

Mesures d'urgence sociale et économique : le revenu universel revient-il par la petite porte ?

La proposition de Benoît Hamon de « revenu universel d'existence » avait fait l'objet de débats animés lors de la campagne présidentielle de 2017. Depuis, le revenu universel avait à peu près disparu des radars de l'actualité jusqu'à l'automne 2018. Le Président de la République a paru alors vouloir s'en saisir à l'occasion du « plan pauvreté ». La revalorisation de la prime d'activité et l'extension très importante de son champ, dans le cadre des décisions consécutives à la crise des « gilets jaunes », paraissent donner une nouvelle actualité à ce sujet.

Les variations autour du revenu universel dans le débat européen et français

Objet de très nombreuses contributions doctrinales venues aussi bien des courants socialisants que de la pensée ultralibérale (depuis que Milton Friedman l'a fait connaître à la fin des années soixante), le thème de l'« impôt négatif » élargi à celui du revenu universel n'a fait jusqu'à présent l'objet que d'expériences limitées. Ainsi, depuis janvier 2017, la Finlande expérimente un « revenu universel de base » de 560€/mois sur 2000 personnes de plus de 25 ans en recherche d'emploi. La Suisse, de son côté, a rejeté par référendum en 2016 la proposition d'un revenu de base très large. Quant à l'Italie, l'institution d'un « revenu de citoyenneté » d'un minimum de 780 € par mois était l'une des propositions phares du mouvement « Cinq Étoiles ». Depuis l'arrivée aux affaires de la coalition en juin 2018, le revenu promis est loin d'être aussi universel qu'annoncé. Soumis à conditions de

ressources, le projet a dû être revu à la baisse. De surcroît, sa mise en œuvre s'avère différée suite à la contrainte dans laquelle s'est trouvée le gouvernement italien de réduire sa prévision de déficit public pour 2019.

En France, le « revenu universel d'existence » de Benoît Hamon devait conduire à verser un complément de ressources à toute personne de plus de 18 ans gagnant moins de 2800 € bruts par mois, de façon à assurer un minimum pour vivre. Même recadrée à la baisse, la proposition aurait touché un nombre considérable de bénéficiaires, ce qui avait conduit à des chiffrages de plusieurs centaines de milliards d'euros. A l'automne 2018, après une phase d'études et de consultation, 13 présidents de conseils départementaux socialistes ont présenté une proposition d'expérimentation d'un « revenu de base » automatiquement versé pendant 3 ans aux 18-24 ans, aux travailleurs à faibles revenus ou aux jeunes agriculteurs, à partir d'une fusion des aides existantes (RSA, Prime d'activité, APL...). Cette initiative a fait l'objet d'une proposition de loi qui n'a pas eu de suite à ce jour.

Et puis le sujet est revenu sur le devant de la scène lors de la présentation du « plan Pauvreté » le 14 septembre 2018, quand le Président de la République a annoncé la possibilité d'adopter en 2020 un « revenu universel d'activité ». Avec deux précisions essentielles -hormis celle du montant -, à savoir : 1. que cette aide serait destinée aux sans-emploi, sous condition de suivi d'un parcours d'insertion obligeant à ne pas refuser plus de deux offres d'emploi, 2. qu'elle serait financée par fusion du plus grand nombre possible de prestations sociales existantes, à commencer par les 10 minima sociaux actuels (RSA, PA, Allocation de solidarité aux personnes âgées, AAH...).

On voit bien que la problématique du revenu universel repose très largement sur l'enveloppe qu'on serait disposé à lui consacrer. Soit l'on en fait un instrument significatif et généralisé de lutte contre la pauvreté, et le coût devient

démessuré pour les finances publiques, il « s'autofinance » avec les aides sociales existantes ; mais on crée alors des effets de redistribution au détriment des catégories intermédiaires, bénéficiaires actuels de ces aides. Une étude de France Stratégie, rendue publique en mai dernier, a montré que la fusion des aides aurait des effets « gagnants-perdants » très significatifs, ce qui devait conduire à aborder le sujet avec la plus extrême circonspection.

Revalorisation et extension de la prime d'activité : un pas de plus vers l'impôt négatif ?

La mise en œuvre de la décision annoncée le 10 décembre par le Président de la République que tout travailleur payé au SMIC verrait, à partir du 1^{er} janvier 2019, son salaire net augmenté de 100€ sans coût supplémentaire pour les entreprises, a posé un véritable casse-tête au gouvernement. En choisissant de passer par la prime d'activité, on a sans doute perdu en lisibilité par rapport à une classique revalorisation au SMIC. La prise en compte des ressources familiales va éliminer en effet près de la moitié des salariés payés au SMIC. Mais, en majorant le bonus individuel de la prime d'activité-supplément accordé selon le niveau de revenus d'activité à partir de 0,5 SMIC et en étendant son champ jusqu'à 1,5 SMIC (contre 1,3 auparavant), le gouvernement va accroître de plus d'un million le nombre de bénéficiaires potentiels (de 3,8 millions à 5 millions) et instiller une bonne dose de progressivité dans le dispositif.

On se rapproche donc très fortement d'un système d'impôt négatif. L'État verse une aide, fortement corrélée au niveau de ressources global du ménage, à des actifs qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu. On trouve ensuite une tranche des ménages qui ne perçoivent pas la prime, mais dont le niveau de ressources les laisse en dehors du champ d'assujettissement à l'IR. Une dernière catégorie concerne les foyers fiscaux -moins de 50% de l'ensemble- qui payent la totalité du produit de l'IR. Certes, on est encore loin du

revenu universel puisque le dispositif ne concerne que les personnes qui exercent une activité-salariée ou indépendante, les sans-emplois pouvant toutefois être récupérés par d'autres mécanismes comme le RSA « socle » ou la garantie jeune, ou d'autres minima sociaux. Mais on a là une inflexion majeure puisque l'on revient dans le débat sur le revenu de base par le biais de paramètres de nature fiscale.

Voit-on se mettre en place les éléments du puzzle d'un « grand soir » de la fiscalité personnelle ?

Autre mesure qui amène à se poser des questions sur le devenir de la fiscalité personnelle : l'annulation de la hausse de 1,7% de la CSG sur les pensions, mise en œuvre l'an dernier, pour les retraités dont le montant net de pension se situe entre 1300 et 2000€ (correspondant à un revenu fiscal de référence entre 14548 et 22580 € pour un célibataire).

Désormais, il va y avoir 3 plafonds et 4 taux d'assujettissement des pensions à la CSG : un plafond au taux de 0% jusqu'à un revenu fiscal de référence de 11128€ pour un célibataire, un plafond au taux de 3,8% jusqu'à 14548€, un plafond au taux de 6,6% jusqu'à 22580€ et un taux de 8,3% au-delà. Certes, il ne s'agit pas de tranches au sens de l'IR, mais avec 4 taux, il y a désormais un élément de progressivité significatif pour cette composante de la CSG, alors que cette contribution avait jusqu'à présent un caractère proportionnel.

Hasard du calendrier, ces deux réformes, qui ont une conséquence importante sur l'équilibre du système de la fiscalité personnelle, interviennent au moment même où est introduit le prélèvement à la source qui va aligner le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu sur celui de la CSG. Nous vivons pour le moins un paradoxe : des mesures circonstancielles et improvisées pour éteindre dans l'urgence la « crise des gilets jaunes » « rejoignent » une réforme préparée de longue date avec grande minutie comme le PAS. Cette conjonction improbable conduit à esquisser les éléments

d'un puzzle qui pourrait faire apparaître les futurs contours de la grande réforme de la fiscalité personnelle dont on parle depuis 50 ans. Reste que la fiscalité française ayant atteint un degré de complexité extrême, tout changement mal maîtrisé d'un de ses éléments risque de déstabiliser tous les autres avec des transferts de charge imprévisibles. Sa réforme ne saurait donc procéder des mouvements de l'humeur ambiante. A cet égard, si l'objet légitime du « Grand débat national » promis pour le début 2019 est de faire des constats et de poser des questions, ce ne sera sans doute pas le meilleur endroit pour arrêter des options définitives dans un domaine comme la fiscalité.

Yves TERRASSE

Administrateur général des Finances publiques honoraire