroborent ceux obtenus en neuroscience : William T. Harbaugh, Ulrich Mayr et Daniel R. Burghart (« Neural Responses to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations », Science n° 316, 2007) montrent que des contributions obligatoires (de type impôt) activent les mêmes parties du cerveau que celles associées à une gratification liée à des contributions volontaires (du type don).

<sup>103</sup> Voir Agnès Bénassy-Quéré, Alain Trannoy et Guntram Wolff (2014) : « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », Note du conseil d'analyse économique, n° 14, juillet 2014. Les auteurs suggèrent de commencer par réfléchir à la fiscalité sur les entreprises pour laquelle la concurrence fiscale est source de multiples distorsions nuisibles à la performance économique. Des pistes de réflexion étaient déjà présentées dans Sterdyniak, H., M.-H. Blonde, G. Cornilleau (1991) : « Vers une fiscalité européenne », *Economica*.

<sup>104</sup> La faible mobilité des travailleurs par rapport aux Etats-Unis peut être mise sur le compte de facteurs culturels ou linguistiques, mais il existe aussi un déficit institutionnel (pas de lisibilité des conséquences fiscales d'une expatriation, pas de système européen de retraite, etc.). Les politiques socio-fiscales ne sont pas neutres – on parle souvent, à titre anecdotique, du retour en France des français expatriés à Londres lorsqu'ils ont des enfants, puisque la redistribution française vers les familles compense un peu le différentiel de salaire.

<sup>105</sup> Suite à la crise de la dette dans la zone euro, puis du nécessaire plan de sauvetage de la Grèce, un mécanisme européen de stabilité (MÉS) a été mis en place, remplaçant les dispositifs existant et permettant une gestion des crises financières de la zone euro. Il ne s'agit pour autant pas d'un trésor public européen pouvant financer des politiques publiques européennes et de soutenir la convergence des trajectoires économiques et sociales des Etats membre.

impôt européen sur les transactions financière ou d'une taxe environnementale a été discuté.<sup>106</sup>

**Simulations d'un système socio-fiscal européen.** Si l'on se projette dans un futur un peu plus lointain, il est également possible de s'interroger sur l'impact hypothétique d'un IR européen (du moins au sein de quelques pays de la zone euro acceptant ce transfert de souveraineté). Les technologies de microsimulation évoquées précédemment permettent en effet d'appréhender les effets d'une harmonisation de l'IR à la fois sur la redistribution des ressources entre pays (et au sein de chaque pays) et sur l'effet de stabilisation automatique de l'impôt. Une étude a notamment été réalisée à partir du modèle de microsimulation européen EUROMOD sur la base de données représentatives de 11 pays de la zone euro.<sup>107</sup> La simulation d'un impôt effectif global (prélèvements obligatoires et transferts aux ménages) a ainsi été réalisée, supposant que ce système remplacerait partiellement ou totalement le système existant dans chaque pays.

Dans le scénario intermédiaire où ce système harmonisé remplacerait un tiers des systèmes nationaux, la simulation montre qu'une petite majorité de ménages européens verrait leur revenu disponible augmenter – tandis qu'une majorité de pays serait perdants.<sup>108</sup> La redistribution globale conduirait à une majorité de gagnants en Grèce, au Portugal, en Espagne, en Italie et en Allemagne, une majorité de perdants en Autriche, France, Irlande et Pays-Bas notamment. Ces résultats tiennent au fait que ce n'est pas seulement les différences de niveau de revenus entre les pays qui jouent mais aussi la structure des systèmes d'imposition et de transfert existants. Ainsi, le système allemand se caractérise par une progressivité des prélèvements légèrement plus élevée que la moyenne européenne et une redistribution vers les bas revenus légèrement plus faible. Au final, l'introduction d'un système unifié améliorerait donc la situation en haut de la distribution (baisse de l'imposition) et en bas (redistribution accrue) dans ce pays. A l'inverse, ce système européen mixte impliquerait des impôts légèrement plus élevés en France - ceci est dû notamment au faible rendement de l'IR à base étroite et au caractère peu progressif de l'ensemble IR-CSG - et des transferts un peu inférieurs à ceux du système français.

Ce système intégré européen permettrait d'améliorer la stabilisation budgétaire, notamment dans les pays contraints en termes d'accès au crédit. On constaterait une hausse des stabilisateurs automatiques dans les pays où les systèmes existants ont de faibles effets par rapport à la moyenne européenne – notamment en Europe du Sud. Un système européen représentant un tiers des systèmes nationaux absorberait entre 10% (Irlande) et 15% (Allemagne) d'un choc macroéconomique de revenu brut.

### 3. Articulation des politiques socio-fiscales et la question des bas revenus

Une réforme générale de l'IR et de la CSG ne peut donc se penser sans appréhender les implications sur le niveau de vie et les incitations à l'emploi des ménages modestes en interaction avec les politiques de transferts.

---

<sup>106</sup> Les gouvernements se sont vus contraints d'augmenter rapidement la pression fiscale tout en étant confrontés à une concurrence importante au niveau international et à un mécontentement au sein des pays sur la répartition de l'ajustement. De plus, l'aide d'urgence aux pays en crise a parfois été jugée illégitime du fait des faibles niveaux d'imposition des entreprises ou individus fortunés dans certains pays. Enfin, le besoin s'est progressivement fait sentir de doter la zone euro d'une « capacité budgétaire », en complément de l'union monétaire et de l'union bancaire.

<sup>107</sup> Voir Bargain, O., M Dolls, C. Fuest, D. Neumann, N. Pestel, A. Peichl, S. Sieglösch (2013): "Fiscal Union in Europe? Efficiency, Equity and Stabilizing Effects of an EU wide income tax », *Economic Policy*, July 2103, 1-48

<sup>108</sup> Ce résultat jette donc un doute sur la faisabilité politique de cette réforme : elle passerait en vertu du traité de Lisbonne, mais serait rejetée avec les règles du traité de Nice.

Ceci est illustré par la réforme 2014 de l'IR proposant une suppression de la première tranche pour les bas revenus. Cette mesure est justifiée comme une politique de soutien aux ménages modestes visant à augmenter leur pouvoir d'achat et améliorer les incitations au travail. Ce double objectif est aussi et surtout celui des aides sociales que sont la Prime pour l'Emploi (PPE ci-après) et le Revenu de Solidarité Active (RSA) dans son volet « RSA activité ».

Nous proposons donc une analyse des dispositifs actuels – PPE, RSA mais aussi les Allocations Logement (AL) – en se concentrant sur leurs rôles redistributif et incitatif en interaction avec les prélèvements obligatoires. Ceci nous conduit à suggérer des éléments supplémentaires de réforme du système socio-fiscal.

### 3.1. Un bilan sur les principales politiques de soutien aux bas revenus

#### 3.1.1. Prime pour l'Emploi (PPE)

**Aux commencements, une tentative échouée de CSG progressive.** La PPE a été créée en 2001 à la suite d'une censure du Conseil Constitutionnel concernant une proposition d'abaissement de la CSG sur les bas salaires. Cette mesure originelle était déjà un premier essai de rendre la CSG progressive, avec un taux réduit pour les bas salaires. Elle fut rejetée car elle ne prenait pas en compte la capacité contributive des ménages : toute introduction d'une dose de progressivité, donc de redistribution entre ménages, doit tenir compte du niveau de vie réel de ces ménages et donc d'un ajustement du revenu par un critère d'équivalence – nous avons longuement discuté les implications économiques de cette question en section 2.2 et 2.3.

**Un crédit d'impôt individuel mais conditionné aux revenus du foyer.** La PPE est attribuée aux foyers fiscaux dont l'un des membres au moins exerce une activité professionnelle. C'est un crédit d'impôt « remboursable », c'est-à-dire que si son montant dépasse l'impôt dû, la différence est restituée au foyer. La PPE débute à 0,3 SMIC « plein » (équivalent temps plein et année pleine), augmente linéairement jusqu'à un demi-SMIC puis augmente encore très légèrement jusqu'à un SMIC où elle atteint son maximum. Elle diminue enfin pour s'annuler à 1,4 SMIC pour un célibataire (2,1 SMIC pour un parent isolé ou le travailleur d'un couple monoactif). Ce barème de PPE théorique est illustré sur le graphique 10.<sup>109</sup>

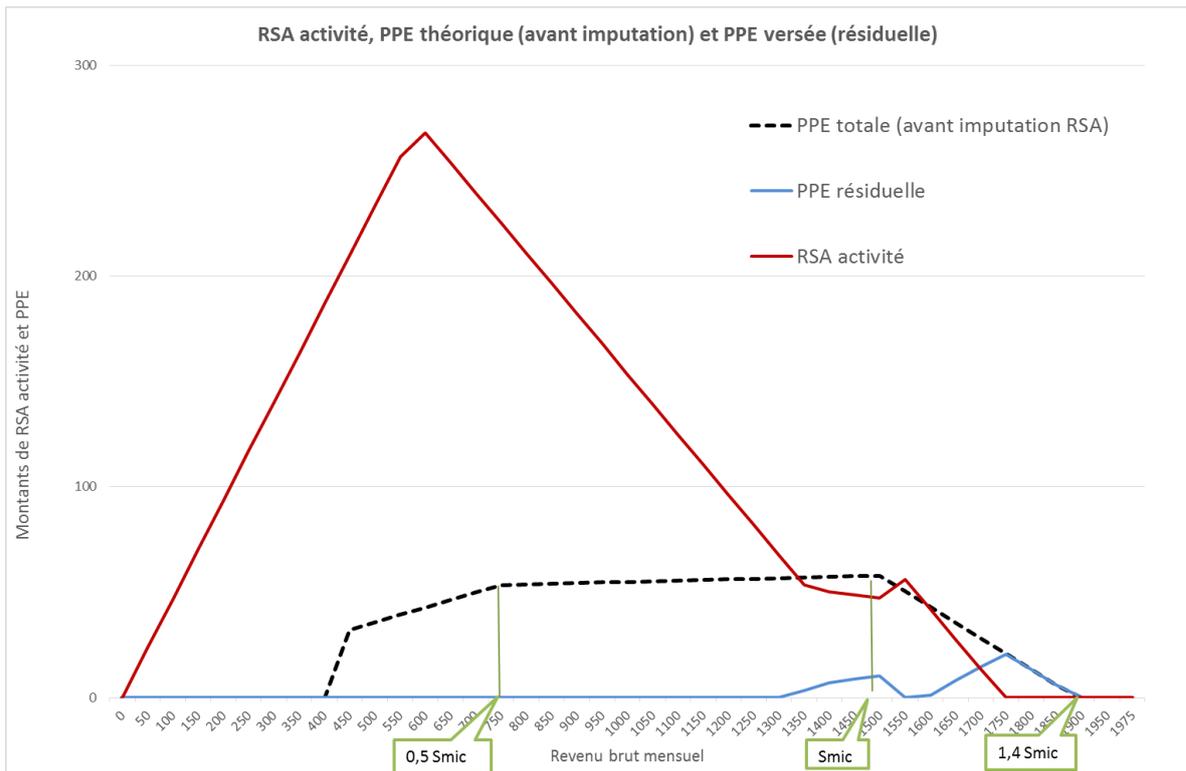
Ces conditions d'attribution en fonction du salaire (en référence au SMIC « plein ») en font bien un crédit d'impôt *individuel*, respectant donc l'essence de la mesure originelle (une baisse de CSG). Cependant, il existe aussi une condition de ressource basée sur les revenus du foyer fiscal : ce revenu ne doit pas excéder 32 498 euros pour un couple marié ou pacsé, ou 16 251 euros pour une personne seule (ces montants sont majorés de 4 490 euros par demi-part, un enfant procurant une demi-part à un couple marié ou pacsé et une part entière à un parent isolé).

La PPE a été revalorisée au cours des années 2000, avec notamment une forte hausse du montant maximal entre 2005 et 2007. Son barème est par contre gelé depuis 2009, année de création du RSA. D'un montant moyen de 436 euros, cette aide a été perçue par 6,3 millions de foyers en 2013 pour un coût total d'environ 2,5 milliards d'euros.

---

109 La première version de la PPE favorisait les travailleurs à temps plein plutôt que les travailleurs à temps partiel. Ceci a été corrigé par la réforme du barème survenue en 2003, mais les travailleurs à temps très partiel (moins de 12 heures par semaine) restent exclus du dispositif.

**Graphique 10 : RSA, PPE théorique et PPE résiduelle**



**Un impôt (néгатif) de type « first best ».** L'impôt, dans le monde réel, est généralement un « second best » au sens des économistes, c'est-à-dire un prélèvement sur le revenu pouvant avoir un effet désincitatif sur les comportements productifs – ce point a été popularisé par la célèbre courbe de Laffer. En effet, le revenu étant le produit de la productivité et de l'effort (ou plus simplement, du salaire horaire et du temps de travail), l'impôt tel qu'on le connaît taxe autant le talent que l'effort productif.

Un impôt non distorsif sur les revenus consisterait justement en un prélèvement sur le talent, c'est-à-dire que son taux dépendrait non pas du revenu mais d'une mesure de la productivité individuelle. Ce « first best » n'existe généralement pas dans la réalité, pour au moins trois raisons. Premièrement, parce que taxer les individus sur la base de leur talent intrinsèque pose la définition de ce dernier et des problèmes éthiques associés (peut-on taxer les gens sur la base de leur QI ?). Deuxièmement, parce que cette information est généralement inobservable et ne peut être obtenue sur la base de déclarations individuelles (les génies mentiraient bien volontiers si le taux de taxation individuel croissait avec le talent). Enfin parce que la productivité n'est peut-être pas seulement innée mais fonction du « capital humain » de l'individu, accumulé par ses efforts consacrés à l'apprentissage, à la pratique d'un métier, etc. Ainsi, l'impôt « first best » serait potentiellement source de désincitation non pas sur l'effort productif en soi, mais sur l'effort en amont qui conditionne la productivité – l'énergie qu'on met à faire des études par exemple.

La PPE est donc une curiosité puisqu'il s'agit bien d'un « first best ». En effet, la PPE est calculée sur la base d'un « temps plein, année pleine ». On gomme donc les différences de temps de travail entre les individus : les revenus « équivalent temps plein, année pleine »

reflètent bien le salaire unitaire ou horaire de chacun.<sup>110</sup> Notons cependant que le calcul dépend de la déclaration du nombre total d'heures travaillées dans l'année, déclaration faite par l'individu lui-même, ce qui est source d'erreur ou de « fraude ».<sup>111</sup>

**Atout (théorique): la PPE offre un système intégré et la possibilité d'une politique redistributive cohérente.** Considéré parfois (à tort) comme une niche fiscale, la PPE est en fait la première tentative d'impôt négatif. Pour cette raison, sa mise en place en 2001 a été saluée comme un grand progrès. On disposait enfin à travers l'IR d'un moyen d'atteindre tous les types de revenus, et en particulier les 50% de français non redevables de l'IR. Il devenait donc possible de pratiquer une politique redistributive véritablement cohérente sur l'ensemble de la distribution des revenus grâce à un impôt positif/négatif unifié. Un système ainsi intégré est potentiellement plus efficace car l'évaluation des ressources n'est faite qu'une fois, par une seule administration.

En pratique, la PPE débute à 0,3 SMIC. Elle couvre donc une large partie de la distribution des revenus mais pas les plus pauvres. En d'autres termes, elle ne s'est pas substituée au RMI/API et ne concerne pas les très bas revenus et le soutien aux ménages sans emploi et sans revenus de remplacement (ex : chômeur hors droit). De plus, avec le remplacement du RMI/API par le RSA, elle devient subsidiaire par rapport au RSA, comme nous l'expliquons un peu plus bas.

**Atout (théorique): un outil incitatif et une redistribution non distorsive.** Face au risque de trappes à inactivité, la PPE a constitué le premier type d'aide aux travailleurs pauvres calqué sur le modèle des crédits d'impôts américain (*Earned Income Tax Credit*) ou britannique (*Working Tax Credit*). Comme ces dispositifs, la PPE était destinée à « rendre le travail payant » (*make work pay*) et par là même à inciter au travail. Le site internet des impôts sous-entend cet objectif incitatif : « la prime pour l'emploi est une aide au retour à l'emploi ou à la poursuite d'une activité professionnelle ».

En effet, cette prime peut inciter en rendant le travail plus rémunérateur que l'inactivité pour les individus ne pouvant espérer qu'un faible salaire sur le marché du travail. Il s'agit donc aussi d'un objectif redistributif - et cette redistribution s'opère de manière doublement optimale : d'une part, la PPE est un meilleur outil de redistribution que le SMIC qui distord les prix de marché<sup>112</sup> ; d'autre part, la PPE est un « first best », comme indiqué ci-dessus, et comme tel, ne devrait pas créer d'effets (dés)incitatifs sur le temps de travail.

Cependant, la PPE ne répond que de façon théorique à ce double objectif incitatif et redistributif. Les montants de PPE sont en effet trop faibles pour créer un réel impact d'incitation au retour à l'emploi ; l'aide est de plus assez peu ciblée car le plafond de mise sous condition de ressources du foyer est assez élevée (une personne rémunérée au SMIC touche la même PPE que son conjoint soit inactif ou perçoive un revenu pouvant aller jusqu'à deux fois le SMIC) ; enfin, la PPE exclut ceux qui gagnent moins de 0,3 SMIC (soit 2,8 millions de travailleurs pauvres).

**Atout réel: un taux de recours très élevé.** Un transfert aux travailleurs pauvre par voie de crédit d'impôt bénéficie généralement d'un taux de recours – c'est-à-dire d'une proportion des bénéficiaires parmi les éligibles - plus élevé qu'une aide qu'il faut réclamer auprès d'une agence telle la CAF. On a d'ailleurs vu le taux de recours des aides aux travailleurs pauvres augmenter considérablement en Grande-Bretagne lors du passage d'une aide sociale (le

---

110 De même au Royaume-Uni, le *Working Tax Credit* dépend du temps de travail (il n'est pas accordé pour ceux travaillant moins de 16h par semaine, et un bonus est donné à ceux effectuant plus de 30 heures), mais cette condition disparaît dans le nouveau système mis en place en 2014 (le *Universal Credit*).

111 Ce serait moins le cas dans système où l'impôt prélevé à la source par « tiers payeurs », comme en Grande-Bretagne.

112 Voir Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg (2008) : « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? », Rapport du CAE

*Family Income Supplement*, FIS, disposant d'un taux de recours estimé entre 30 et 40%) à un crédit d'impôt (le *Family Credit*, FC, dont le taux de recours était estimé à 70-80% dans les années 90).<sup>113</sup> La PPE, qui ne nécessite pas de démarche administrative à part la déclaration d'IR, bénéficie ainsi d'un taux de recours de près de 95%.

**Les défauts hérités de l'IR : décalage temporel et complexité.** Le premier travers de la PPE est celui de l'IR: elle est versée en année t sur les revenus de l'année t-1. Il est donc très difficile de mener une politique de véritable soutien aux bas revenus avec un crédit d'impôt modeste et en retard par rapport aux besoins des ménages. Compenser un choc macroéconomique négatif ou opérer une relance de la consommation en soutenant le niveau de vie des travailleurs pauvres ne peut pas non plus passer par une politique dont les effets se matérialisent avec un an de retard. Ce problème est plus généralement celui de l'IR et son inadaptation à piloter une politique redistributive en temps réel.<sup>114</sup>

La CSG peut prendre le relais mais elle n'est pas vraiment redistributive – et un paradoxe tient à la raison d'être de la PPE, qui est due à l'impossibilité de réduire la CSG sur les bas salaires, alors même que les bénéficiaires de la PPE sont contributeurs nets au système fiscal en raison du montant de CSG qu'ils acquittent. On aboutit alors à l'aberration d'un système qui prélève 8 % de CSG/CRDS au niveau du SMIC pour en reverser une partie l'année suivante aux mêmes personnes sous la forme d'un crédit d'impôt.

Le deuxième problème hérité de l'IR est la complexité. Tout comme l'IR, la PPE repose sur des règles peu simples, avec une double conditionnalité sur les revenus individuels et les revenus du foyer. Elle est certainement très mal comprise par les bénéficiaires potentiels. Le site internet des impôts propose un dépliant d'information de 7 pages sur la PPE qui rebuterait plus d'un spécialiste. Cela ne nuit pas au taux de recours de la PPE, comme nous l'avons indiqué, parce que le versement de la PPE se fait automatiquement en tant que crédit d'impôt. Par contre, le manque de visibilité de la PPE, son décalage temporel et sa complexité nuisent forcément au rôle incitatif sur l'emploi qu'on aimerait lui voir jouer.

**Le défaut lié à une mauvaise articulation avec le RSA.** En 2009, le RSA est mis en place pour remplacer le RMI et l'API et compléter de façon pérenne le revenu d'activité des ménages modestes avec le « RSA activité ». La PPE n'est pas intégrée au RSA comme cela avait été initialement envisagé. La PPE (versée sur la base des revenus perçus en t-1) est minorée du montant total de RSA activité (versé en année t-1). On peut donc voir ce dernier comme une avance à valoir sur la PPE, mais c'est en fait la PPE qui devient une aide résiduelle. Le graphique 10 nous rappelle d'une part la faiblesse des montants de PPE théorique par rapport au RSA activité, et d'autre part sa quasi-disparition (du moins dans le cas d'un célibataire présenté ici) puisque la PPE résiduelle est encore plus faible et concerne un intervalle étroit de revenus.

### 3.1.2. Revenu de Solidarité Active (RSA)

**Palier aux éventuelles trappes à inactivité.** Le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été mis en place en 2009 après plusieurs années de débat autour du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) concernant à la fois ses effets redistributifs et incitatifs. En particulier, le RMI a

---

113 Voir l'étude de Fry, V. and Stark, G. (1993) : *The Take-Up of Means-tested benefits 1984-90* London: IFS.

114 Ceci est clairement illustré par l'annonce récente du gouvernement qui propose de doubler en 2015 les dépenses budgétaires engagées cette année pour le soutien aux faibles revenus (suppression de la première tranche d'IR à 5,5% pour les bas revenus). Une des pistes explorées pour 2015 est justement une revalorisation de la PPE. Le problème de décalage temporel étant reconnu par le gouvernement, le versement de la PPE serait avancé dans le temps par l'intermédiaire d'un "bonus de PPE" à ceux qui l'ont perçue en 2014. Rien ne dit cependant qu'ils y auront droit encore en 2015, et des mesures rectificatives seront donc nécessaires, complexifiant le système pour des mesures dont on voit bien la nature provisoire. Ceci vient donc renforcer notre recommandation quant à une réforme urgente consistant à rendre l'IR contemporain aux revenus.

longtemps été accusé de générer des « trappes à inactivité » en réduisant considérablement les gains nets au travail pour les ménages à bas salaires. En écho à ce débat, diverses réformes avaient déjà été introduites (surtout la période d'intéressement durant laquelle le RMI et les revenus du travail pouvaient être partiellement cumulés).<sup>115</sup>

**Une extension du RMI aux ménages pauvres en activité.** Le RSA vise à lutter contre la pauvreté et à améliorer les incitations à la reprise d'une activité par rapport au RMI et à l'API. Il avait vocation au départ à se substituer aux trois minima sociaux (RMI, API et ASS) mais n'intègre finalement que les deux premiers.<sup>116</sup> Il remplace également, en les pérennisant, les mesures d'intéressement et la prime de retour à l'emploi.

Le RSA se calcule comme un montant maximal (le Revenu Minimum Garanti, RMG) qui varie avec la composition du ménage, diminué de 38% des revenus totaux du ménage. C'est donc une aide différentielle de même type que le RMI, la différence étant que ce dernier « taxait » à 100% les revenus d'activité après une année de reprise d'emploi (année au cours de laquelle les « mesures d'intéressement » permettaient un cumul total puis partiel du RMI et des revenus d'activité).<sup>117</sup> Le RSA pérennise donc les incitations à l'emploi offertes de façon temporaire par l'intéressement.

Le barème du RSA permet de cibler les ménages à bas revenus. Le RMG étant de 510 euros pour une personne seule et 764 euros pour un parent isolé avec un enfant, le RSA s'annule pour un revenu d'environ un SMIC à temps plein dans le premier cas et 1,6 fois le SMIC dans le second (comme on peut voir sur le graphique 10) ; pour un couple, le point de sortie se situe environ à 1,4 fois le SMIC.

Le « RSA socle », correspondant au RMI/API, couvre à peu près la même population (environ 1,1 million de bénéficiaires du RMI et 220 000 allocataires de l'API avant 2009), tandis que le « RSA activité » correspond à l'aide versée à ceux en emploi (le revenu disponible de ces derniers est donc équivalent au RMG plus 62% de leurs revenus d'activité). En décembre 2013 pour le régime général, on dénombrait 1,5 million de foyers percevant du RSA socle seulement, 0,5 million de foyers avec du RSA activité seulement et 0,2 million de foyers bénéficiant simultanément d'un droit au RSA socle et au RSA activité.

---

<sup>115</sup> La réforme du RSA n'agit pas seulement sur le levier financier ; elle cherche également à améliorer le processus d'accompagnement et d'orientation vers l'emploi, en donnant la priorité à celui-ci sur l'accompagnement social. Il s'agit donc d'une politique d'activation. En effet, l'un des objectifs de la réforme du RSA était de mieux individualiser et différencier les parcours d'insertion. Les bénéficiaires ayant les revenus d'activité les plus faibles (entrant dans le champ des « droits et devoirs ») doivent être orientés en priorité vers Pôle emploi ou un autre organisme du service public de l'emploi. En cas de difficultés faisant obstacle temporairement à un engagement en faveur d'une insertion professionnelle, les bénéficiaires sont orientés vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale (conseil général, centres communaux d'action sociale, associations d'insertion, etc.). La loi généralisant le RSA formalise également la fonction de « référent unique », qui doit organiser l'accompagnement du bénéficiaire. Pour autant, selon Arnold et Rochut (2013), qui exploitent l'enquête quantitative de la Dares auprès des bénéficiaires et éligibles au RSA réalisée en 2011, « les bénéficiaires du RSA perçoivent généralement peu de différence avec le RMI ou l'API [en matière d'accompagnement] ». Voir Arnold C., J. Rochut (2013) : « L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) », Dares Analyses n°008.

<sup>116</sup> L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) est un transfert octroyé pour deux ans et sous certaines conditions, notamment de ressources, après fin des droits à l'allocation chômage.

<sup>117</sup> Notons Y le revenu du ménage selon la formule et B(n) le montant maximum de RSA (le RMG), qui dépend de la structure familiale (conjoint, nombre d'enfants) noté n. Le revenu Y agrège tous les revenus des membres du ménage, nets d'impôt et de cotisations sociales, et inclut les autres aides sociales et familiales, à l'exception des allocations logement qui n'entrent ici que sous la forme d'un forfait logement, représentant entre 12 et 17 % de B(n). Le RSA est calculé comme  $\max(0 ; B(n) - t.Y)$ . Dans le régime RMI avant 1997, le taux t était de 100 %. Avec les mesures dites d'intéressement et notamment la loi Aubry de 1998, le taux t a été abaissé pour une durée d'un an pour permettre un cumul partiel du RMI et des revenus du travail (i.e. ramené à 0 pendant 3 mois puis 50 % pendant 9 mois). La réforme du RSA a permis de pérenniser cet effet incitatif en fixant indéfiniment le taux t à 38 %, de sorte qu'un allocataire du RSA reprenant un travail rémunéré en dessous de  $B(n)/38$  % peut cumuler ses revenus du travail et une partie du RSA de façon illimitée dans le temps.

Le coût du RSA est d'environ 8,5 milliards pour le RSA socle et 1,5 milliards pour le RSA activité.

**Le défaut des aides stigmatisantes et administrativement lourdes : le non-recours.** L'attribution du RSA n'est pas automatique et nécessite de faire une demande (hormis pour les bénéficiaires du RSA socle qui reprennent une activité). Le renouvellement s'effectue tous les 3 mois (i.e. l'aide est accordée en fonctions des revenus perçus lors des 3 mois précédents).

Les études du Comité d'évaluation du RSA ont permis de montrer que le taux de non-recours est de 35% pour le RSA socle.<sup>118</sup> C'est une proportion comparable à celle qui avait été estimée pour le RMI lorsque ce programme avait déjà atteint son régime de croisière. Notons que ce taux paraît élevé mais il est plutôt dans une bonne moyenne européenne – on trouve des taux de non-recours de plus de 40% dans l'aide sociale de certains pays scandinaves et en Allemagne.<sup>119</sup> Beaucoup plus inquiétant est le RSA activité, avec un taux de non-recours de 68%.

Les causes du non-recours sont connues : de nombreux ménages vivent la demande d'une aide sociale comme un coût psychologique associé au sentiment de stigmatisation en tant qu'« assisté » ; d'autres ménages n'ont pas accès à l'information (ils n'ont pas conscience d'avoir droit à un minimum social ou ne connaissent pas les règles d'obtention) ; enfin, il existe un coût dit « de transaction » dû à la démarche administrative, au temps qu'elle prend (temps qui peut alternativement servir à chercher un travail) et aux lourdeurs administratives associées à la complexité de ces démarches.

**Dans quelle mesure le non-recours est-il souhaité par l'Etat ?** Les études du Comité d'évaluation du RSA ont également chiffré le « manque à distribuer » du non-recours au RSA, c'est-à-dire le montant total auquel les éligibles non-recourant ont droit. La somme est très importante puisqu'elle se chiffre à environ 4,9 milliards d'euros.<sup>120</sup> Il est donc légitime de se demander dans quelle mesure cette économie budgétaire pour l'Etat, qui par ailleurs affaiblit l'impact anti-pauvreté de ces mesures, est involontaire ou bien fait partie d'un calcul coût-bénéfice de l'administration. Comme le montrent Kleven et Kopczuk (2011), la complexité des aides sociales peut agir comme un paramètre dans le processus de contrôle ou de « screening » de l'attribution de ces aides par l'Etat - et dans son arbitrage entre maximiser le taux de recours et minimiser le taux de fraude sociale.<sup>121</sup>

Dans le cas français, les chiffres semblent plutôt indiquer un problème de gestion: 20 937 cas de fraudes aux prestations familiales contre 700 000 personnes éligibles mais ne recourant pas au RSA ; 140 millions de fraude sociale (RSA et autres prestations) contre 4,9 milliards de RSA non perçus (1,3 milliards de RSA activité non perçus). L'écart financier est suffisamment grand pour se demander quel serait, en comparaison, le coût d'un monitoring permettant de ramener la fraude à un niveau négligeable. Cette comparaison a du sens, dans la situation actuelle et dans celle où, en même temps qu'un monitoring renforcé, on faciliterait grandement le recours au RSA en simplifiant les démarches et en l'intégrant au système fiscal pour un paiement automatisé du type PPE. On peut se demander si la crainte d'une fraude fiscale/sociale (c'est le fisc qui verserait les aides sous forme de crédit

---

<sup>118</sup> Comité national d'évaluation du RSA (2001), Rapport final, sous la présidence de François Bourguignon.

<sup>119</sup> Voir Olivier Bargain, Herwig Immervoll & Heikki Viitamäki (2012): "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data," *Journal of Economic Inequality*, 10(3), pages 375-395,

<sup>120</sup> Environ 3,1 milliards d'euros par an non distribués suite au non-recours au RSA socle seul, et 2,2 milliards d'euros pour RSA socle et activité et RSA activité seul. Dans cette somme, 1,7 milliard d'euros correspondent à la seule composante activité de l'allocation (supérieurs aux dépenses effectives en RSA activité : 1,5 milliards). Il faut toutefois retrancher à ce manque à distribuer 400 millions d'euros de la PPE que les non-recourants ne percevaient plus s'ils percevaient le RSA.

<sup>121</sup> Kleven, Henrik Jacobsen and Kopczuk, Wojciech (2011): "Transfer program complexity and the take-up of social benefits", *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (1). pp. 54-90. ISSN 1945-7731.

d'impôt) dans ce cas ne conduirait pas le législateur à rendre l'attribution de l'aide moins automatique. Il pourrait exiger des bénéficiaires potentiels une demande explicite – c'est le cas en Grande-Bretagne avec le *Working Tax Credit*. Ceci donnerait raison à Kleven et Kopczuk : l'arbitrage entre non-recours et fraude sociale mérite d'être explicité.

### 3.1.3. Allocations Logement (AL)

**Des aides importantes en volume et de par leur effet redistributif.** Les Allocations Logements (AL) représentent plus de 15 milliards d'euros, soit plus que le RSA et la PPE réunis. L'impact anti-pauvreté de ces aides est souvent sous-estimé. A titre d'illustration, les contraintes de budget que nous présentons en section 3.2 (graphique 11 et 12) montrent que les AL représentent environ un tiers des ressources pour des individus sans revenu. Ces graphiques font l'hypothèse de ménages locataires en zone 2 (villes de plus de 100 000 habitants, hors Paris) et au loyer plafond (le cas de 86% des ménages du parc locatif privé), mais le raisonnement ne change pas dans d'autres configurations.

**Une formule complexe.** Ces aides sont versées par l'entremise des propriétaires, en contrepartie de l'existence de charges de logement, et soumises à des critères relatifs aux caractéristiques de celui-ci (loyer, taille, décence). Nous donnons l'exemple des AL en secteur locatif, pour lesquelles la formule est la même en « Aide personnalisée au logement » ou en « Allocation de logement ». Il s'agit d'une formule (inutilement) complexe:  $AL = L + C - P_p$ , où L est le loyer réel pris en compte dans la limite d'un plafond variable en fonction de trois zones géographiques et du nombre de personnes à charge ; C est le forfait de charges ;  $P_p$  représente la participation personnelle du ménage calculé comme  $P_p = P_0 + T_p * (Y - R_0)$  avec  $P_0$  la participation minimale (le minimum entre 8,5 % de la dépense de logement plafonnée et 33,80 euros),  $T_p$  le taux de participation personnelle (en %, qui dépend de la composition familiale) et Y les ressources du foyer (revenu imposable avant certaines déductions de pensions alimentaires ou d'invalidité) et diminuées d'un montant forfaitaire  $R_0$ .

**Pas d'articulation avec les autres aides aux bas revenus.** On voit que l'aide diminue avec les revenus du ménage et cible donc les ménages à revenus bas ou modeste. Le taux de sortie  $T_p$  est lui-même le résultat d'un calcul compliqué et dépend du type de ménage et du lieu d'habitation. Pour un célibataire en zone 2, ce taux est de 33,3%, ce qui paraît élevé. En fait, le taux d'imposition implicite des bas revenus, ou taux *effectif*, est bien plus élevé puisque les taux de sortie des AL et du RSA se cumulent et s'ajoutent aux taux de cotisations sociales, de CSG/CRDS et, à partir d'un certain seuil, de l'IR. Nous étudions ce point en détail dans la section 3.2. Une meilleure articulation avec le RSA pourrait éventuellement permettre de faire baisser un peu ces taux effectifs ou du moins de gérer le potentiel redistributif/incitatif des politiques de bas revenus de façon cohérente.

**Pas un véritable soutien au logement.** Pour de nombreux ménages, l'aide n'augmente pas avec le loyer réel L puisque ce dernier dépasse le loyer plafond. C'est le cas de 86% des locataires du parc privé.<sup>122</sup> De plus, un soutien au logement passant par une revalorisation du plafond comporte un possible effet inflationniste si les aides au logement sont captées par les propriétaires à travers une hausse des loyers, comme l'ont montré plusieurs études.<sup>123</sup> Il convient donc de déconnecter les AL de la dépense de logement.

---

<sup>122</sup> Avis du Haut Conseil à la Famille, 28 avril 2011, sur « l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ».

<sup>123</sup> Anne Laferrère et David Le Blanc : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? » et Gabrielle Fack : « Pourquoi les ménages à bas revenus payent-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) ».

**Déconnecter les AL des dépenses logement et les intégrer dans le RSA.** Cette piste de réforme est évoquée par le Haut Conseil à la Famille qui suggère leur remplacement par une prestation non affectée, déterminée en fonction du niveau de ressources du ménage et de sa composition. Cette mesure permettrait d'annuler l'effet inflationniste de toute hausse de l'aide dû à la captation de ces hausses par les propriétaires.

La difficulté consiste à distinguer quel est l'objectif du législateur : soutien aux bas revenu (avec une prise en compte de leurs besoins incluant éventuellement les besoins de logement) ou politique paternaliste (au sens économique). Dans le deuxième cas, on pense qu'une aide de type AL est le rempart contre une précarisation du logement, mais il est aussi possible de faire confiance aux ménages pour cela. C'est bien ce qui est fait pour d'autres aides « ciblées » comme par exemple les AF : on attribue ces allocations selon le nombre et l'âge des enfants et on les labélise « familiales » pour inciter les parents à utiliser ces ressources afin d'améliorer les conditions de vie de leurs enfants.

A partir du moment où le principe de déconnexion des AL par rapport à la dépense de logement est acceptée, alors il est possible d'aller plus loin dans la simplification du système. On peut en effet réfléchir à un rapprochement entre cette nouvelle aide et le RSA, dont la logique redistributive est proche.<sup>124</sup> Dans les deux cas, il s'agit d'aides sous condition de ressources et modulées avec la composition familiale. On pourrait donc remplacer les AL par des incréments de RSA de sorte que le barème du RSA dépende des besoins moyens de logement par type de famille et par lieu d'habitation (pour prendre en compte les variations géographiques dans le coût du logement).

**Simplification, hausse du taux de recours et meilleur timing.** Le RSA né de cette fusion permettrait de simplifier les procédures pour les CAF et les démarches pour les allocataires. Ajouté au fait que les montants de RSA seraient plus élevés et vaudraient donc plus la peine de faire ces démarches, on peut donc espérer améliorer ainsi le taux de recours, notamment celui du RSA activité, dont on a rappelé le taux dramatiquement bas.

Le RSA-AL offrirait un meilleur instrument de pilotage de la redistribution et des incitations vers les bas revenus. Il permettrait éventuellement de reprofiler le barème d'ensemble dans le sens d'un meilleur arbitrage entre redistribution et incitation.

Enfin et surtout, les AL héritent du décalage temporel de l'IR. Les conditions de ressources prises en compte pour l'éligibilité aux AL nécessitent le dernier avis d'imposition. Il peut donc s'agir de celui de t-1 et donc d'une prise en compte des ressources de t-2. L'aide n'est donc plus du tout adaptée aux circonstances financières présentes du ménage. Un incrément « logement » du RSA permettrait au contraire de s'adapter aux besoins instantanés des ménages.

## 3.2. Prélèvements et aides sociales: une mise en perspective

### 3.2.1. Différents mécanismes de soutien aux revenus modestes

Les contribuables les plus modestes bénéficient de plusieurs mécanismes spécifiques pour soutenir leurs revenus. La décote qui diminue ou annule l'impôt sur le revenu pour ceux qui sont proches des seuils d'imposition (elle bénéficie à 12 millions de foyers, pour un coût de 2 milliards d'euros par an), plusieurs exonérations et abattements au niveau de l'IR

---

<sup>124</sup> Cette hypothèse avait été évoquée par la Commission « familles, vulnérabilité, pauvreté » à l'origine de la création du RSA (rapport « Hirsch ») mais rejetée par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, au motif qu'une aide sociale globale aurait des effets négatifs considérables sur le logement des personnes défavorisées. En effet, une aide non affectée pourrait « conduire les plus modestes à réduire leur dépense de logement au bénéfice d'autres types de dépenses ».

(abattement pour personnes âgées ou invalides, seuil de mise en recouvrement) de la CSG/CRDS (exonération ou réduction CRDS pour les chômeurs et les retraités) ou des impôts locaux (exonération de taxe d'habitation, foncière, redevance), et les aides sociales liées au revenu (AL, RSA activité, PPE).

On conclue généralement qu'une hausse de revenu conduit à une perte des avantages fiscaux et des aides sociales, d'autant plus forte que la sortie de ces dispositifs est souvent simultanée car se situant aux mêmes niveaux de revenu brut.

### 3.2.2. L'impact relatif des prélèvements et des aides sur les revenus intermédiaires

Nous proposons ici de se concentrer sur le cas de salariés afin de comparer l'effet relatif de baisse de CSG/IR par rapport aux aides de type AL/RSA. L'exemple souvent cité dans ce cas est une simulation du Trésor montrant qu'un célibataire payé au SMIC, dont les revenus augmentent de 100 euros, verrait son revenu disponible progresser de seulement 27 euros (un taux effectif de prélèvement de 73%), contre 66 euros s'il était payé 1,5 SMIC (un taux effectif de 24%). La différence provient d'une baisse des prestations dans le premier cas.

Les graphiques 11 et 12 illustrent ce phénomène. Nous représentons les composantes du revenu disponible à chaque niveau de revenu brut, en positif (aides sociales) ou négatif (impôts et cotisations). Ces graphiques montrent également les niveaux de *revenu disponible* (courbes de budget), en pointillés longs noirs, ainsi que les taux *marginiaux* effectifs d'imposition (que l'on lit sur l'axe vertical de droite), en pointillés courts noirs. Rappelons que ces derniers correspondent à 1 moins la pente de la courbe de budget : ils reflètent donc ce qui est pris sur un euro supplémentaire de revenu brut, à la fois en prélèvements réels (impôts, cotisations) mais également en perte d'aides sociales. Enfin, comme on se concentre sur les bas revenus et la question des incitations au travail, nous représentons aussi une variante du taux moyen effectif, *l'imposition effective sur la participation*, calculée comme 1 moins le gain net au travail rapporté au revenu brut total. Il s'agit donc bien d'un taux d'imposition effective sur ce que l'on gagne si l'on participe au marché du travail, au-delà de ce qu'on percevrait hors travail (RSA socle plein, AL pleines).<sup>125</sup>

Le graphique 11 décrit la situation d'un célibataire dont le revenu brut augmente jusqu'à un SMIC plein temps (1450 euros bruts) du fait d'une hausse de son taux activité, puis au-delà de ce seuil, du fait d'une hausse de son salaire horaire jusqu'à 2,77 fois le SMIC (environ 4000 euros bruts). Le graphique 12 fait la même hypothèse mais pour un parent isolé avec un enfant de moins de trois ans.

**La redistribution vers les travailleurs pauvres, mais aussi les désincitations potentielles, sont plus le fait des aides sociales que de l'impôt.** Nous observons sur ces graphiques que la courbe de revenu disponible est relativement plus aplatie à faibles niveaux de revenus. Ceci reflète bien des taux marginaux effectifs d'imposition élevés dus surtout au cumul des taux de sortie des aides sociales, et notamment du RSA et des AL. Ainsi, à 1000 euros de revenus bruts, le célibataire subit un taux marginal effectif de 85%. Sans le RSA et les AL, ce taux effectif serait de 29%. Ceci indique donc qu'un euro supplémentaire de revenu est amputé de 29 cents de prélèvements obligatoires (CSG, IR, cotisations sociales) mais également

---

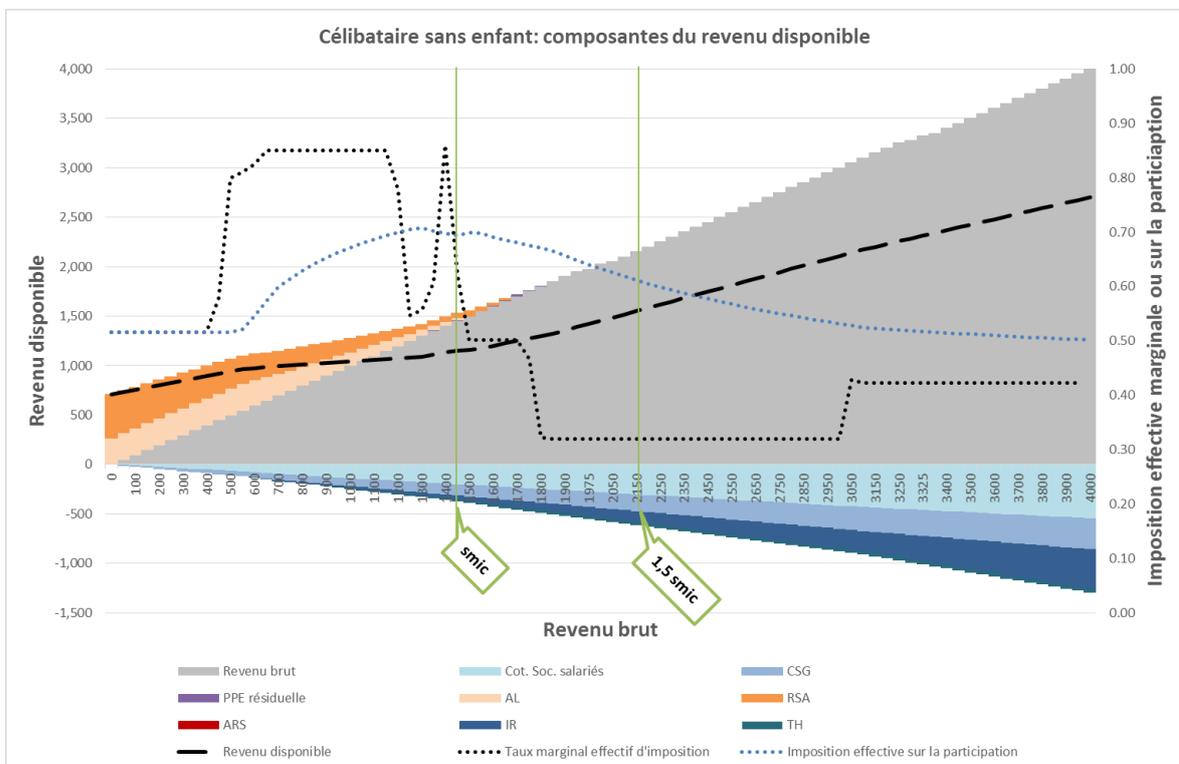
<sup>125</sup> Ce taux vaut donc 1 si le gain net au travail est nul (ce qui se passait pour de très faibles revenus d'activité sous le régime RMI après la fin de l'intéressement), et 0 si le gain *net* à l'emploi équivaut à ce qu'on gagne, c'est-à-dire si l'on peut cumuler intégralement ses revenus d'activité et les aides perçues hors travail. En comparaison, le taux effectif marginal est 1 moins le gain net sur un euro de revenu supplémentaire. L'imposition effective sur la participation est donc un taux effectif *non-marginal* qui mesure le pourcentage de ce que l'on perd de revenu brut du fait de l'impossibilité de cumuler totalement revenus d'activités et minima sociaux. On peut aussi l'écrire comme le taux moyen moins les revenus hors travail (RSA socle plein, AL pleines) divisés par le revenu brut. Il tend donc vers le taux moyen quand les revenus bruts augmentent.

réduit de 56 cents d'aides sociales. Le graphique 11 confirme donc l'étude du Trésor, avec des taux effectifs entre 50% et 85% pour les salariés rémunérés en dessous d'un SMIC temps plein. L'imposition effective est autour de 70% à ce niveau de rémunération : on garde 30% de ce que l'on gagne en plus des minima sociaux.

Autour de 1,5 SMIC, les taux marginaux effectifs sont bien plus bas puisque l'on est sorti de la zone d'éligibilité au RSA et AL. Ils sont environ de 30% (on est proche des taux calculés par le Trésor). Par contre, même à ce niveau de revenu, l'imposition effective de participation est encore de 60% environ. Ceci est clairement dû au fait que les minima sociaux sont restés élevés relativement à ce niveau de rémunération.

Le graphique 12 montre que la situation d'un ménage monoparental avec un enfant est similaire mais décalée vers la droite du fait de montants de RSA et d'AL supérieurs. Même à 1,5 SMIC, elle reçoit toujours du RSA et des AL. A ce niveau de revenu, elle continue donc à subir des taux marginaux effectifs élevés (de l'ordre de 60%) et une imposition effective de presque 70%.

**Graphique 11 : contrainte de budget et ses composantes (personne seule)**



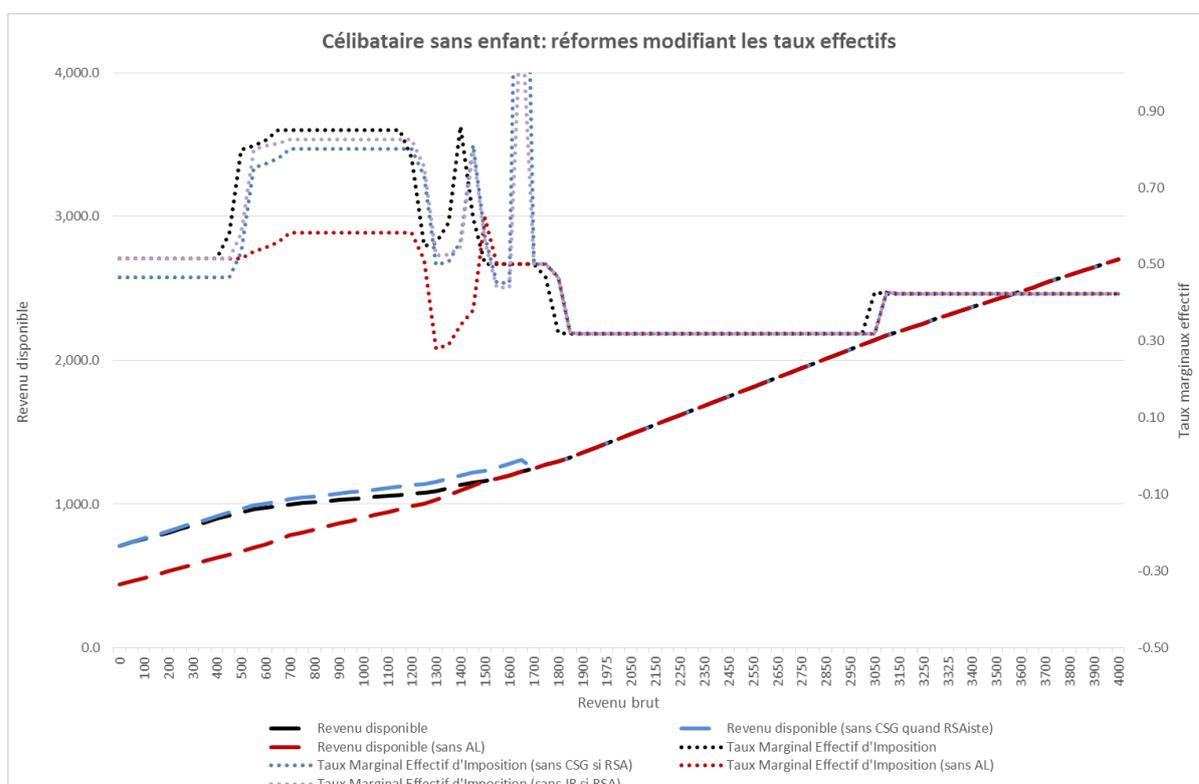
Source : calculs de l'auteur.



taux effectif de prélèvement diminuera donc de moins de 5 points dans ce cas (0,62x8), i.e. entre 5 et 7 fois moins qu'un ajustement de l'effet désincitatif dû à la sortie des AL.

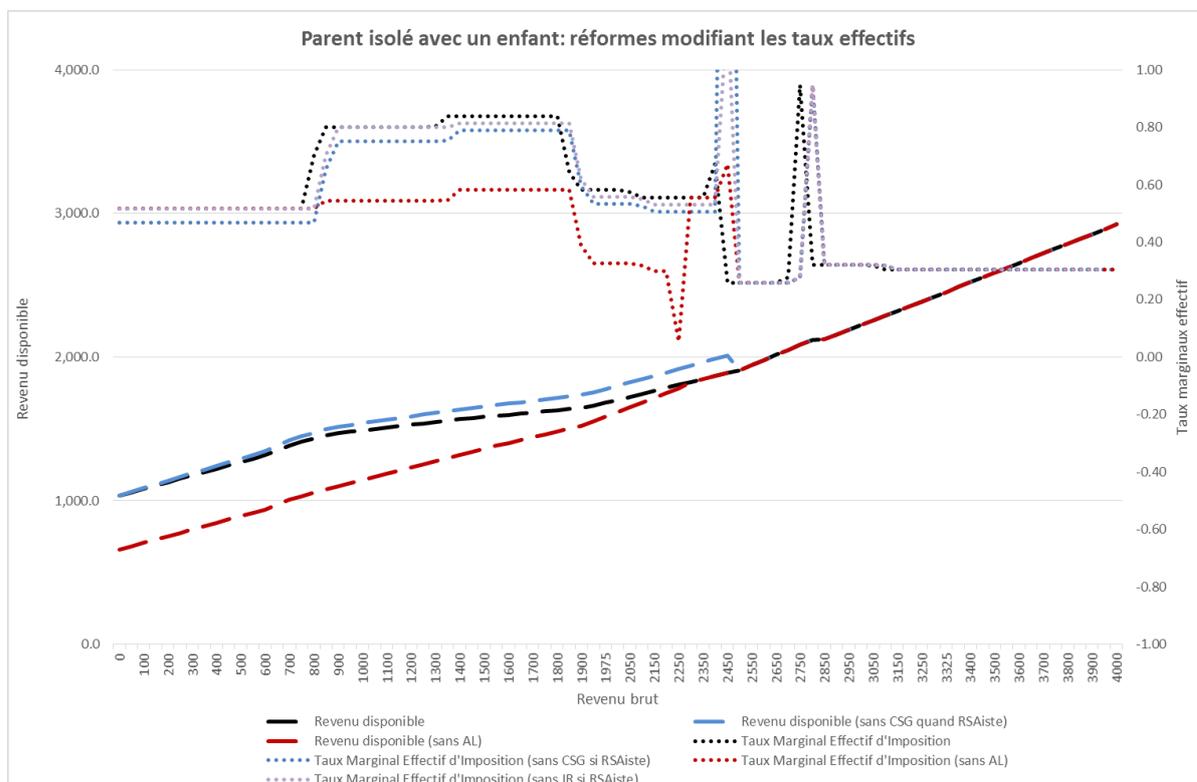
**Une suppression de la 1<sup>ère</sup> tranche d'IR abaisserait le taux effectif de 5,5 points.** L'annonce faite pour 2015, une suppression de la première tranche d'IR à 5,5%, concerne la part du revenu imposable annuel allant d'environ 6000 à 12000 euros (par part fiscale). Le seuil supérieur correspond donc à 1000 euros par mois imposables, soit à peu près 1450 euros bruts (le SMIC), ce qui correspond également au niveau de fin de RSA activité pour un célibataire (comme on le voit sur le graphique 11). Pour tous les revenus en deçà de ce seuil, la baisse de 5,5% du taux marginal est donc équivalente à celle obtenue avec la ristourne de CSG (la contrainte de budget mauve correspondant à cette réforme se superpose avec la bleue). Les graphiques 13 et 14 montrent que la courbe de taux effectif (mauve) diminue très peu par rapport à la situation actuelle (noire).

**Graphique 13 : revenu disponible et taux marginaux effectifs après modification des AL, de la CSG ou de l'IR (personne seule)**



Source : calculs de l'auteur.

**Graphique 14 : revenu disponible et taux marginaux effectifs après modification des AL, de la CSG ou de l'IR (parent isolé)**



Source : calculs de l'auteur.

### 3.2.3. D'autres dispositifs souvent cités mais finalement modestes

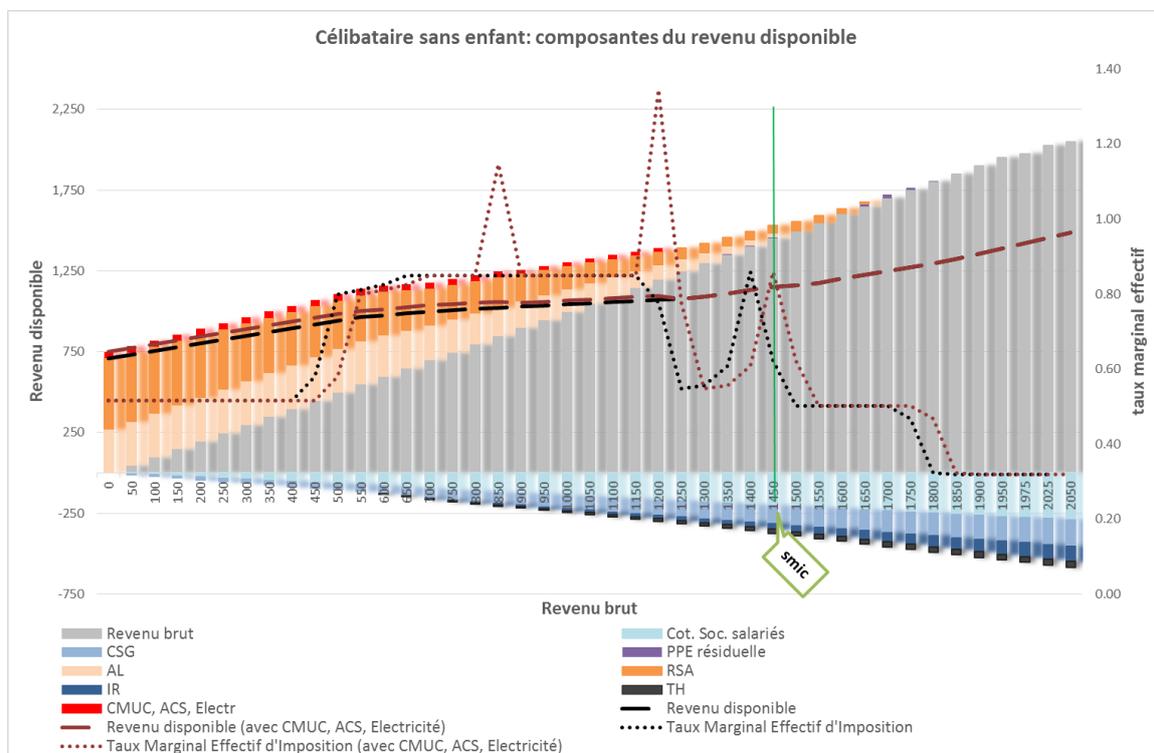
**Prestations en nature et droits connexes.** Les prestations « en nature » passent par la fourniture d'un service gratuit ou dont le prix est en partie supporté par une administration publique. Certains droits connexes nationaux sont alloués par l'Etat ou les grandes entreprises de réseau : dégrèvement de la taxe d'habitation, exonération de la redevance audiovisuelle, prime de Noël, majoration de l'aide personnelle au logement et tarifs spéciaux téléphone ; la CMU, sa complémentaire santé CMU-C (allouée automatiquement aux allocataires du RSA socle mais requérant une demande spécifique pour les allocataires du RSA activité) ou l'Aide à la complémentaire santé (l'ACS permet de bénéficier d'une réduction sur le prix annuel de la complémentaire santé choisi par le ménage); les tarifs sociaux de l'énergie (électricité, gaz) et des transports liés au bénéfice de la CMU-C.

A l'époque du RMI, le phénomène de trappe à inactivité associé aux minima monétaires (RMI, API, ASS) était amplifié par la sortie simultanée de certains de ces droits connexes et d'aides sociales locales.<sup>126</sup> Avant leur remplacement par le RSA et une déconnection entre certains droits et l'éligibilité aux minima sociaux, ces aides « en nature » pouvaient en effet représenter jusqu'à 20% des aides totales reçues par les bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

126 Voir le rapport de Sylvie Desmarescaux (2009) : « Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA » et l'étude de Denis Anne et Yannick L'Hority (2009) : « Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi », Économie et Statistique, n° 429-430, p. 129-157

Dans le graphique 15, nous ajoutons au cas-type du graphique 11 la valeur des trois prestations en nature les plus importantes dans le système actuel (incrément en rouge): CMU-C ou ACS et tarifs sociaux de l'énergie (« Electricité »). On voit que ces aides restent faibles en comparaison des montants de RSA et d'AL : 38 euros par mois pour CMU-C et tarifs sociaux, 24 pour ACS et tarifs sociaux dans notre exemple pour un célibataire sans enfant. Ces montants, et donc leur perte en fin de droit, sont, il est vrai, plus importants pour un parent isolé avec un enfant (61 et 34 respectivement) ou un couple avec deux enfants (114 et 61 respectivement). La sortie de ces aides n'abaissent cependant pas beaucoup le revenu disponible du ménage relativement aux aides sociales monétaires, mais crée néanmoins un petit effet de seuil qu'on illustre par les pics de taux marginaux effectifs sur le graphique 15, autour de 850 euros (sortie du CMUC-C) et de 1200 euros (sortie de l'ACS et tarifs sociaux).

**Graphique 15 : revenu disponible et taux marginaux effectifs après prise en compte des aides en nature (personne seule)**



Source : calculs de l'auteur.

**La décote d'IR : un mécanisme à double tranchant.** Un dernier mécanisme souvent cité est la décote de l'IR. Nous montrons ici que son effet sur les incitations est également anecdotique comparé aux taux de sortie des aides sociales. La décote est un mécanisme qui aboutit à exonérer d'une partie de l'impôt les ménages se situant juste au-dessus de la limite d'imposition, payant donc peu d'impôt, mais ayant également des revenus assez modestes. Les contribuables bénéficient d'une décote quand leur impôt  $T$  est inférieur à un seuil  $S$ , de sorte que la décote est égale à  $(S-T)/2$  et l'impôt final est  $T' = T - (S-T)/2$ . Avec  $S=960$  euros annuels, ce mécanisme permet d'exonérer d'impôt les contribuables dont l'impôt est inférieur à 320 euros annuels : leur taux effectif passe de 5,5% (première tranche d'IR) à 0%. L'exonération diminue linéairement entre 320 et 960 euros d'impôt, ce qui correspond pour un célibataire à environ 1400-1900 euros de revenu brut mensuel. Pour cet intervalle de revenus, où le taux marginal d'imposition correspond à 14% (seconde tranche d'IR), la

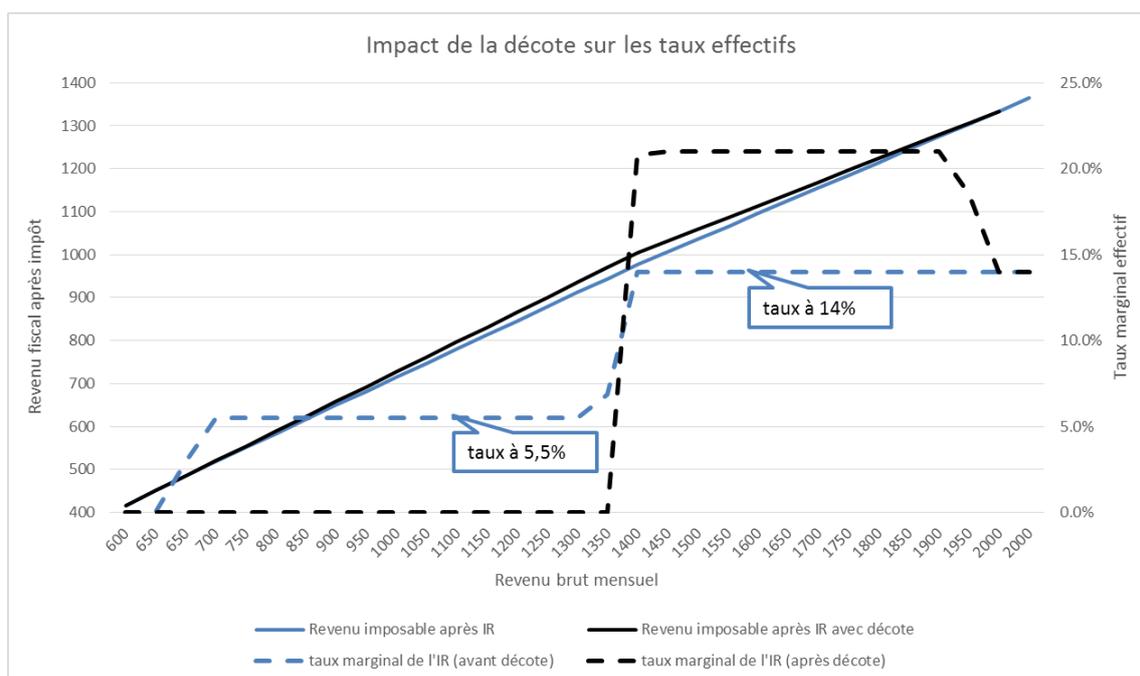
formule de calcul de la décote aboutit à un taux marginal 1,5 fois plus élevé, c'est-à-dire 21% (une hausse de 7 points).<sup>127</sup>

Ceci est illustré par le graphique 16 pour un célibataire sans enfant – les taux effectifs correspondent ici uniquement aux taux effectifs de l'impôt (on ignore les taux de sortie des aides, les cotisations sociales et la CSG), c'est-à-dire qu'ils sont calculés en variation du revenu fiscal après impôt pour une hausse marginale du revenu fiscal avant impôt. On observe les variations de taux effectifs qu'on vient de décrire (axe de droite) : une baisse de 5 points à gauche du seuil et une hausse de 7 points à droite. L'impact, finalement très faible, sur les revenus fiscaux après impôt est également représenté (axe de gauche) : une légère hausse du revenu après impôt jusqu'à environ 1400 euros de revenu brut mensuel (seuil de décote maximale) puis une annulation progressive de ce gain jusqu'à environ 1900 euros (seuil de fin de décote).

Il n'y a pas d' « effet de seuil » au sens d'une chute brutale du niveau de revenu après impôt, comme il est souvent dit à tort : c'est simplement l'aplatissement relatif de la courbe de budget entre les deux seuils qui se produit.

De cette analyse, on voit donc que des mesures consistant à augmenter la décote ne peuvent que renforcer ce double effet : diminuer le taux effectif de prélèvement en dessous du seuil de décote maximale (correspondant à un SMIC plein dans la situation actuelle) mais élever ce taux entre ce seuil et le seuil de fin de décote.

**Graphique 16 : mécanisme de la décote et effet sur les taux marginaux effectifs**



Source : calculs de l'auteur.

127 En effet,  $T'=0$  pour ceux dont  $T-(S-T)/2 \leq 0$ , c'est-à-dire  $T \leq S/3 = 320$ . La décote s'annule et  $T'=T$  lorsque  $T=S$ . Ainsi, pour ceux avec  $T$  entre  $S/3 = 320$  et  $S = 960$ , l'impôt devient  $T' = (3T-S)/2$  ce qui multiplie donc leur taux marginal par 1,5.

### 3.2.4. Les réformes de court-terme passent par une intégration des dispositifs

**Différents leviers mais des arbitrages redistribution-incitation quoiqu'il arrive.** De l'analyse précédente, on tire tout d'abord qu'une politique de soutien aux bas revenus trouve plus de marges de manœuvre dans un reprofilage des aides sociales que par une baisse des prélèvements. L'éternel arbitrage entre redistribution et incitation se pose dans tous les cas, cependant, ce quel que soit le levier sur lequel on agit. Cet arbitrage s'opère à deux niveaux.

Il s'agit d'abord d'un choix entre niveau de vie des pauvres inactifs et incitation à participer au marché du travail. C'est l'enjeu du niveau auquel on fixe les AL minimales et le RSA socle. Notre exemple ci-dessus d'une suppression des AL montre que l'on recrée des incitations au travail plus fortes mais on diminue l'aide aux pauvres inactifs, qui sont a priori les plus pauvres.

Si on envisage maintenant une réforme consistant à baisser le taux de sortie des AL et donc étendre vers le haut la zone de revenu éligible à ces aides, on augmente cette fois la redistribution vers des ménages en activité mais à revenu modeste. On augmente aussi les taux marginaux un peu plus haut (dans la zone de revenus où cette aide se termine dorénavant). Il y a donc un arbitrage entre soutien aux travailleurs pauvres et le risque d'inciter certains à une réduction de leur temps de travail.

**Les aides sociales intégrées : meilleur pilotage pour une politique redistributive et incitative cohérente.** Une intégration complète des prélèvements et des aides dans un système d'impôt négatif, tel que proposé (à titre illustratif) en section 2.1, n'arrivera probablement jamais en France. Il est cependant possible d'envisager une simplification du nombre d'instruments : intégrer notamment les AL et la PPE dans le barème du RSA. L'interaction du RSA avec le barème d'autres aides sous condition de ressources, en premier lieu les AL mais aussi les droits connexes, conduit à un cumul des taux de sortie qui conduit, on l'a vu, à des taux effectifs de prélèvement qui restent élevés. On constate une grande amélioration par rapport au RMI, et il ne sera peut-être pas possible de les faire baisser beaucoup plus. Néanmoins, la lisibilité et le pilotage du système s'en trouveront facilités pour le législateur.

Notons que l'idée de rapprocher différentes aides sociales a fait son chemin en Grande Bretagne où l'année 2014 devrait inaugurer le *niversal Credit*. Recommandé le *Institute for Fiscal Studies* de Londres, selon les préceptes de la *Mirrlees Review*, ce nouveau crédit d'impôt remboursable unifie le *Working Tax Credit* (équivalent de notre PPE/RSA activité), le *Child Tax Credit* (l'équivalent des AF, mais sous forme de crédit d'impôt et conditionné au revenu), le *Housing Benefit* (les AL), le *Income Support* (équivalent du RSA socle) et le *Jobseeker's Allowance* (les aides chômage, relativement déconnectées du niveau du dernier salaire dans ce système beveridgien, et donc agissant plus comme des aides sociales que comme une assurance chômage).

Cette politique unificatrice peut être vue au premier abord comme contraire au principe de Tinbergen. Un dispositif unifié peut cependant comporter une gamme de paramètres sur lesquels on peut agir pour prendre en compte les circonstances spécifiques des ménages. En l'occurrence, un crédit d'impôt remboursable peut agir comme transfert redistributif vers les plus pauvres, inciter au travail en maintenant des gains nets d'activité suffisants et s'ajuster selon les caractéristiques que l'on souhaite compenser (enfants à charge, handicap particulier, lieu d'habitation, etc.), pour des motifs d'équité horizontale ou de politique ciblée (lutte contre la pauvreté des enfants).

C'est ce que propose le *Universal Credit*, à savoir une aide globale qui permet de piloter avec un seul instrument la mise sous condition de ressources et les différents paramètres relatifs aux circonstances particulières des ménages. Dans ce cas précis, cette politique britannique tente d'unifier les taux de sortie des aides en un taux unique de 65% sur les revenus nets d'impôt et de cotisations (donc environ 73% du revenu brut), ce qui reste

malgré tout relativement élevé, afin de donner une meilleure cohérence à la politique d'incitation au travail. Comme on l'a dit, il est probablement difficile de faire mieux : il faudrait, pour réduire les taux sur les ménages modestes, verser cette aide jusqu'à des niveaux de revenus sensiblement plus élevés, ce qui a un coût budgétaire difficile en période de crise. Les autres avantages sont une réduction des coûts administratifs, puisque l'aide est versée par une seule administration (le *Department for Work and Pension*), et une amélioration potentielle des taux de recours (l'aide peut être demandée en ligne).

### 3.3. Enjeux et suggestions pour une refonte des politiques d'aide aux bas revenus

#### 3.3.1. « Trappes à inactivité » et bilan incitatif du RSA

**Une amélioration des gains à la reprise d'emploi avec le RSA.** L'analyse graphique menée en 3.2 a permis de comparer le rôle des différents dispositifs – et l'effet potentiel de réformes – agissant sur les bas revenus. Il est important de noter que même si des arguments en faveur d'une amélioration des incitations au travail subsistent, la situation actuelle est fortement améliorée par rapport à l'ère RMI/API (pendant laquelle les très bas revenus d'activités subissaient des taux effectifs d'imposition de 100% après un an de reprise d'activité).

**Des trappes à inactivité minimales sauf pour les parents isolés.** Même à cette époque, il n'est pas sûr que les trappes à inactivité aient été aussi importantes qu'on le pensait. Malgré des gains à la reprise d'activité très faibles au temps du RMI, il n'y a jamais eu de preuve flagrante d'une trappe à inactivité « généralisée » en France. Des trappes spécifiques à certains types de ménages existaient sûrement et existent probablement encore – touchant en premier lieu les mères célibataires. Une indication informelle de ceci est que les taux d'activité de presque tous les groupes démographiques ont baissé depuis les années 80 mais cette baisse a été nettement plus marquée pour les parents isolés. On a vu pour les mères célibataires âgés entre 20 et 30 ans un taux d'emploi passer de 65% dans les années 1980 à 35% en 2007 (avant la crise). Ceci laisse à penser qu'une partie substantielle de ces ménages aient pu être conduits à l'inactivité à cause de gains nets à la reprise d'emploi particulièrement faibles voire négatifs, résultant de trois facteurs cumulés : des salaires de marché souvent faibles, une taxation effective élevée des revenus du travail due au mode de calcul de l'AMI/RMI et du congé parental, et des coûts au travail particulièrement élevés (garde d'enfant).

Pour le principal groupe d'allocataires du RMI puis du RSA, les célibataires sans enfant, les effets désincitatifs de ces aides sont sûrement de bien moindre ampleur. Deux études proposent une approche par « expérience naturelle » utilisant les variations de montant selon l'âge ou selon le lieu d'habitation. La première, celle de Bargain et Doorley (2011), analyse la discontinuité d'âge du RMI à partir de l'enquête du recensement pour l'année 1999. En l'absence d'enfant à charge, seules les personnes de 25 ans et plus pouvaient être allocataires du RMI. <sup>128</sup> On peut donc vérifier s'il existe un fléchissement visible du taux d'emploi des jeunes juste après 25 ans, puisque certains d'entre eux choisiraient de ne pas travailler ou de réduire leur effort de recherche d'emploi à partir de cet âge. La seconde étude, celle de Wasmer et Chemin (2011), utilise le fait qu'une aide sociale existait en Alsace-Moselle avant la création du RMI. Ces deux études concluent à de faibles trappes à

---

<sup>128</sup> Bargain O. et K. Doorley (2011) : "Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance", IZA DP No. 429, 2009, et *Journal of Public Economics*, 95(9-10), pp 1096-1110. Wasmer E. et M. Chemin (2011) : "Ex-ante and ex-post evaluation of the 1989 French welfare reform using a natural experiment: the 1908 social laws in Alsace-Moselle", working paper

inactivité – une baisse du taux d'emploi de 7-10% confinée aux individus sans aucun diplôme.<sup>129</sup>

Les autres analyses sur le RMI s'appuient généralement sur la simple mise en relief des faibles gains nets au travail après la reprise d'un emploi. Il est difficile d'étudier la population de personnes potentiellement au RMI à partir de bases de données générales. Pour cette raison, l'étude Gurgand et Margolis (2008) s'appuie sur un échantillon spécifique et représentatif d'allocataires du RMI. Les auteurs montrent que les incitations financières au travail sont faibles pour cette population, mais leurs conclusions tendent à minimiser la thèse de trappes à inactivité, sauf pour la catégorie des familles monoparentales pour qui les coûts élevés au travail se cumulent aux faibles gains financiers.<sup>130</sup>

**Pas d'effet « ré-incitatif » à attendre du RSA et pas d'effet désincitatif non plus.** Concernant les effets du RSA sur l'emploi, nous disposons maintenant de trois analyses tirées du rapport final d'évaluation.<sup>131</sup> Danzin, Simonnet et Trancard (2012) s'intéressent à l'effet du RSA sur ses bénéficiaires. Elles montrent qu'à court terme (moins d'un an), ceux-ci ont des gains financiers au retour à l'emploi souvent plus forts dans le cadre du RMI que du RSA, en raison des mécanismes d'intéressement qui permettaient un cumul complet d'aide et de revenu pendant quelques mois. À l'inverse, après un an de reprise d'activité, les gains à l'emploi des allocataires sont plus élevés avec le RSA. De plus, lors de la mise en place du RSA, le taux de retour à l'emploi a plus augmenté pour les femmes ayant un ou deux enfants que pour celles sans enfant, en cohérence avec une plus forte augmentation des gains au retour à l'emploi à long terme des premières.

Briard et Sautory (2012) s'intéressent quant à eux aux personnes situées juste au-dessus du seuil d'éligibilité au RSA avant la réforme, afin de déterminer si elles ont réduit leur offre de travail pour bénéficier du RSA, en passant par exemple à temps partiel. Les auteurs ne décèlent pas un tel effet désincitatif du RSA sur l'offre de travail, à l'horizon de la fin 2010.

Enfin, Bargain et Vicard (2012) utilisent la discontinuité d'âge à 25 ans, qui s'applique aussi au RSA avant l'introduction d'un RSA jeune en 2011. Ils considèrent la période 2004-11. En l'absence d'autres discontinuités d'âge, notamment de mesures encourageant la demande de travail en faveur des moins de 25 ans, une éventuelle baisse du taux d'emploi à 25 ans serait intégralement attribuée aux effets du RMI et du RSA sur les incitations financières au travail. Comme Bargain et Doorley (2011), ils trouvent qu'avant 2009, une légère rupture dans les taux d'emploi est décelable pour les jeunes les moins qualifiés (ayant au mieux le BEPC). Cette rupture disparaît par la suite, en particulier après la mise en place du RSA. La conclusion principale est donc que les effets désincitatifs au travail parmi les jeunes sans enfant étaient déjà faibles avec le RMI, confinés aux jeunes sans qualification, et qu'il n'y a donc pas lieu d'attendre d'effet ré-incitatif fort de la part du RSA.<sup>132</sup>

Alors qu'on parle d'échec du RSA, son bilan incitatif n'est donc pas négatif. Nous sommes d'accord avec Allègre (2013) quand il conclue que le RSA doit être repensé « comme un instrument de soutien aux bas revenus ayant pour caractéristique de ne pas être

---

<sup>129</sup> Bargain O. et K. Doorley (2011) : "Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance", IZA DP No. 429, 2009, et *Journal of Public Economics*, 95(9-10), pp 1096-1110. Wasmer E. et M. Chemin (2011) : "Ex-ante and ex-post evaluation of the 1989 French welfare reform using a natural experiment: the 1908 social laws in Alsace-Moselle", working paper

<sup>130</sup> Gurgand M. et D. Margolis (2008) : "Does work pay in France? Monetary incentives, hours constraints, and the guaranteed minimum income", *Journal of Public Economics*, 92, pp 1669-1697

<sup>131</sup> Comité national d'évaluation du RSA (2011), Rapport final, sous la direction de François Bourguignon.

<sup>132</sup> Danzin É., V. Simonnet et D. Trancard (2014) : « Les effets du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires », *Economie et Statistiques*, N° 467-468, p.91-116. Briard P. et O. Sautory (2012) : « Évaluation de l'impact du Revenu de Solidarité Active (RSA) sur l'offre de travail », Document de travail DARES, n° 171, mars. 1. Bargain, O., and A. Vicard (2014): "L'impact du RMI/RSA sur l'emploi des jeunes: Etude de la discontinuité à 25 ans", *Economie et Statistiques*, N° 467-468, p.61-89

désincitatif, plutôt que comme un instrument visant à inciter à la reprise d'activité ». <sup>133</sup> Le bilan redistributif du RSA global est également bon puisque le RSA socle, dont le taux de recours est acceptable, permet tout comme le RMI de réduire l'intensité de la pauvreté chez les plus démunis. <sup>134</sup> Le problème essentiel du RSA est le faible taux de recours du RSA à l'activité, comme nous l'avons souligné, et la quasi absence d'aide aux plus jeunes malgré la réforme de 2011.

**L'absence de trappes massives est assez logique.** Les raisons pour lesquelles le phénomène de trappe à inactivité est globalement faible sont explorées dans d'autres études (Deroyon et al., 2008, Fabre et Vicard, 2009). Entre autres, l'accès à l'emploi peut être perçu comme une norme sociale à atteindre, même si les gains financiers qu'il procure sont faibles. De surcroît, la plupart des chômeurs recherchent un emploi à temps plein, alors que le RMI ou le RSA jouent surtout sur l'arbitrage entre emploi à temps partiel et inactivité. Enfin, de faibles gains au travail à court terme peuvent être compensés par des gains à plus long terme que procure l'augmentation du capital humain lié à l'expérience professionnelle, une possible baisse des coûts futurs de recherche d'emploi et une amélioration des conditions futures d'emploi (salaire notamment). <sup>135</sup>

**Une aide accrue aux bas revenus procède donc plus d'une volonté redistributive et de modernisation que d'une réelle nécessité d'améliorer les incitations.** On peut donc souhaiter vouloir aider un peu plus les bas revenus ou les gains à une reprise d'activité. Cependant, une telle politique se justifierait plus par une volonté redistributive qu'incitative - sauf pour des populations ciblées comme les mères célibataires, pour lesquelles les trappes à inactivité sont potentiellement importantes. Des études spécifiques sur ce groupe sont nécessaires, ainsi qu'une réflexion sur des instruments ciblés tels que les crédits d'impôt pour garde d'enfant.

On peut vouloir lisser un peu plus la courbe de budget – qui est déjà relativement régulière, comme on l'a vu sur les graphiques 11 et 12. Pour cela, il est utile de rappeler que la modernisation de notre politique socio-fiscale requière une simplification, soit extrême avec l'impôt négatif, soit plus en douceur avec un effort pour réduire l'amoncellement de mesures et augmenter la lisibilité d'ensemble. Ceci est important pour améliorer la compréhension du système et limiter le non-recours chez les bénéficiaires potentiels. C'est également important pour les décideurs politiques qui ne perçoivent pas toujours l'effet net d'une mesure (la baisse d'IR proposée en 2014 étant un exemple), ce qui réduit l'efficacité du pilotage des politiques redistributives et incitatives. Nous avons suggéré plus haut l'intégration de différentes aides et une meilleure coordination avec les prélèvements obligatoires. Nous étudions maintenant les options possibles spécifiquement pour la réforme PPE-RSA-AL.

---

<sup>133</sup> Guillaume Allègre (2013) : « RSA et lutte contre la pauvreté : quels effets sur les travailleurs pauvres ? », Politiques sociales et familiales n° 113 - septembre 2013.

<sup>134</sup> En matière de lutte contre la pauvreté, la fonction du RSA est de diminuer l'« intensité » de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare le revenu des foyers pauvres du seuil de pauvreté, plutôt que le nombre de foyers dont le revenu est inférieur à ce seuil. Le rapport du Comité national d'évaluation du RSA (2011) indique que « l'impact du RSA sur la pauvreté serait très substantiel s'il était possible de diminuer sensiblement le taux de non-recours, cet effet jouant moins sur la proportion de pauvres – le montant forfaitaire restant inférieur au seuil de pauvreté – que sur l'intensité de la pauvreté. »

<sup>135</sup> Deroyon T., M. Hennion, G. Maigne et L. Ricroch (2008) : « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI », in RMI, l'état des lieux, 1988-2008, sous la direction de Lelièvre M. et Nauze-Fichet E. Fabre V. et A. Vicard (2009) : « Que faut-il faire pour aider les allocataires du RMI à retrouver un emploi ? Le point de vue des bénéficiaires », Premières Synthèses, n°2009-27.2, Dares

### 3.3.2. Condition de ressources individuelles ou conjointes: redistribution vs. incitation

On peut concevoir une aide sociale individuelle, c'est-à-dire conditionnée sur les revenus individuels (comme le propose Landais, Piketty, Saez, 2011) ou sur les salaires (comme la PPE). On peut y être fortement opposé et souhaiter conserver une aide conditionnée sur les revenus du ménage (comme le RSA, mais aussi l'hybride PPE qui dépend aussi d'un critère de ressources au niveau du foyer fiscal). On revient donc, dans un certain sens, à la discussion de la section 2.3 sur l'impôt conjugalisé versus individuel, et aux arguments phare du débat : équité horizontale et ciblage d'un côté contre incitation au travail féminin et libéralisme politique de l'autre.<sup>136</sup>

**Objectif redistributif.** L'argument premier pour les défenseurs d'un impôt conjoint est le critère d'équité horizontale. De la même manière, un impôt négatif ou une aide sociale doivent reposer sur une condition de ressources qui apprécie le niveau de vie effectif du ménage et,<sup>137</sup> si l'on suppose un partage des ressources au sein du ménage, qui apprécie l'*ensemble* des revenus du ménage. Dit autrement, une aide sociale conditionnée aux ressources totales du ménage permet de mieux cibler les ménages en fonction de leur niveau de vie et de redistribuer vers les plus démunis. En ce sens, le RSA fonctionne plutôt bien car son ciblage permet d'atteindre en théorie, mais aussi en pratique dans une large mesure, les ménages les plus modestes - et ainsi de réduire l'intensité de la pauvreté chez les inactifs pauvres (RSA socle) et chez les travailleurs pauvres (RSA activité).<sup>138</sup>

**Désincitations du second apporteur de revenu.** L'argument en faveur d'une aide individuelle est également du même type que celui avancé en faveur d'un impôt individualisé, à savoir que le taux effectif du deuxième apporteur de revenus ne dépend pas des revenus du premier. La conjugalisation pose problème, on l'a vu, dans un système progressif où le taux marginal inférieur du second travailleur correspond au taux marginal supérieur du premier travailleur. Dans le cas de l'impôt, il s'agissait véritablement du taux marginal de la tranche où se situe le ménage avant que le second travailleur n'entre sur le marché du travail.

Dans le cas d'une aide sociale, il s'agit des taux de sortie des aides sociales. Si l'aide est versée sans imposition implicite des revenus sur une plage de revenus initiaux, comme c'est le cas avec le « plateau » du crédit d'impôt américain (EITC), alors les revenus dans cette tranche seront moins imposés que les revenus un peu supérieurs qui entrent eux dans la zone de sortie de l'aide. On voit donc bien que si c'est le revenu du ménage qui est utilisé dans la condition de ressource, une telle progressivité des taux implicites risque de pénaliser les revenus du travailleur « d'appoint ».

Pour juger de cet effet en France, considérons d'abord un couple monoactif. Le graphique 17 montre que le taux d'imposition effective sur la participation du premier travailleur est un peu plus de 50% jusqu'à 1000 euros de revenu brut, correspondant au taux de sortie du RSA cumulé au taux de cotisations sociales. Les AL restent constantes sur cette plage de revenu (ceci correspond à un « plateau » pour cette aide, tel que nous le décrivons ci-dessus pour l'EITC). Au-delà de 1000 euros, le montant des AL diminue avec le revenu. Le taux marginal effectif saute alors à près de 78%, de façon similaire à ce que nous avons vu pour un célibataire en 3.2.2 et entraîne avec lui l'imposition effective sur la participation qui se met à augmenter.

---

<sup>136</sup> Pour d'autres arguments en faveur de l'individualisation des droits, nous renvoyons le lecteur à Landais, Piketty, Saez (2011), et pour les arguments contre, à Sterdyniak H. (2004) : « Contre l'individualisation des droits sociaux », Revue de l'OFCE, n° 90, pp. 419-460.

<sup>137</sup> Nous avons tenté d'élucider en section 2.2.1 les échelles d'équivalence « enfant » implicites effectuant cette transformation du revenu en revenu équivalent, en haut mais aussi en bas de la distribution (en 2.3.4, nous avons suggéré de le faire pour les échelles d'équivalence « couple »).

<sup>138</sup> Voir : Comité national d'évaluation du RSA (2001), Rapport final.

Supposons que le travailleur de ce ménage monoactif soit au SMIC, il est donc taxé à 78% à la marge et l'imposition effective de sa participation est d'environ 60%. Supposons maintenant que l'épouse se mette à travailler. Le gain de revenu disponible (et ses composantes) en fonction de son revenu brut est représenté sur le graphique 18. Les premiers euros de l'épouse sont taxés au taux marginal effectif des derniers euros de son mari, à savoir 78%, et son taux d'imposition effective sur la participation est aussi à ce niveau. Il le reste jusqu'à un demi SMIC et diminue ensuite. Il faut qu'elle gagne jusqu'à 1,2 SMIC pour que son gain net au travail rapporté au revenu soit équivalent à celui de son mari. Dans cet exemple, c'est donc le temps partiel du second travailleur qui est découragé.<sup>139</sup>

Etant donnés les coûts associés au travail (notamment les coûts de garde d'enfant), un conditionnement des aides sociales sur les revenus du ménage a donc potentiellement un effet important sur le travail des femmes dans les ménages à bas salaires.

**Les études empiriques montrent que les réponses comportementales sont plus importantes dans les ménages à bas revenus.** En section 2.3.3, nous avons minimisé l'ampleur des réponses comportementales liées à l'effet désincitatif du QC sur l'emploi des femmes dans les ménages de contribuables. Nous avons cependant souligné que les ajustements d'offre de travail sont probablement plus importants dans les ménages plus pauvres.

La littérature empirique tend à confirmer que le problème d'incitation au travail sur le second apporteur de revenu se pose avec plus d'acuité dans les ménages à bas revenus. Deux études américaines ont étudié les hausses de EITC dans les années 90 aux Etats-Unis et notamment celle de 1993, utilisées comme des « expériences naturelles » pour évaluer l'impact du niveau des crédits d'impôt familiarisés sur l'emploi des couples.<sup>140</sup> Ces deux études concluent à un effet désincitatif des hausses de crédits d'impôt sur l'emploi des femmes mariées, notamment celles avec des enfants et ne pouvant espérer qu'un faible salaire sur le marché du travail. L'extension du crédit d'impôt familial britannique a donné lieu à des études similaires dont les conclusions sont plus ambiguës.<sup>141</sup>

Ces quelques éléments corroborent néanmoins les conclusions obtenues en fin de section 2.3.3 et montrent que le coût potentiel d'une aide conjugalisée réside dans un certain degré de découragement - qui reste à évaluer précisément - des seconds travailleurs dans les ménages monoactifs à bas revenus.

---

<sup>139</sup> Peut-être plus parlant que les taux effectifs, le calcul des gains nets à une reprise d'emploi nous montre que dans cet exemple, le premier apporteur de revenu gagnerait 370 euros mensuels de plus en travaillant pour un demi-SMIC plutôt que de ne pas travailler. Ce gain net ne serait que de 185 euros pour le second apporteur dans un ménage biactif.

<sup>140</sup> Ellwood, David (2000): "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements", *National Tax Journal*, 53(4):1063-1105, et Eissa, Nada et Hilary Hoynes. (2004): "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit." *Journal of Public Economics*. 88(9-10): 1931-1958.

<sup>141</sup> Blundell, R.W., A. Duncan, J. McCrae and C. Meghir (2000): "The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit", *Fiscal Studies*, 21, 1, 75-103, et Blundell, R., Brewer, M., Shephard, A. (2005): "Evaluating the labourmarket impact of Working Families Tax Credit using difference-in-differences", HM Revenue and Customs. La première étude conclue à un effet désincitatif sur l'emploi des femmes mariées tandis que la seconde ne trouve pas d'effet.



### 3.3.3. Un point sur la CSG progressive

Un des arguments en faveur d'une CSG progressive est de renforcer les incitations au travail. Une progressivité de la CSG, notamment dans les bas revenus, est en effet citée comme une manière très visible de rendre le travail payant. Nous pensons que c'est un chemin peu intéressant pour trois raisons.

La première est qu'introduire de la progressivité, c'est-à-dire une redistribution entre contribuables, implique que l'on tienne compte de la capacité contributive des ménages et donc de la composition familiale. Une ristourne de CSG avait été rejetée par le Conseil Constitutionnel en 2001 pour cette raison, conduisant à la création de la PPE, c'est-à-dire un crédit d'impôt individuel mais conditionné sur le revenu du foyer fiscal. D'une part, il n'est donc pas souhaitable de récidiver sans réformer la PPE elle-même. D'autre part, c'est plus généralement dans un nouvel ensemble né de la fusion PPE-RSA-AL qu'il faut penser ce mode de redistribution/incitation aux bas revenus.

La deuxième raison est qu'une CSG progressive nécessiterait une déclaration fiscale, tout comme l'IR, puisque le taux d'imposition dépendrait de la situation du ménage (composition familial, montant des autres revenus). Même s'il s'agit de la même déclaration que pour l'IR, et en supposant qu'on ait mis fin au décalage temporel de l'IR, un deuxième barème progressif nuirait à la compréhension du barème effectif qui s'applique à chaque niveau de revenu. Il n'est pas souhaitable de rendre le système encore plus opaque.

La troisième raison est le manque d'efficacité de cette mesure. Comme nous l'avons montré en 3.2.2, réduire les taux marginaux effectifs est possible mais la marge de manœuvre d'une baisse ou même d'une annulation de CSG pour les bas revenus est faible.

Une grande réforme du système PPE-RSA-AL peut obtenir des effets bien supérieurs à un aménagement de la CSG sans introduire une couche de complexité supplémentaire. Elle permettrait au contraire de rationaliser l'ensemble des dispositifs de soutien aux travailleurs pauvres.

### 3.3.4. Un point sur la « Prime d'Activité Sirugue »

En 2013, le rapport « Sirugue » a étudié quatre scénarios de réforme des mécanismes de soutien aux bas revenus, dont le maintien de la seule PPE ou du seul RSA "activité".<sup>142</sup> La piste privilégiée était le remplacement des deux dispositifs par une « Prime d'Activité ». Les ressources de l'ensemble du foyer seraient prises en compte pour déterminer l'éligibilité du demandeur. La prime serait calculée sur ses seuls revenus, qui devraient être inférieurs à 1,2 SMIC. Elle serait accessible dès 18 ans et versée mensuellement par les CAF. Selon les simulations du rapport, le montant moyen de cette prime tournerait autour de 94 euros par mois, contre 40 euros pour la PPE et 170 euros en moyenne pour le RSA.

**Prime d'Activité : un potentiel redistributif plus faible que le RSA activité.** Plusieurs difficultés se posent avec cette proposition. Premièrement, on peut douter du potentiel redistributif de la Prime d'Activité. Conçue comme la PPE, elle est calculée en fonction du salaire. Le RSA est, comme on l'a vu, basé sur les ressources du ménage et donc un meilleur instrument anti-pauvreté. De plus, le RSA peut aller jusqu'à 1.5 SMIC pour un monoparental ou 2,1 SMIC pour un couple monoactif. La Prime d'Activité s'arrête à 1.2 SMIC, c'est-à-dire à un niveau similaire à la fin de PPE. Les simulations de la Prime Sirugue montrent en effet un ciblage moins important et chiffrent jusqu'à 600 000 perdants dans le bas de la distribution par rapport à la situation actuelle. Un couple monoactif avec enfant sur quatre et une

---

<sup>142</sup> Christophe Sirugue (2013) : « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », Rapport au Premier ministre.

famille monoparentale sur trois verraient leurs revenus baisser de 32 euros environ avec cette nouvelle prestation.<sup>143</sup>

**Pas d'articulation avec les minima sociaux.** L'aspect peut-être le plus gênant est le fait que la Prime d'Activité ne présente pas d'articulation avec les minima sociaux. C'est aussi le cas de la PPE, puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt et qu'il aurait donc fallu se diriger vers un impôt négatif complet du type de celui décrit en 2.1.2 pour permettre cette articulation. Par contre, le RSA propose une articulation cohérente entre son versant « socle » pour les pauvres inactifs et « activité » pour les travailleurs pauvres : la condition de ressource, l'échelle d'équivalence et la condition d'âge sont les mêmes pour l'ensemble des niveaux de revenus éligibles.

**Le problème de non-recours ne s'améliorerait probablement pas.** La Prime d'Activité garde du RSA le fait qu'il s'agit d'une aide sociale dont il faut faire la demande. A moins d'un allègement considérable des procédures administratives – dont on peut douter à la lumière des discussions en 3.1.2 – on peut s'attendre à un taux de recours faible, au pire aussi faible que celui du RSA activité. De plus, ce problème risque d'être renforcé par les complexités supplémentaires (mesures complémentaires) et surtout par le fait que les montants à percevoir sont encore plus faibles que ceux du RSA activité (ceci diminue le gain net du recours et augmente donc la probabilité de non-recours). C'est sur cette dimension là qu'il aurait fallu s'inspirer de la PPE, à savoir un système redistributif par crédit d'impôt, donc automatiquement versé par l'administration (ou par les entreprises et les pôles emploi si le mécanisme de « tiers payeur » était retenu).

**Décalage temporel.** Enfin, la Prime d'Activité semble à nouveau hériter du décalage temporel de l'IR. En effet, tout comme la PPE, son montant dépend du salaire (qui doit être inférieur à 1,2 SMIC) mais l'éligibilité dépend aussi des revenus globaux du foyer, pris en compte à partir d'une déclaration fiscale et imposant donc le même décalage d'un an que la PPE.

**L'extension aux jeunes.** La pauvreté des jeunes est notablement plus élevée que la moyenne française car ils n'ont pas droit aux minima sociaux et ne perçoivent pas d'allocation chômage (n'ayant généralement pas cotisé suffisamment). Un cheval de bataille du rapport Sirugue qui mérite attention et soutien est la volonté d'étendre les aides sociales à tous les travailleurs pauvres âgés d'au moins 18 ans et non de 25 ans. Le « RSA jeune » est en effet trop restrictif (il faut avoir cotisé deux ans sur les trois dernières années pour être éligible), et il n'est actuellement perçu que par une poignée de jeunes (9000 environ). La Prime Sirugue permettrait d'atteindre 300 000 bénéficiaires supplémentaires correspondant essentiellement à ce groupe, les jeunes de 18-25 ans nouvellement éligibles. Une étude récente montre qu'étendre le RMI aux jeunes de moins de 25 ans aurait généré une baisse du taux d'emploi dans cette population, mais qu'une extension du RSA serait neutre.<sup>144</sup>

### 3.3.5. Pour une aide aux bas revenu née de la fusion RSA-PPE-AL

**Une aide familiale, redistributive et cohérente avec le reste du système.** Si l'objectif central des politiques d'aide aux bas revenus d'activité est de réduire la pauvreté, il est nécessaire de prendre en compte tous les revenus du ménage. Il faut aussi ajuster le niveau de vie du ménage à l'aide d'une échelle d'équivalence cohérente avec les dispositifs concernant les

---

<sup>143</sup> Pour éviter que ces familles plus fragiles (mono-parentales et mono-activité) ne soient trop affectées par la réforme, la prime serait accompagnée de "mesures complémentaires": soit un "complément enfant" (montant forfaitaire par enfant), soit une majoration de l'allocation de rentrée scolaire. Dans le premier cas, on complique à nouveau le système au risque d'aggraver le manque de lisibilité.

<sup>144</sup> Bargain, Olivier & Doorley, Karina, 2013. "Putting Structure on the RD Design: Social Transfers and Youth Inactivity in France," IZA Discussion Papers 7508, Institute for the Study of Labor (IZA).

autres niveaux de revenus, et notamment avec l'impôt citoyen (résultant d'une réforme de l'IR et de la CSG) et avec l'aide ciblant les ménages sans ressource (l'articulation RSA socle-RSA activité semble être un bon point de départ, mais l'intégration des autres aides, AL notamment, peut permettre d'aller plus loin). Il faut cibler les ménages dans le besoin, tel que le fait le RSA activité pour les travailleurs pauvres, et étendre l'aide aux 18-25 ans. Enfin, l'aide remplacerait à la fois le RSA, la PPE et les AL, les montants étant donc calculés pour limiter les perdants et pour tenir compte non seulement de la composition familiale mais également des loyers moyens de la région d'habitation.

**Recréer des incitations au travail pour les mères à bas salaires.** L'effet désincitatif concernant les femmes mariées dans les ménages à bas salaire peut être corrigé par des aides spécifiques permettant de subventionner le coût de garde des enfants. Nous avons argumenté longuement contre les niches fiscales, mais notons que ce système prend la forme d'un crédit d'impôt en Grande Bretagne (*Childcare tax credit*). Un tel système devrait aussi bénéficier aux mères célibataires afin de limiter la trappe à inactivité qui les touche particulièrement.

**Timing et aide au recours.** L'aide devrait venir en complément du revenu contemporain et donc être conditionnée aux revenus du (ou des) mois passés. Si elle est versée par les CAF, il faut considérer une sérieuse amélioration du processus administratif d'obtention de l'aide afin d'améliorer le taux de recours. Si l'impôt devient contemporain aux revenus, soit payé directement au Trésor public, soit prélevé à la source par un « tiers payeur » (l'entreprise si la personne est en emploi ou le Pôle Emploi si la personne est au chômage), alors il n'y a pas de vraie raison pour que l'aide sociale ne prenne pas la forme d'un crédit d'impôt remboursable. Si l'on craint une accélération massive de la fraude sociale dans ce cas, on peut ajuster le curseur de la complexité administrative en demande une déclaration de situation régulière du bénéficiaire, du moins plus régulière que la déclaration fiscale rectificative associée au prélèvement à la source.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Ce scénario est proche du système britannique, précédemment avec le *Working Tax Credit*, et maintenant avec le *Universal Credit*. La demande d'une déclaration régulière abaisserait le taux de recours, mais notons que ces dernières années, le *Working tax credit* bénéficiait tout de même d'un taux de recours d'environ deux fois supérieur à celui du RSA activité