UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Rapport de recherche 2005

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

# Impôt négatif ou crédit d'impôt: étude de faisabilité d'une réforme des subsides de l'assurance maladie

Mueller, Tobias; Oberson, Xavier

**How to cite**

MUELLER, Tobias, OBERSON, Xavier. Impôt négatif ou crédit d'impôt: étude de faisabilité d'une réforme des subsides de l'assurance maladie. 2005

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:36605

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Faculté des sciences
économiques et sociales

Laboratoire d'économie appliquée

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

# Impôt négatif ou crédit d'impôt : étude de faisabilité d'une réforme des subsides de l'assurance-maladie

Rapport final

Mandat de la Direction générale de l'action sociale
Département de l'action sociale et de la santé
Canton de Genève

**Tobias Müller**

**et**

**Xavier Oberson**

**Genève, le 18 mars 2005**

# Préface

Parmi les objectifs de la législature en cours, le Président du Département de l'action sociale et de la santé (DASS) du Canton de Genève, Monsieur Pierre-François Unger, cite la nécessité d'harmoniser et de coordonner les prestations sociales. Une première étape a été franchie par la mise en place d'un revenu déterminant unifié et l'introduction d'un système hiérarchisé des prestations d'aide sociale. Il subsiste toutefois des problèmes liés aux conditions d'octroi de certaines prestations sociales.

Ce rapport, qui a été effectué sur mandat de la Direction générale de l'action sociale du DASS, répond à cette préoccupation. Les objectifs du mandat avaient été esquissés lors d'entretiens avec M. Michel Gönczy et M. Eric Etienne de la Direction générale de l'action sociale. Il s'agit de :

- présenter le principe de l'impôt négatif avec ses forces et faiblesses et de commenter les expériences connues dans d'autres pays ;
- étudier la mise en place d'un modèle d'impôt négatif à Genève, soit de manière globale, soit dans un secteur particulier de prestations sociales (les subsides d'assurance-maladie) ;
- examiner la compatibilité d'une telle réforme avec le droit fédéral et cantonal et proposer d'éventuelles modifications.

Le rapport contient trois chapitres qui abordent ces questions. La partie économique du rapport (chapitres 1 et 2 et l'annexe) a été rédigée par M. Tobias Müller, professeur adjoint au Département d'économétrie de l'Université de Genève, et la partie juridique (chapitre 3) par M. Xavier Oberson, professeur ordinaire au Département de droit administratif et fiscal de l'Université de Genève.

# Table des matières

**1 L'impôt négatif : concepts et expériences** **3**

1.1 Le principe de l'impôt négatif 3
1.2 Le dilemme de l'impôt négatif 6
1.3 Expériences contrôlées et effets sur l'offre de travail 9
1.4 Un concept apparenté : l'allocation universelle 11
1.5 Développements récents : les crédits d'impôts 13
*Earned Income Tax Credit*
*Working Tax Credit et Child Tax Credit*
*Prime pour l'emploi*
1.6 Bilan des expériences 19

**2 Mise en place d'un impôt négatif à Genève** **20**

2.1 Le système actuel des subsides d'assurance-maladie 21
2.2 Effets de seuil 23
2.3 Primes d'assurance-maladie, subsides et taux moyens d'imposition 24
2.4 Un système alternatif d'attribution des subsides 29
2.5 Les réformes en cours : le revenu déterminant unifié 31
2.6 Les réformes futures : crédit d'impôt ou impôt négatif ? 33
2.7 Des subsides d'assurance-maladie vers un crédit d'impôt 33
2.8 Une réforme plus ambitieuse : l'impôt négatif 40
2.9 Aspects pratiques des réformes proposées 46

**3 Compatibilité du modèle proposé avec le droit fédéral et cantonal** **48**

3.1 Compatibilité avec les droits fondamentaux 49
3.2 Compatibilité avec le droit des assurances sociales 49
*3.2.1 Pour les assurés domiciliés en Suisse*
*3.2.2 Pour les assurés domiciliés à l'étranger*
3.3 Compatibilité avec la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (« LHID ») 51
3.4 Compatibilité avec le droit cantonal 52
3.5 Appréciation générale 52

**4 Résumé et conclusion** **54**

*Annexe :*

**A Un modèle global d'impôt négatif** **57**

**Références** **61**

# 1 L'impôt négatif : concepts et expériences

Le concept d'impôt négatif remonte aux années 1960 lorsqu'un certain nombre d'économistes ont proposé une réforme radicale du système de sécurité du revenu aux Etats-Unis. Afin d'évaluer les effets d'une telle réforme, des expériences contrôlées ont été mises en place et différentes variantes d'impôt négatif ont été proposées tant par les Démocrates que par les Républicains. Aucune de ces propositions n'a finalement été mise en oeuvre mais les réformes récentes portent la trace des discussions anciennes. Le débat sur les effets désincitatifs des programmes d'aide sociale a finalement débouché sur l'adoption de crédits d'impôt dans différents pays.

Dans ce chapitre, nous présentons le concept d'impôt négatif en mettant en évidence les enjeux de ces débats. La première section expose le principe de l'impôt négatif et montre en quoi il diffère du système actuel de sécurité du revenu. La section 2 présente le dilemme qui se pose lorsqu'on veut entreprendre une telle réforme. Ensuite, nous discutons les leçons que l'on peut tirer des expériences contrôlées menées aux Etats-Unis. Enfin, pour situer la problématique de l'impôt négatif dans un contexte plus large, deux concepts apparentés font l'objet des sections 5 et 6. Il s'agit de l'allocation universelle, d'une part, et des crédits d'impôt remboursables, d'autre part. Ces derniers se sont développés surtout aux Etats-Unis et au Royaume-Uni ; nous en donnons une description.

## 1.1 Le principe de l'impôt négatif

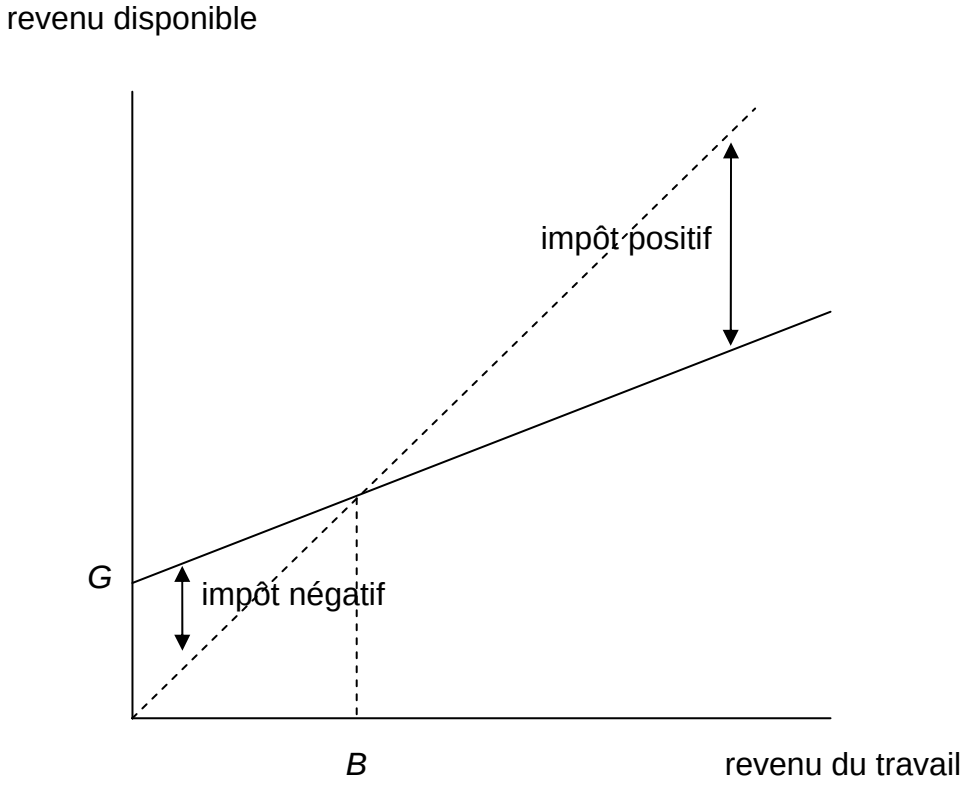
La mise en place d'un impôt négatif a été préconisée par des économistes de différents bords politiques, et notamment par les prix Nobel Milton Friedman et James Tobin. Il est généralement admis que Friedman (1962) a été le premier à proposer le concept d'impôt négatif alors que Tobin a élaboré un concept détaillé pour sa mise en oeuvre (Tobin et al., 1967).

Par analogie avec l'impôt « positif » sur le revenu, l'idée d'un impôt négatif consiste à appliquer des taux d'imposition négatifs aux revenus situés en dessous d'un certain seuil. Il s'agit en quelque sorte d'une extension « vers le bas » du barème d'impôt, consistant à compléter ou à remplacer les prestations sociales accordées sous condition de ressources. C'est notamment par rapport à ce dernier aspect – dans quelle mesure l'impôt négatif remplace ou complète les prestations sociales existantes – que les différentes propositions se distinguent.

Le modèle le plus élémentaire d'impôt négatif est illustré dans la figure 1.1. Il s'agit d'un impôt linéaire (« flat tax ») où le contribuable reçoit un crédit d'impôt $G$ et voit son revenu $R$ imposé à un taux unique $t$. En termes nets, le contribuable doit donc le montant $T = tR - G$ à l'administration fiscale. Il faut souligner que dans un tel système, le crédit d'impôt $G$ est *remboursable*, c'est-à-dire que l'administration fiscale rembourse au contribuable le montant $T$ au cas où celui-ci serait négatif. Le crédit d'impôt peut donc également être interprété comme un revenu garanti. C'est en cela que l'impôt négatif diffère

du « rabais d'impôt » genevois qui est équivalent à un crédit d'impôt *non remboursable*.

Figure 1.1 : Impôt négatif et taxation linéaire



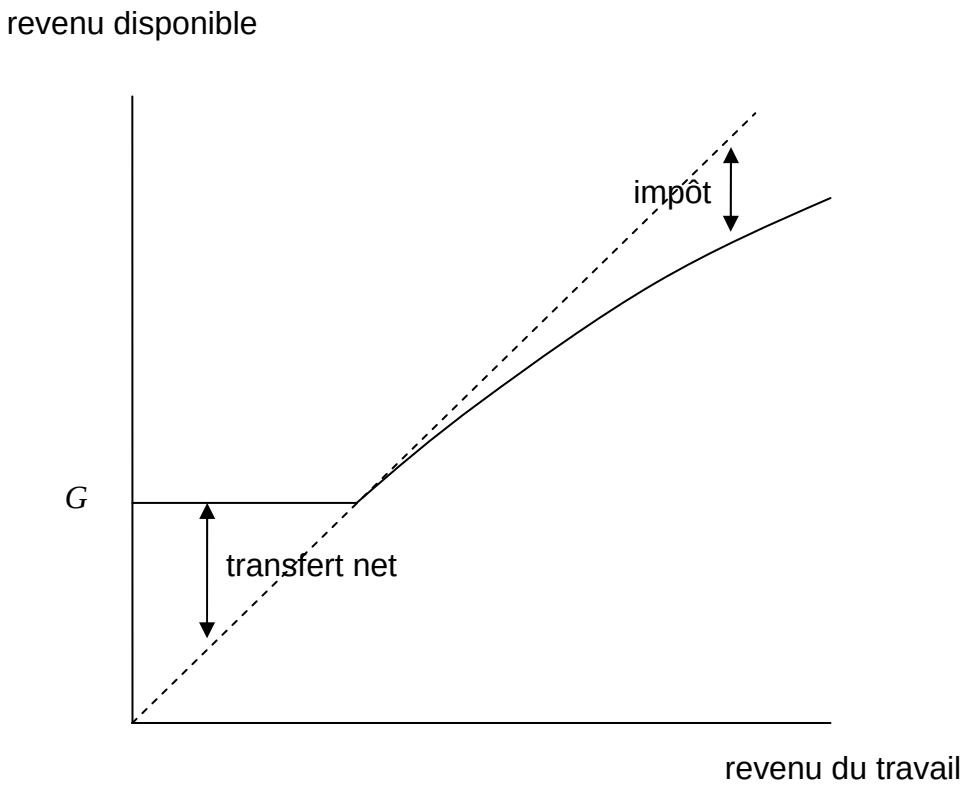

Dans l'esprit de Friedman (1962), l'impôt négatif était censé remplacer l'ensemble des transferts et prestations destinés à combattre la pauvreté. D'après Friedman, les avantages d'une telle réforme seraient multiples. Tout d'abord, il s'agit d'une mesure qui s'attaque directement au problème de la pauvreté (si l'on admet que celle-ci peut être définie en termes monétaires) puisque l'impôt négatif est accordé en fonction du revenu. Comme l'aide est attribuée en espèces, les bénéficiaires peuvent l'utiliser en fonction de leurs besoins ce qui différencie l'impôt négatif des prestations catégorielles.

Ensuite, Friedman estime qu'une telle réforme aboutirait à d'importantes simplifications administratives : le système peut être géré en même temps que l'impôt sur le revenu existant. Une autre conséquence bénéfique d'un tel changement serait l'élimination de la dimension démoralisante – que l'on désignerait aujourd'hui par « stigmatisante » – des procédures liées à l'obtention de l'assistance publique. Finalement, Friedman (1962) argumente que si l'introduction d'un impôt négatif diminue l'incitation au travail, cet effet serait bien moindre que dans un système de « revenu minimum garanti ».

Comme ce dernier point a été souligné par un grand nombre d'auteurs, il mérite élaboration. Dans un système de « revenu minimum garanti », qui

caractérise le système de protection sociale dans plusieurs pays européens[1], le revenu provenant d'une activité professionnelle est pris en compte dans sa totalité tant que ce revenu reste en dessous du minimum garanti, *G*. La figure 1.2 illustre un tel dispositif, combiné à un barème d'impôt progressif. Du point de vue économique, cela signifie que le taux marginal d'imposition est égal à 100 pourcent pour tout revenu du travail inférieur à *G*. Pour les travailleurs peu qualifiés, l'effort qui consiste à (re)prendre une activité professionnelle est faiblement récompensé relativement au revenu minimum garanti. Cette politique crée donc une « trappe à inactivité » ou « trappe à pauvreté ». Comme l'introduction d'un impôt négatif parviendrait à réduire le taux marginal d'imposition, certains commentateurs en ont conclu que le passage à l'impôt négatif améliorerait nécessairement les incitations au travail. Une analyse plus fine montre cependant qu'un tel constat doit être nuancé (voir section 1.3).

Figure 1.2: Revenu minimum garanti




Il est à noter que le système de sécurité du revenu actuellement en vigueur en Suisse s'inspire de l'idée d'un revenu minimum garanti. En effet, le droit à

[1] La plupart de ces pays ont amendé leur système de revenu minimum garanti par des mécanismes incitatifs de sorte qu'il n'existe pratiquement plus de système « pur » de revenu minimum garanti, tel qu'il est exposé ici. Il nous semble pourtant utile d'en exposer les caractéristiques essentielles et de commenter les évolutions de ce système dans une section ultérieure.

la couverture du minimum vital a été reconnu par le Tribunal fédéral comme un droit non écrit. Cette fonction est remplie par l'aide sociale qui est une aide de dernier recours et qui intervient lorsque toutes les autres formes de soutien (prestations des assurances sociales etc.) s'avèrent insuffisantes pour assurer le minimum vital. Toutefois, l'attribution de l'aide sociale n'est pas automatique. En raison des effets stigmatisants de la procédure, une part importante de ceux qui auraient le droit de recevoir des prestations d'aide sociale renonce à les demander. Leu et al. (1997) estiment en effet que moins de la moitié de ceux qui remplissent les critères font valoir leur droit à l'aide sociale.

C'est dans le calcul des prestations que l'aide sociale est proche d'un système de revenu minimum garanti[2]. Les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) stipulent que l'aide sociale doit combler la différence entre le minimum vital et un éventuel revenu net provenant d'une activité professionnelle. Selon ces directives, le taux marginal d'imposition est proche de 100 pourcent pour la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale, ressemblant en cela au régime de revenu minimum garanti. Il est à noter que les nouvelles directives de la CSIAS, qui entreront en vigueur en 2005, proposent de ne pas déduire l'intégralité du revenu professionnel des prestations d'aide sociale (une franchise de 400 à 700 francs par mois sera admise).

### 1.2 Le dilemme de l'impôt négatif

Dans la discussion américaine des années septante, il est apparu assez vite que le modèle élémentaire d'impôt négatif (présenté dans la figure 1.1) impliquerait des taux d'imposition élevés si l'on veut garantir le minimum vital à l'ensemble de la population. Comme le fait remarquer Atkinson (1975), le taux d'imposition nécessaire pour financer un tel dispositif peut être calculé de manière simple. Admettons que l'on veuille fixer le crédit d'impôt $G$ à $g$ pourcent du revenu moyen. Si l'on tient compte du fait que les autres dépenses de l'Etat qui devront être financées par l'impôt se montent à $x$ pourcent du revenu moyen, alors le taux d'imposition nécessaire pour garantir un budget équilibré de l'Etat est égal à $g + x$ pourcent. On s'aperçoit que l'on arrive facilement à des taux s'approchant ou dépassant les 50 pourcent.

Afin d'éviter une fiscalité trop lourde, certains auteurs ont proposé des schémas d'impôt négatif qui soient superposés au barème existant de l'impôt « positif » sur le revenu. Ceci permettrait d'appliquer un taux relativement élevé dans le cadre de l'impôt négatif – par exemple 50 pourcent – tout en préservant la structure progressive des taux de l'impôt positif.

Une telle modification ne permet pourtant pas d'échapper au dilemme posé par la mise en place d'un impôt négatif. Afin de mettre en évidence les enjeux, il convient de définir le seuil de revenu $B$ à partir duquel le contribuable ne

[2] Le rôle des autres prestations sociales, et notamment des subsides d'assurance maladie, sera examiné ci-dessous dans la deuxième partie de ce travail.

reçoit plus rien de l'Etat (« break-even »). Ce seuil de revenu est donné par $B = G/t$. Tous les contribuables dont le revenu imposable est inférieur à $B$ reçoivent un transfert net de la part de l'Etat. Il est donc clair que plus le seuil $B$ est élevé, plus le dispositif d'impôt négatif est coûteux du point de vue budgétaire. La relation mise en évidence entre le crédit d'impôt $G$, le taux marginal d'imposition $t$ et ce seuil critique $B$ nous permet donc de formuler le dilemme que pose la mise en oeuvre d'un impôt négatif.

Si l'impôt négatif remplace toutes les prestations destinées à combattre la pauvreté, il ne pourra atteindre simultanément les trois objectifs suivants :

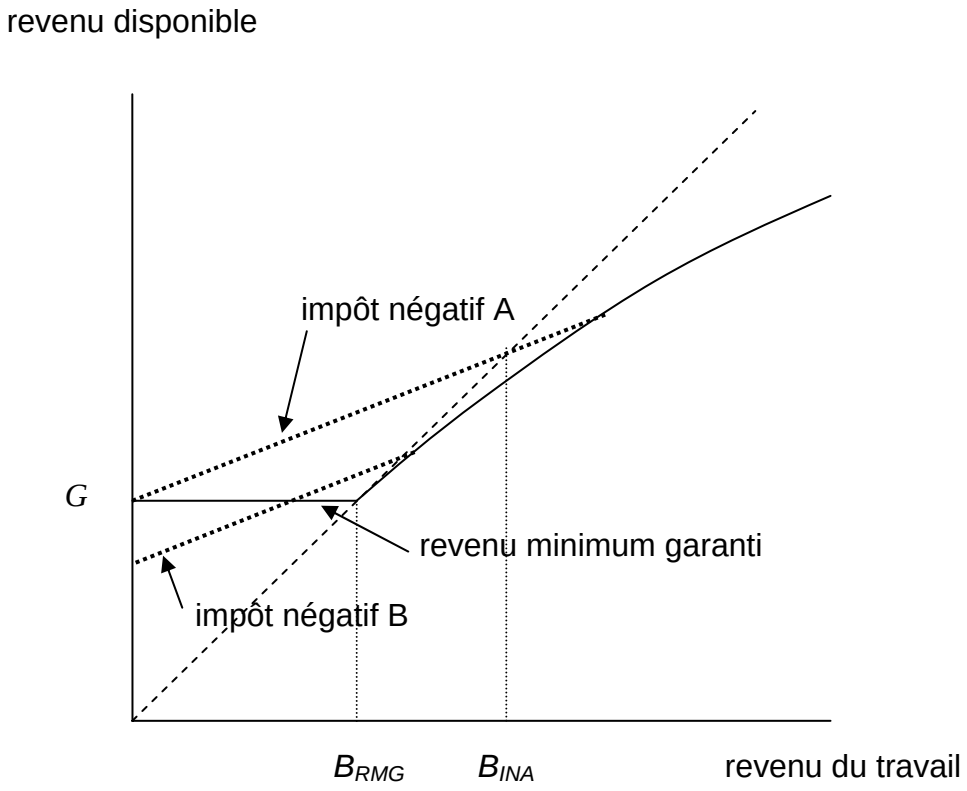
- garantir un minimum vital à ceux qui ne disposent d'aucun revenu provenant d'une activité professionnelle ;
- maintenir un taux marginal d'imposition à un niveau raisonnable afin de préserver une incitation suffisante au travail pour ceux qui reçoivent un transfert du gouvernement ;
- éviter que l'Etat paie un transfert net à un trop grand nombre de contribuables afin de limiter le coût budgétaire du dispositif.

Un exemple illustrera ce dilemme[3]. Supposons que nous voulions réformer le système de revenu minimum garanti montré dans la figure 1.2. Le but d'une telle réforme consiste essentiellement à réduire le taux marginal d'imposition, en remplaçant le revenu minimum garanti (RMG) par un impôt négatif (IN). Si l'impôt négatif doit assurer la même garantie de minimum vital $G$ que le RMG et que le taux marginal d'imposition est fixé à un niveau sensiblement inférieur à 100 pourcent, le cercle des bénéficiaires est alors grandement élargi, violant le troisième objectif énoncé ci-dessus. La figure 1.3 illustre ce cas de figure (« impôt négatif A »). Alors que le RMG limite les prestations à tous ceux ayant un revenu brut inférieur à $B_{RMG}$, dans le cas de l'IN un nombre beaucoup plus grand de contribuables (tous ceux dont le revenu brut est inférieur à $B_{INA}$) reçoivent des transferts nets de la part de l'Etat.

Par conséquent, l'introduction d'un tel système d'impôt négatif pourrait s'avérer fort coûteux pour l'Etat. En effet, il y a un grand nombre de ménages dont le revenu brut n'est que légèrement supérieur au minimum vital (et qui se situe donc entre les deux seuils $B_{RMG}$ et $B_{INA}$). Pour cette raison, certains économistes ont proposé de fixer le crédit d'impôt remboursable de l'IN à un niveau inférieur au revenu minimum garanti. Ce cas de figure, illustré par l'impôt négatif B dans la figure 1.3, permettrait donc de concevoir une réforme qui respecte la neutralité budgétaire. Un tel changement s'effectuerait cependant aux dépens des ménages qui ne perçoivent qu'un revenu relativement bas, que ce soit en raison d'un faible taux d'activité ou d'emploi peu rémunéré. De plus, un tel modèle d'impôt négatif ne serait pas en mesure de procurer le minimum vital à ceux qui ne sont pas capables d'exercer une activité professionnelle.

[3] Plus précisément, il faudrait parler de « trilemme » dans ce contexte.

Figure 1.3 : Système de revenu minimum garanti et deux variantes de réforme




C'est face à ce dilemme que les divergences politiques se font sentir. D'un côté, Friedman préconise que le crédit d'impôt devrait être fixé nettement en dessous des niveaux d'assistance publique en vigueur afin de ne pas compromettre le financement du dispositif (voir Friedman et Friedman, 1980). De plus, il considère que l'introduction d'un IN ne serait une réforme valable que si tous les autres dispositifs d'assistance étaient supprimés. Au cas où l'impôt négatif viendrait s'ajouter à toutes les autres mesures de sécurité du revenu, Friedman se prononce contre son adoption[4].

De l'autre côté de l'éventail politique, James Tobin et al. (1967) ont élaboré une proposition très détaillée d'impôt négatif au niveau fédéral pour les Etats-Unis. Cette proposition contient deux variantes d'impôt négatif (avec des taux marginaux d'imposition égaux à 50 ou 33 pourcent) et décrit précisément l'articulation avec le barème progressif de l'impôt sur le revenu. A la différence de Friedman, ces auteurs ne préconisent pas l'abolition de l'assistance publique accordée par les Etats, mais proposent que ces prestations subsistent comme complément au crédit d'impôt accordé dans le cadre de l'impôt négatif. Afin de ne pas compromettre l'incitation au travail, ils recommandent que les prestations payées par les Etats soient également redéfinies selon un schéma d'impôt négatif.

[4] En accord avec cette position, Friedman s'était prononcé contre le Family Assistance Plan proposé par le président Nixon et qui comportait une variante d'impôt négatif.

### 1.3 Expériences contrôlées et effets sur l'offre de travail

A partir de 1968, le gouvernement américain a mené des expériences contrôlées afin d'explorer les effets d'un impôt négatif sur l'offre de travail. Trois expériences ont eu lieu en région urbaine (New Jersey, Indiana, Seattle-Denver) et une en milieu rural (Iowa, Caroline du Nord). Dans chaque région, un échantillon de ménages a été choisi. Une partie des ménages était soumise à un schéma d'impôt négatif pendant une période allant de deux à six ans, selon les expériences. Les expérimentateurs observaient également un groupe de contrôle qui pouvait faire appel aux programmes existants d'assistance publique. De tels programmes existaient notamment pour les familles monoparentales (Aid to Families with Dependent Children, AFDC).

Les échantillons incluaient des familles à bas revenu. Par exemple, l'expérience de New Jersey ne retenait que les familles à deux parents dont le revenu ne dépassaient pas 150 pourcent du seuil de pauvreté. Chacune des expériences testaient différents niveaux de revenu garanti *G*, variant de 50 à 150% du seuil de pauvreté. Les taux marginaux d'imposition étaient également fixés à différents niveaux, allant de 30 à 70 pourcent.

La littérature économique s'intéresse prioritairement à la réaction de l'offre de travail. Dans une revue récente de cette littérature, Widerquist (2004) donne une liste quasi-exhaustive des articles qui ont été publiés dans ce domaine. Selon Hausman (1985), la réduction de l'offre de travail des hommes mariés était en moyenne de 4 pourcent à New Jersey, de 6 pourcent en Indiana et de 5 pourcent à Seattle / Denver. Parmi les femmes mariées qui détenaient un emploi avant le début de l'expérience, la réduction moyenne des heures de travail était de 22 pourcent. En ce qui concerne les familles monoparentales, leur offre de travail diminuait de 11 pourcent. Comme la plupart de ces familles étaient éligibles pour le programme d'aide AFDC, cette réduction provient du fait que l'impôt négatif était nettement plus généreux que les prestations accordées par l'AFDC. A noter que ces valeurs sont des moyennes calculées sur un ensemble d'expériences dont les paramètres (revenu garanti, taux d'imposition etc.) variaient considérablement d'une expérience à l'autre.

Par ailleurs, il faut souligner les limites de ces expériences. Hausman (1985) relève que des problèmes statistiques ont entaché ces expériences ce qui est dû au fait qu'il s'agissait de la première expérience contrôlée effectuée dans le domaine des sciences sociales. Atkinson (1995) souligne que ces expériences avaient une durée limitée et que l'on peut s'attendre à une réaction différente des individus si de telles politiques devenaient permanentes. De plus, comme l'expérience a été menée avec un échantillon de ménages, des réactions collectives n'ont pas pu se manifester. En vue des recherches récentes sur l'importance des préférences sociales dans les décisions des individus, cette dimension a peut-être été sous-estimée dans le passé. Finalement, toutes ces expériences ont été menées aux Etats-Unis. Les résultats ne peuvent donc pas forcément être transposés au contexte européen.

Tout en étant conscient de ces limites, de nombreux économistes ont utilisé les données de ces expériences pour étudier les déterminants de l'offre de travail. A l'aide des données expérimentales, les paramètres des modèles économiques peuvent être estimés par des méthodes économétriques. De nombreux auteurs ont effectué de tels travaux, permettant de quantifier notamment les élasticités de l'offre de travail[5]. Ces modèles donnent aussi l'occasion d'effectuer des simulations dans le but d'explorer les conséquences de politiques alternatives.

Moffitt (2003) rapporte des simulations effectuées avec un modèle d'offre de travail pour les femmes élevant seules leurs enfants. Il s'agit d'un des groupes les plus touchés par la pauvreté aux Etats-Unis. Le tableau 1.1 montre les effets de différents types d'impôt négatif ou de revenu minimum garanti sur les heures hebdomadaires de travail de ce groupe de population.

Chaque élément du tableau indique la variation des heures de travail provoquée par l'introduction d'un modèle spécifique d'impôt négatif (i.e. une combinaison de revenu minimum garanti et de taux marginal d'imposition), relativement à une situation où aucun programme d'assistance n'existe. Toutes les valeurs du tableau sont négatives, ce qui signifie que tous les types d'impôt négatif réduisent l'offre de travail. Comme on pouvait s'y attendre, les réductions sont particulièrement fortes dans le cas des modèles traditionnels de revenu minimum garanti (illustrés dans la figure 1.2 ci-dessus) où le taux marginal d'imposition est égal à 100 pourcent.

Tableau 1.1 : Effets de différents schémas d'impôt négatif sur les heures de travail hebdomadaires des familles monoparentales aux Etats-Unis (Source : Moffitt, 2003)

| | Taux marginal d'imposition | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 100% | 75% | 50% | 25% |
| | Elasticités faibles [b] | | | |
| $g$ = 0.50 [a] | -0.81 | -0.49 | -0.35 | -0.33 |
| $g$ = 0.75 [a] | -2.18 | -1.08 | -0.68 | -0.55 |
| $g$ = 1.00 [a] | -4.02 | -1.74 | -1.00 | -0.64 |
| | Elasticités élevées [c] | | | |
| $g$ = 0.50 [a] | -2.06 | -2.22 | -2.02 | -2.26 |
| $g$ = 0.75 [a] | -4.62 | -4.99 | -4.29 | -3.87 |
| $g$ = 1.00 [a] | -7.34 | -7.92 | -6.50 | -5.31 |

[a] *g* désigne le rapport entre le minimum garanti par l'impôt négatif (*G*) et le seuil de pauvreté officiel.
[b] L'élasticité-revenu est égale à -0.02 et l'élasticité de substitution égale à 0.05.
[c] L'élasticité-revenu est égale à -0.25 et l'élasticité de substitution égale à 0.20.

Selon ces simulations, la transformation d'un système traditionnel de revenu minimum garanti en impôt négatif tend à accroître l'offre de travail si les

[5] En économie, l'élasticité mesure le degré de sensibilité d'une variable par rapport à la variation d'une autre. Ainsi, l'élasticité de l'offre de travail par rapport au salaire reflète la variation en pourcent des heures de travail offertes lorsque le salaire varie d'un pourcent.

élasticités sont faibles. Par exemple, lorsque le revenu minimum garanti est fixé au seuil de pauvreté officiel ($g$ = 1), la réduction du taux d'imposition de 100 à 50 pourcent augmente l'offre de travail des familles monoparentales d'environ 3 heures hebdomadaires[6]. En revanche, avec des élasticités élevées, l'introduction d'un impôt négatif n'a pas toujours un tel effet. Par exemple, la réduction du taux d'imposition de 100 à 75 pourcent *diminue* le nombre d'heures travaillées.

Ces résultats montrent que le remplacement d'un système traditionnel de revenu minimum garanti (RMG) par un impôt négatif (IN) ne conduit pas nécessairement à un accroissement de l'offre de travail. Ce phénomène s'explique par le fait que l'introduction d'un impôt négatif change les incitations non seulement pour les bénéficiaires du RMG, mais aussi pour les travailleurs qui ne profitaient pas du RMG. Alors que les premiers sont incités à reprendre une activité professionnelle par l'introduction de l'IN, les seconds risquent de réduire leur taux d'activité puisque l'IN complète leur revenu (voir le passage du « revenu minimum garanti » à « l'impôt négatif A » dans la figure 1.3). L'effet global est donc ambigu. A noter que de telles ambiguïtés avaient également été relevées dans le cadre des expériences contrôlées :à Denver / Seattle, une diminution du taux d'imposition de 70 à 50 pourcent réduisait l'offre de travail des hommes et des femmes vivant en couple ; dans le cas des familles monoparentales, l'effet dépendait du niveau du revenu minimum garanti (Moffitt, 2003).

Ceux qui estiment qu'une amélioration de l'incitation au travail est le but principal d'une réforme choisiront de baisser non seulement le taux marginal d'imposition, mais aussi le niveau garanti de revenu, $G$. Une telle réforme, préconisée notamment par Friedman, tend en effet à accroître l'offre de travail agrégée mais aura également pour conséquence d'aggraver la situation des ménages vivant dans la précarité. Il ressort de cette discussion que dans tout projet de réforme de ce type, il se pose un problème d'arbitrage entre l'incitation au travail et la réduction de la pauvreté.

### 1.4 Un concept apparenté : l'allocation universelle

Parmi les propositions de réforme qui sont proches de l'impôt négatif, il convient de citer les concepts d'allocation universelle et de revenu de participation[7].

Selon l'idée de **l'allocation universelle** (aussi connue sous les appellations de revenu d'existence, revenu de citoyenneté, ou *basic income* en anglais) chaque citoyen reçoit un revenu de base inconditionnel de la part de l'Etat. Cette allocation ne dépendrait ni du revenu de l'individu, ni de son état civil, ni de sa volonté de prendre un emploi. Plusieurs variantes de l'allocation

[6] Cette comparaison correspond au passage du « revenu minimum garanti » à « l'impôt négatif A » dans la figure 1.3.

[7] Un panorama des différentes propositions de réforme (incluant également les subventions salariales, le revenu minimum de réinsertion etc.) et une bibliographie détaillée peuvent être trouvés dans Stutz et Bauer (2003).

universelle ont été proposées : certains préconisent de fixer le montant de l'allocation à un niveau qui permettrait de couvrir le minimum vital. Dans ce cas, elle remplacerait l'aide sociale, et les autres prestations sociales (allocations chômage, rentes AVS, AI, etc.) pourraient être réduites d'un montant équivalent. D'autres plaident pour une allocation universelle plus modeste dont le financement serait plus facile à assurer.

Il est facile de voir ce que l'impôt négatif et l'allocation universelle ont en commun : au crédit d'impôt remboursable du premier correspond le revenu de base de la seconde. Les différences entre ces deux instruments sont liées d'une part à l'unité de référence – ménage ou individu – et d'autre part aux modalités administratives. Alors que l'impôt négatif repose sur la même unité économique de référence que l'impôt positif sur le revenu, l'allocation universelle est attribuée sur une base strictement individuelle. A la différence des crédits d'impôt qui dépendent généralement de la composition du ménage, l'allocation universelle est payée à chaque individu indépendamment de son contexte familial. D'un point de vue administratif, la différence provient du fait que l'allocation universelle est payée de manière inconditionnelle et ne dépend donc pas d'éventuelles dettes fiscales d'une personne, alors que l'impôt négatif est versé en termes nets par l'administration fiscale (le ménage ne reçoit un transfert que si le crédit d'impôt dépasse l'impôt dû).

A Genève, deux types de prestations sociales ont un fonctionnement proche de celui de l'allocation universelle. D'une part, il y a les allocations familiales qui sont versées aux familles en fonction du nombre d'enfants[8]. A la différence d'autres cantons, les personnes inactives ou exerçant une activité indépendante ont également le droit de recevoir des allocations familiales. Ces allocations sont inconditionnelles puisqu'elles sont insaisissables et ne dépendent pas du revenu de la famille. Elles peuvent donc être interprétées comme une allocation universelle accordée aux seuls enfants.

L'autre exemple est lié à la redistribution des recettes provenant des taxes d'incitation sur les composés organiques volatils et sur l'huile de chauffage extra-légère. Les revenus de ces taxes écologiques, qui sont prélevées au niveau fédéral en Suisse, sont redistribués à la population en accordant un crédit sur les primes de l'assurance-maladie obligatoire. Bien que les montants en jeu soient extrêmement modestes à ce jour, ce principe de redistribution s'apparente à celui de l'allocation universelle. Une extension significative de ce type de taxes écologiques pourrait donc accroître l'importance de ces allocations.

L'allocation universelle a été critiquée notamment pour l'absence de conditionnalité. Comme aucune contrepartie n'est demandée de la part des bénéficiaires, on peut craindre que certaines personnes soient marginalisées et exclues du monde du travail. Afin de tenir compte de ces objections et de rendre le dispositif politiquement plus acceptable, l'économiste anglais

[8] A Genève, les allocations familiales comprennent les allocations de naissance et d'accueil (un montant unique de 1000 Frs versé lors de la naissance ou de l'adoption) et les allocations pour enfant (un montant mensuel de 200 Frs pour les enfants de moins de 15 ans, et de 220 Frs au-delà de cet âge).

Anthony B. Atkinson propose de soumettre le versement de l'allocation à une condition de participation.

Cette variante de l'allocation universelle a été appelée **revenu de participation.** Atkinson (1995) propose d'interpréter la condition de participation de manière large, en incluant également des activités non rémunérées mais utiles à la collectivité. Ainsi, seraient éligibles les personnes

- qui exercent une activité rémunérée ;
- qui ont atteint l'âge de la retraite ;
- qui, pour des raisons de santé, ne peuvent exercer une activité rémunérée ;
- qui sont au chômage ;
- qui suivent une formation reconnue ;
- qui s'occupent de personnes âgées ou handicapées ;
- qui exercent des formes reconnues de travail bénévole ;
- ...

En conclusion, on s'aperçoit qu'il n'y a pas de différences fondamentales entre les concepts d'impôt négatif et d'allocation universelle. En raison de l'argumentation philosophique développée par van Parijs (1995) en faveur de l'allocation universelle, ce projet est mobilisateur et il existe des groupes qui militent activement pour sa mise en place[9]. En ce qui concerne la réforme des subsides d'assurance-maladie discutée dans les chapitres 2 et 3 de ce travail, la distinction entre impôt négatif et allocation universelle paraît plutôt académique. Peu importe l'appellation d'une mesure ; le débat devrait être centré sur les modalités d'application concrètes d'un projet de réforme.

### 1.5 Développements récents : les crédits d'impôts

En raison du dilemme de l'impôt négatif exposé ci-dessus, la version « pure » de l'impôt négatif est restée très controversée et aucun pays ne l'a mise en place à ce jour. Il faut cependant souligner que la question de l'arbitrage entre incitation au travail, garantie du minimum vital et coûts budgétaires a été présente dans toutes les réformes des systèmes de sécurité sociale de ces dernières années. De nombreux pays en Europe et en Amérique du Nord ont adopté des réformes qui contiennent des éléments du modèle de l'impôt négatif, qu'il s'agisse de crédits d'impôt remboursables ou de dispositifs incitant au travail.

Parmi les mesures qui ont joué un rôle important ces dernières années, figurent l'introduction (ou l'augmentation) des crédits d'impôt remboursables mis en oeuvre aux Etats-Unis (*Earned Income Tax Credit*, EITC) et au

[9] Le philosophe et professeur d'éthique Philippe van Parijs est un des principaux défenseurs de l'allocation universelle (voir p. ex. van Parijs, 1995 ou 2001). Il est également un des instigateurs du *Basic Income European Network* (BIEN) dont une section suisse a été créée récemment. Leur site internet <http://www.basicincome.org> fournit un grand nombre de références et d'informations sur les débats en cours dans différents pays.

Royaume-Uni (*Working Families Tax Credit,* WFTC). Des dispositifs similaires ont été mis en place en France (Prime pour l'emploi) et en Belgique[10].

Ces dispositifs ont en commun que le crédit d'impôt n'est accordé qu'à condition d'exercer une activité professionnelle rémunérée. Selon les pays, cette condition est formulée différemment. Aux Etats-Unis, le barème de l'EITC est défini de telle sorte que le montant de crédit accordé croit initialement avec le revenu de l'activité professionnelle ; le crédit est nul si aucun revenu n'est gagné par le ménage. Par contraste, le WFTC impose une condition de participation explicite puisqu'il n'est accordé que si l'un des membres du ménage travaille au moins 16 heures par semaine.

### *Earned Income Tax Credit*

L' *Earned Income Tax Credit* (EITC) a été créé aux Etats-Unis déjà en 1975 dans le but d'alléger les charges sociales des familles à faible revenu et de les inciter à travailler. Initialement d'ampleur modeste, ce sont ses extensions successives entre 1986 et 1993 qui en ont fait une mesure importante dans la panoplie des prestations sociales destinées aux ménages à bas revenu. A l'origine destiné uniquement aux familles avec enfants, l'EITC est aujourd'hui accordé également aux personnes sans enfants, bien que les montants en jeu soient beaucoup plus modestes. Les barèmes dépendent en effet du nombre d'enfants « qualifiants ». Un enfant est considéré comme « qualifiant » si certaines conditions d'ordre relationnel, d'âge et de résidence sont remplies[11].

Afin d'être éligible à l'EITC, le ménage doit gagner des revenus provenant d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, et ses revenus du capital (intérêts, dividendes etc.) ne doivent pas dépasser une certaine somme (2,650 $ en 2004). Le revenu déterminant pour l'obtention de l'EITC est constitué du revenu imposable provenant d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, ainsi que des autres revenus imposables.

Le barème de l'EITC a une forme particulière, avec trois zones (voir figure 1.4). La première zone de « phase-in » ajoute à chaque dollar gagné à travers une activité professionnelle, 40 cents de crédit d'impôt. Pour un couple avec deux enfants, cette zone inclut tous les revenus en dessous de 10'000 $ par an, ce qui correspond approximativement au revenu provenant d'un emploi à plein temps rémunéré au salaire minimum fédéral (5,15 $ par heure). Au-delà de ce niveau de revenu, le montant d'EITC reste fixe pour les revenus situés entre 10'500 et 14'500 $. La troisième zone de « phase-out » s'applique aux revenus dépassant ce dernier seuil ; le montant d'EITC diminue alors progressivement pour devenir nul aux alentours d'un revenu de 35'000 $. La

---

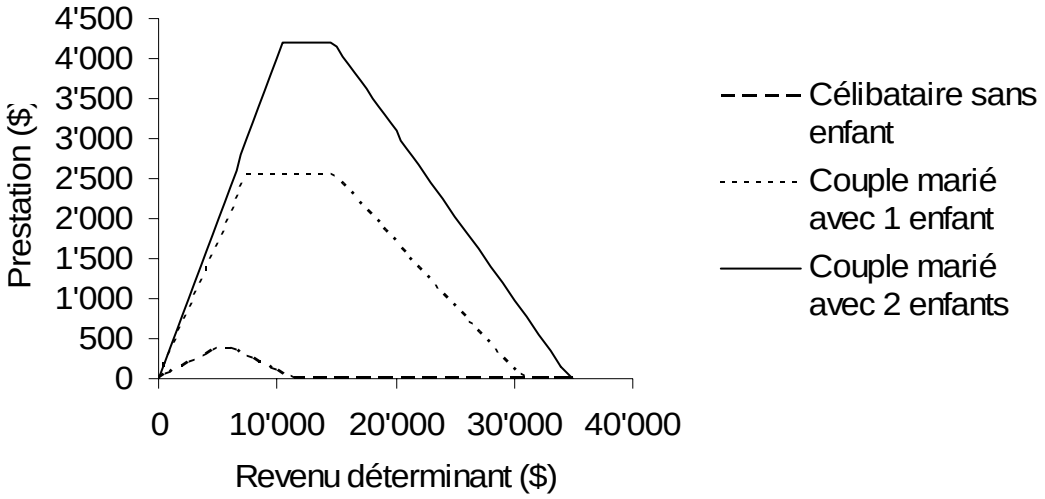
[10] Aux Pays-Bas, un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi (*Employment rebate*) a été introduit en 2001. Comme ce crédit n'est pas remboursable, nous ne le présenterons pas plus en détail.

[11] Ces conditions sont les suivantes :

- relation : l'enfant doit être fils, fille, enfant adoptif, petit-fils, petite-fille, neveu, nièce... ;
- âge : l'enfant a moins de 19 ans (moins de 24 ans s'il suit des études à plein temps ; aucune limite d'âge s'il est handicapé)
- résidence : l'enfant vit avec l'adulte pendant au moins la moitié de l'année.

figure 1.4 montre également que le barème change considérablement avec le nombre d'enfants « qualifiants » et que les ménages sans enfants ne reçoivent que des montants fort limités.

Figure 1.4: Prestations du Earned Income Tax Credit (EITC) en 2003




Source : données du *Internal Revenue Service*

En ce qui concerne les incitations économiques, il est clair que dans la zone de « phase-in » où le taux marginal d'imposition lié à l'EITC est égal à moins 40 pourcent (i.e. une subvention de 40 pourcent), l'EITC constitue une forte incitation à prendre un emploi. En revanche, dans la zone de « phase-out », le taux marginal d'imposition lié à l'EITC est de 21 pourcent et, lorsqu'on cumule l'EITC avec l'impôt sur le revenu et les autres prestations sociales[12], le taux marginal dépasse 50 pourcent. Par conséquent, l'EITC peut avoir une influence négative notamment sur l'offre de travail des femmes mariées puisque ces taux élevés peuvent inciter le deuxième membre adulte d'un ménage à réduire son taux d'activité.

Du point de vue administratif, l'EITC est géré par l'administration fiscale (*Internal Revenue Service*, IRS). Le montant de l'EITC accordé au ménage est déduit de sa facture d'impôt. Si la différence entre les impôts dus et le montant de l'EITC est négative, elle est versée au contribuable puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable. Il est à noter que les contribuables salariés qui comptent bénéficier de l'EITC peuvent demander un versement anticipé qui s'effectuera alors par le biais des employeurs en venant s'ajouter au salaire. Cependant, très peu de gens ont profité de cette possibilité à ce jour. Relevons finalement que l'EITC n'est pas à proprement parler un impôt négatif (bien que différents auteurs le désignent ainsi) puisque son barème n'a pas été intégré à celui de l'impôt sur le revenu.

[12] La plupart des Etats complète l'EITC fédéral par leur propre crédit d'impôt. Les taux marginaux d'imposition dans la phase de sortie sont alors également plus élevés.

De nombreuses études ont tenté d'évaluer les effets des réformes qui ont eu lieu pendant les années 1990 aux Etats-Unis. Selon Blank (2002), les études sont unanimes quant au constat qu'une partie de l'accroissement du taux d'activité des femmes responsables de familles mono-parentales peut être attribuée à l'extension des prestations de l'EITC. On aurait pu s'attendre à ce que cette extension de l'offre de travail conduise à une baisse des salaires de la main-d'oeuvre peu qualifiée, mais un tel effet a été difficile à mesurer dans le contexte de l'expansion économique des années 1990. Il a été également constaté que la croissance du taux d'activité des femmes mariées avec enfants s'est ralentie pendant cette période. Ce phénomène peut avoir un lien avec le caractère « désincitatif » de la zone de « phase-out » de l'EITC.

***Working Tax Credit et Child Tax Credit***

Le *Working Tax Credit* (WTC) et le *Child Tax Credit* (CTC) sont des crédits d'impôts remboursables destinés aux individus et aux familles à bas revenus. Ils ont été introduits au Royaume-Uni en avril 2003 en remplacement du *Working Families Tax Credit* (WFTC) qui se substituait à son tour en octobre 1999 au *Family Credit*. Ces étapes successives correspondent à des élargissements du cercle des bénéficiaires et du montant des prestations. Alors que le Family Credit et le WFTC étaient destinés uniquement aux familles avec enfants, le nouveau WTC accorde également une aide aux personnes seules disposant de revenus faibles.

Le CTC constitue une aide aux familles ayant des enfants âgés de moins de 16 ans (ou de moins de 19 ans s'ils suivent une formation à plein-temps). Ce crédit remboursable dépend du revenu du ménage mais il n'est pas soumis à une condition liée aux heures de travail. Le CTC est composé d'un « élément famille » (545 £ par an en 2003/2004) qui est accordé à toutes les familles ayant un revenu en dessous de 50'000 £ par an. Au-dessus de ce seuil, ce montant est réduit à concurrence de 6,7 pourcent du revenu dépassant ce seuil. De plus, le CTC comprend un « élément enfant » (1'445 £ par enfant) dont la zone de « phase-out » suit les mêmes règles que le WFC (voir ci-dessous).

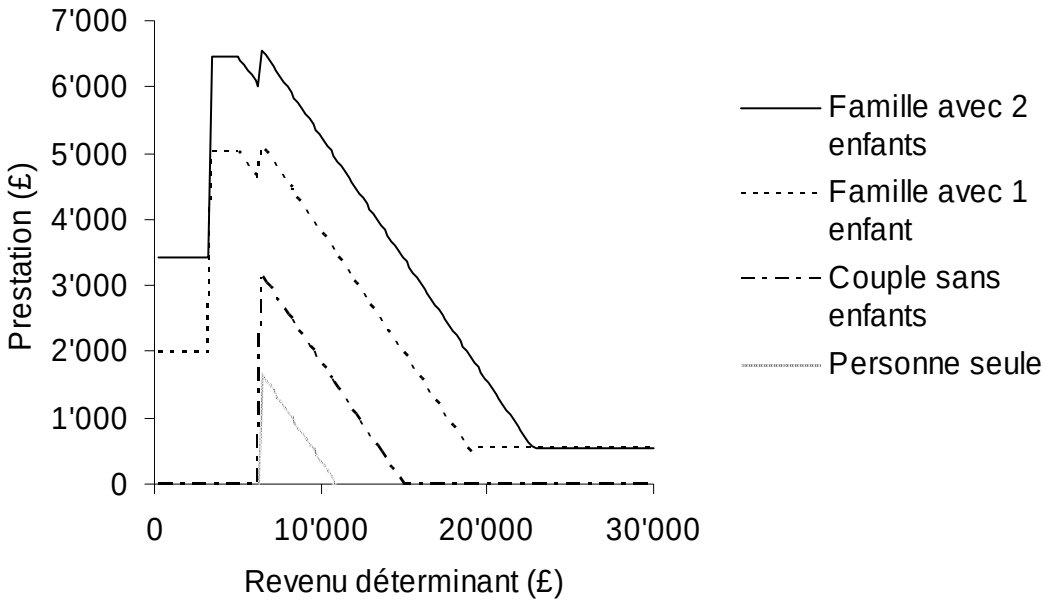
Le WTC est une prestation accordée aux personnes salariées ou indépendantes et a pour but de compléter leurs revenus s'ils sont trop bas. A la différence de l'EITC américain, le WTC est soumis à une condition de participation. Une personne sans enfants n'est éligible que si elle est âgée d'au moins 25 ans et qu'elle travaille au moins 30 heures par semaine. Pour les couples avec enfants et les familles monoparentales, les conditions sont moins strictes : ils sont éligibles dès l'âge de 16 ans et si l'un des adultes travaille au moins 16 heures par semaine. De plus, si la somme des heures de travail dépasse 30 heures par semaine pour le ménage, un supplément de 620 £ lui est alloué.

Les barèmes du WTC et du CTC sont relativement complexes. Le montant de base du WTC est de 1'525 £ pour une personne seule et de 3'025 £ pour un couple ou une famille monoparentale. Un ménage dont le revenu déterminant ne dépasse pas 5'060 £ par an et qui satisfait les conditions de participation et

d'âge, reçoit l'intégralité du WTC (c'est-à-dire le montant de base et, le cas échéant, le supplément des 30 heures) et de « l'élément enfant » du CTC. Au-delà de ce seuil de revenu, les prestations sont réduites à concurrence de 37 pourcent du revenu dépassant ce seuil.

Les effets du barème combiné du CTC et du WTC sont illustrés dans la figure 1.5 pour différents types de ménages. Dans la construction de ce graphique, nous avons supposé que les membres du ménage sont rémunérés au salaire minimum (4,50 £ en 2003). Les conditions de participation sont clairement visibles : les familles doivent atteindre un revenu d'environ 3'500 £ et les personnes sans enfants un revenu de 6'500 £ (correspondant à respectivement 16 et 30 heures de travail) pour avoir droit au WTC[13].

Figure 1.5: Prestations du Child Tax Credit et du Working Tax Credit en 2003/4




Source : données du *Inland Revenue*

C'est l'administration fiscale qui détermine si un ménage a droit au CTC et au WTC, en se basant sur la déclaration d'impôt de l'année précédente[14]. Le revenu déterminant pour les deux crédits d'impôt est, à quelques exceptions près[15], identique au revenu imposable. Une des nouveautés introduites en 2003 est le fait qu'il n'y a pas de condition d'éligibilité liée à la fortune du ménage ; seul le revenu est pris en considération.

[13] La « remontée » des prestations aux alentours d'un revenu de 6'500 £ est due au supplément des 30 heures.
[14] Si le revenu déterminant de l'année en cours varie de plus de 2'500 £, l'administration fiscale ajustera les prestations en conséquence.
[15] Par exemple, des revenus acquis à l'étranger et non imposables au Royaume-Uni seront pris en considération pour la détermination du CTC/WTC.

Contrairement à l'EITC américain, le WTC n'est pas versé directement par l'administration fiscale au contribuable, mais il est payé par le biais de l'employeur sous la forme d'un complément au salaire (ou d'une diminution de l'impôt prélevé à la source). L'avantage de ce mode de versement est que le CTC/WTC procure une aide régulière aux ménages à bas revenu au moment où ceux-ci en ont besoin. Comme le paiement de ces crédits d'impôt est automatique, le taux de couverture est plus élevé que dans le cas de l'aide sociale, qui nécessite des démarches souvent ressenties comme stigmatisantes. Selon Delarue (2000), le versement par le biais de la feuille de paie a cependant l'inconvénient de générer des coûts pour l'employeur et de lui signaler la situation économique de l'employé.

Une autre différence avec l'EITC est le fait qu'il n'y a pas de zone de « phase-in ». Dans le dispositif WTC, cette dernière est remplacée par la condition de participation, ce qui évite de favoriser des taux d'activité très faibles ou des emplois très peu rémunérés. Il convient de noter que les prestations maximales du CTC/WTC sont beaucoup plus généreuses que celles de l'EITC. En contrepartie, le taux marginal d'imposition du CTC/WTC est aussi plus élevé dans la zone du « phase-out » puisqu'il est de 37 pourcent[16], comparé aux 21 pourcent de l'EITC. Remarquons finalement que le CTC/WTC prévoit également une aide accrue aux personnes handicapées ainsi que des prestations pour couvrir une partie des coûts concernant la garde des enfants.

***Prime pour l'emploi***

La Prime pour l'emploi (PPE) a été instaurée en France en automne 2001 afin de compenser la charge des prélèvements sociaux pesant sur les bas revenus. C'est un crédit d'impôt remboursable qui est conditionnel à l'exercice d'un emploi. Le crédit est individuel mais son montant dépend à la fois du revenu de l'individu et de celui du ménage. Les montants distribués sont nettement inférieurs à ceux alloués dans le cadre de l'EITC aux Etats-Unis ou du CTC/WTC au Royaume-Uni.

Les conditions d'éligibilité de la PPE sont les suivantes (voir Périvier, 2003). D'abord, l'un des membres du ménage doit exercer une activité professionnelle. En ce qui concerne le revenu déterminant du ménage, il doit être inférieur à 11'972 € pour les personnes seules et 23'944 € pour les couples déclarés (valeurs pour 2003). Chaque enfant accroît ces seuils de 3'308 €. Quant aux revenus individuels provenant de l'activité professionnelle, ils doivent se situer entre 3'265 € et 15'325 € (23'307 € dans le cas des couples « mono-actifs » et des célibataires avec enfants à charge).

Les barèmes de la prime pour l'emploi sont particulièrement complexes, rendant le dispositif peu transparent (voir Legendre et al., 2004). Le montant de la prime atteint un maximum lorsque le revenu annuel est égal à l'équivalent du SMIC pour un emploi à plein temps. Les prestations varient

[16] En fait, ce taux marginal d'imposition a été réduit avec chaque réforme au Royaume-Uni. De 70 pourcent dans le cadre du Family Credit, il est passé à 55 pourcent avec le WFTC, et à 37 pourcent aujourd'hui.

également en fonction du nombre de semaines travaillées par année (cf. figure 1.6 dans Legendre et al., 2004). Par ailleurs, le crédit maximal accordé ne dépasse pas 500 € par année.

Selon Cahuc (2002), la PPE a un caractère essentiellement redistributif et ses effets incitatifs seraient très faibles. En ce qui concerne ce dernier point, Cahuc critique en particulier le fait que les prestations atteignent un maximum là où il n'y a pas de problème d'incitation : lorsque l'individu exerce un emploi à plein-temps payé au SMIC. D'après Cahuc (2002), les problèmes d'incitation se posent plutôt pour les emplois à temps partiel. En réponse à cette critique, les prestations pour les travailleurs à temps partiel ont été légèrement relevées en 2003.

## 1.6 Bilan des expériences

L'instauration d'un impôt négatif a été proposée dans le but d'intégrer une garantie du minimum vital au système fiscal tout en préservant une incitation économique à exercer une activité professionnelle. Il est apparu assez vite qu'une telle réforme se heurterait à un problème de financement : un système qui garantirait le minimum vital avec un taux marginal d'imposition qui ne soit pas trop élevé serait très coûteux car une part importante de la population recevrait des transferts de la part du gouvernement.

L'introduction d'un impôt négatif – ou, plus généralement, l'amélioration des incitations dans le système actuel de sécurité du revenu – implique donc un arbitrage entre deux objectifs : la réduction de la pauvreté ou de l'inégalité, d'une part, et la recherche de l'efficacité économique, d'autre part. En raison de ce dilemme, aucun pays n'a choisi de remplacer l'ensemble des impôts sur le revenu et des transferts sociaux par un impôt négatif.

Ce constat ne doit cependant pas inciter à un enterrement précoce du concept d'impôt négatif. Le concept original a en effet survécu sous deux formes. Premièrement, les crédits d'impôt instaurés aux Etats-Unis (EITC) et au Royaume-Uni (WTC) peuvent être interprétés comme une mutation de l'idée d'impôt négatif. L'incitation au travail est obtenue essentiellement à travers une condition de participation (dans le cas du EITC, cette condition est remplacée par la zone de « phase-in » du barème). Ces crédits d'impôt constituent des compléments de revenu importants pour les ménages à bas revenu mais n'apportent aucune aide à ceux qui ne remplissent pas la condition de participation.

Une deuxième possibilité consiste à mettre en place un impôt négatif plus modeste. Par exemple, Leu et Eisenring (1998) évoquent la possibilité d'instaurer un schéma d'impôt négatif qui consisterait à accorder des allocations familiales prioritairement aux ménages à bas revenus. Le Child Tax Credit introduit au Royaume-Uni constitue un exemple d'un tel dispositif. La proposition de remplacer les subsides d'assurance-maladie par un impôt négatif (ou un crédit d'impôt) est une autre voie de réforme. Cette dernière sera explorée en détail dans la suite de ce rapport.

# 2 Mise en place d'un impôt négatif à Genève

En Suisse, des prestations sociales sont allouées à tous le niveaux de l'Etat : fédéral, cantonal et communal. La complexité qui en résulte rend le système peu transparent pour les bénéficiaires. Dans leurs décisions, les ménages doivent tenir compte du système fiscal et des barèmes utilisés dans l'octroi des prestations sociales. Ces calculs sont complexes et le cumul des différents barèmes aboutit à des effets de seuil et des « trappes à inactivités »[17].

Il serait souhaitable d'éliminer ces inefficacités et de tendre vers une simplification et une plus grande transparence dans l'allocation des prestations sociales. Cet objectif peut être atteint en intégrant certaines de ces prestations au système fiscal. Toutes les prestations sociales ne se prêtent pas de la même manière à une telle réforme. Parmi les prestations sociales attribuées par le canton de Genève, les subsides d'assurance-maladie sont les seuls à revêtir un caractère quasi-fiscal. Le droit aux subsides est en effet déterminé sur la base du revenu et de la fortune imposables et les subsides sont octroyés de manière automatique aux contribuables qui remplissent une déclaration d'impôt. C'est donc sur ce dispositif que nos propositions de réforme se concentrent.

Si l'on s'inspire des dispositifs présentés au chapitre 1, deux pistes se dessinent pour la réforme des subsides d'assurance-maladie. D'une part, l'objectif social qui consiste à alléger les primes des assurés à condition économique modeste pourrait être atteint en accordant un crédit d'impôt aux contribuables. Ce crédit d'impôt remboursable serait octroyé en fonction d'un barème qui serait établi indépendamment du barème fiscal. A la différence des crédits d'impôt existants au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, aucune condition de participation n'y serait attachée. D'autre part, on peut envisager une réforme de plus grande ampleur en créant un véritable impôt négatif dont le barème serait intégré au barème fiscal.

Dans les sections qui suivent, nous présentons ces deux options en détail. Pour ce faire, nous procédons par étapes. D'abord, un diagnostic de la situation actuelle s'avère nécessaire. Dans les trois premières sections, le système actuel des subsides d'assurance-maladie est décrit en détail et ses interactions avec le système fiscal sont analysées. Les conséquences néfastes des effets de seuil sont discutées en particulier. Ensuite, nous présentons un système alternatif de subsides – en vigueur dans plusieurs cantons de Suisse centrale – et donnons un aperçu des réformes actuellement en cours à Genève, visant à introduire un revenu déterminant unifié et une hiérarchisation des prestations sociales. En nous basant sur ces éléments, nous présentons finalement deux voies alternatives de réforme : la création d'un crédit d'impôt remboursable ou l'intégration d'un impôt négatif

[17] Wyss et Knupfer (2003) ont effectué de tels calculs pour trois types de ménages à bas revenu et pour les chefs-lieux de tous les cantons suisses. Cette étude met en évidence de grandes différences entre les systèmes des différents cantons et communes. Il ressort également de leurs calculs que les taux marginaux implicites sont souvent très élevés. En ville de Genève, ces taux dépassent parfois 100 pourcent.

au système fiscal actuel. Il ne s'agit pas de préconiser la mise en place d'une seule mesure mais de présenter les avantages et inconvénients des deux alternatives.

## 2.1 Le système actuel des subsides d'assurance-maladie

Comme les primes individuelles représentent une charge trop importante pour des ménages à faible revenu, la Confédération verse des subsides aux cantons qui sont chargés de la mise en oeuvre d'un dispositif de réduction des primes.

Les dispositifs mis en place par les cantons sont très disparates. Les différences portent sur la définition du revenu déterminant, sur les modalités de paiement, sur les montants attribués et sur le barème appliqué. En ce qui concerne le barème, on peut distinguer deux types de systèmes. Dans le premier cas de figure, le canton définit des seuils de revenu et attribue un montant fixe à l'individu dont le revenu déterminant est inférieur au seuil. Afin de distribuer les ressources prioritairement aux « assurés de condition économique modeste » (selon la terminologie de la LAMal), les cantons définissent généralement plusieurs seuils, en faisant varier le niveau des subsides qui y sont associés. Selon le deuxième système, le subside est calculé de telle sorte que le montant qu'un ménage consacre à l'assurance-maladie (c'est-à-dire la prime nette du subside) ne dépasse pas un pourcentage donné du revenu déterminant.

Le canton de Genève a opté pour le premier modèle. En ce qui concerne les modalités de paiement, les subsides sont versés aux assureurs et déduits des primes mensuelles de l'assurance obligatoire. Il est à noter que d'autres cantons ont choisi de verser les subsides directement aux assurés.

Si l'on veut décrire le système en vigueur à Genève, il convient de distinguer deux types de subsides d'assurance-maladie. D'une part, le *subside intégral* ou *total* est alloué aux bénéficiaires de l'assistance publique, du RMCAS et des prestations complémentaires AVS/AI. Ce subside permet de couvrir la totalité de la prime d'assurance-maladie, tant que cette prime ne dépasse pas la prime moyenne cantonale fixée par le Département fédéral de l'intérieur. Le tableau 2.1 indique l'évolution récente de ces primes moyennes.

D'autre part, le *subside ordinaire* ou *partiel* est attribué aux ménages de condition économique modeste et couvre une partie de la prime d'assurance-maladie. Ce subside est attribué en fonction d'un revenu déterminant qui est égal, dans le système actuellement en vigueur à Genève, au revenu imposable augmenté d'un quinzième de la fortune nette imposable. Les seuils de revenu et le montant des subsides dépendent de la taille du ménage. Pour chaque type de ménage, le canton a défini trois seuils de revenu qui permettent de déterminer si les membres d'un ménage ont droit aux subsides mensuels du « groupe A » (80 francs par adulte), du « groupe B » (60 francs par adulte) ou du « groupe C » (30 francs par adulte). Dans tous les cas, les primes des enfants sont intégralement couvertes, jusqu'à un maximum de 100 Frs par mois. Ce système est résumé dans le tableau 2.2.

Tableau 2.1 : Primes moyennes d'assurance-maladie pour le canton de Genève

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|
| *Primes mensuelles (francs)* | | | |
| Enfants (0 à 18 ans) | 95 | 101 | 103 |
| Jeunes adultes (19 à 25 ans) | 269 | 304 | 320 |
| Adultes (26 ans et plus) | 364 | 390 | 398 |

Source : Office fédéral de la santé publique, Statistique de l'assurance-maladie.

Tableau 2.2 : Revenu déterminant et subsides d'assurance-maladie (système actuellement en vigueur)

| | Groupe A | Groupe B | Groupe C |
|---|---|---|---|
| *Limites supérieures de revenu (revenu déterminant)* | | | |
| Personne seule sans enfants | 13'000 | 25'000 | 35'000 |
| Personne seule avec enfants | 19'000 | 38'000 | 50'000 |
| majoration par enfant | + 6'000 | + 6'000 | + 6'000 |
| Couple sans enfants | 19'000 | 38'000 | 50'000 |
| Couple avec enfants | 19'000 | 38'000 | 50'000 |
| majoration par enfant | + 6'000 | + 6'000 | + 6'000 |
| *Montant du subside (mensuel)* | | | |
| Subside par adulte | 80 | 60 | 30 |
| Subside par enfant[a] | 100 | 100 | 100 |

[a] La prime des enfants est prise en charge intégralement, à concurrence de 100 Frs au maximum.
Source : Service de l'assurance maladie, Etat de Genève.

Ce qui frappe d'emblée est que pour les adultes, le subside atteint au maximum 20% du montant de la prime alors que la prime des enfants est intégralement subventionnée, même pour les ménages appartenant aux groupes B et C. Selon la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), « cette politique, voulue par les autorités, peut être considérée comme un complément aux montants relativement faibles, en comparaison intercantonale, des allocations familiales genevoises qu'assument les entreprises privées et publiques du canton. » (CEPP, 2000).

## 2.2 Effets de seuil

Ce système d'attribution des subsides d'assurance-maladie produit des effets de seuil importants : lorsque le revenu déterminant d'un ménage franchit une des limites de revenu, son revenu disponible subit une chute brusque. Ces effets de seuil sont particulièrement prononcés dans deux situations : lorsqu'un individu ou une famille voudrait renoncer à avoir recours à l'assistance publique (ou au RMCAS) en reprenant une activité professionnelle, d'une part, et lorsqu'une famille avec plusieurs enfants voit son revenu déterminant dépasser la limite supérieure du groupe C, d'autre part. Vu sous l'angle économique, ces effets de seuil sont problématiques tant du point de vue de l'équité fiscale qu'au niveau de l'efficacité économique.

Du point de vue de l'équité fiscale, de tels effets de seuil violent un des principes fondamentaux de tout système fiscal, à savoir le principe de l'équité horizontale. Ce principe stipule qu'à capacité contributive égale, deux ménages devraient payer le même montant d'impôt ou recevoir les mêmes prestations. Même si le système genevois d'attribution des subsides respecte ce critère à la lettre, il en viole l'esprit puisque deux ménages dont le revenu déterminant est quasi identique (il ne diffère que d'un franc) peuvent recevoir des montants très différents. Ces différences peuvent être considérables, comme le montre l'exemple de deux familles (couple avec deux enfants), l'une ayant un revenu déterminant de 62'000 francs et l'autre de 62'001 francs. Alors que les deux familles sont confrontées à des taux d'imposition quasi-identiques (8.5 pourcent pour l'impôt cantonal et communal en ville de Genève ; 0.5 pourcent pour l'impôt fédéral direct), la première reçoit 3'120 francs par an au titre des subsides d'assurance-maladie (5 pourcent de son revenu déterminant) et la deuxième, rien[18]. Une différence minime sur le plan des revenus imposables conduit donc à un écart de 5 points de pourcentage entre les taux d'imposition nets.

Les seuils du système genevois de subsides ont également des conséquences néfastes quant aux incitations économiques données par le système fiscal dans son ensemble. Ce phénomène peut à nouveau être illustré à l'exemple des familles (couple avec deux enfants). Le système genevois des subsides implique que toutes les familles dont le revenu déterminant se situe entre 62'001 francs et 66'500 francs ont un revenu disponible inférieur à la famille qui dispose d'un revenu déterminant de 62'000 francs. Cet exemple montre clairement que le seuil de revenu définissant l'appartenance au « groupe C » génère un effet désincitatif important pour les familles puisque le système pénalise tout effort d'accroître le revenu du ménage au delà de ce seuil. En l'occurrence, cet effet est d'autant plus fort que les enfants sont nombreux.

[18] Les taux d'imposition sont ceux de l'année 2003. On suppose de plus que la fortune nette imposable des familles est nulle et que le revenu imposable pour l'ICC ne diffère de celui pour l'IFD que par les déductions pour charges de famille.

Un autre problème se pose pour les bénéficiaires de l'assistance publique et du RMCAS[19] qui ont droit au subside intégral. Au moment où une personne renonce à ces prestations, elle se voit confrontée à une facture importante puisque le subside partiel ne couvre au maximum qu'un cinquième de la prime. Comparé à sa situation antérieure, cette personne devra donc débourser 3'816 francs de plus par an pour les primes d'assurance-maladie nettes des subsides du groupe A (chiffre pour 2004). Il est à noter que dans ce cas de figure, la présence d'enfants n'aggrave pas l'effet de seuil puisque ces derniers ne perdent pas leur droit au subside intégral.

Il convient de signaler encore une incohérence du système actuel qui provient de la définition du revenu déterminant et qui provoque des fluctuations gênantes dans l'octroi des subsides. Comme les subsides d'assurance-maladie font partie du revenu imposable, les ménages dont le revenu déterminant est proche d'un des seuils du barème risquent de ne recevoir leur subside que tous les deux ans. Un exemple clarifiera cette propriété fâcheuse du système. Considérons le cas d'une famille de quatre dont le revenu imposable (sans le subside) est égal à 60'000 francs. En 2003, elle a droit à un subside de 3'120 francs qui portera son revenu imposable total à 63'120 francs. Comme le seuil du groupe C se situe à 62'000 francs, cette famille ne recevra plus de subside en 2005 lorsque le revenu imposable de 2003 sera pris en compte. En revanche, la famille n'aura qu'à attendre 2007 lorsqu'elle aura de nouveau droit au subside...

### 2.3 Primes d'assurance-maladie, subsides et taux moyens d'imposition

Dans le cadre de la LAMal, le législateur reconnaît la nécessité de réduire la charge des ménages à condition économique modeste. Le dispositif de réduction des primes vise donc explicitement un but redistributif. Il est dès lors intéressant d'analyser l'articulation entre les cotisations à l'assurance-maladie obligatoire et la fiscalité directe. A cette fin, nous avons calculé les taux moyens d'imposition pour trois cas de figure (personne seule ; couple marié sans enfants ; couple avec deux enfants) afin de les mettre en relation avec la charge financière représentée par les primes d'assurance-maladie nettes des subsides. Pour tous ces calculs, nous supposons que le ménage réside en ville de Genève et que sa fortune nette imposable est nulle.

Pour chaque cas type, nous montrons d'abord la charge financière (en pourcent du revenu imposable) que représentent, respectivement, les impôts cantonaux et communaux, l'impôt fédéral direct et les primes d'assurance-maladie nettes des subsides[20] (voir figure 2.1, 2.3 et 2.5). Ensuite, ces courbes sont cumulées afin de mettre en évidence le lien entre revenu imposable et l'ensemble des charges auxquelles chaque type de ménage fait face (voir figures 2.2, 2.4 et 2.6).

[19] Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale, accordé aux chômeurs en fin de droit aux allocations du chômage fédérale.
[20] Ces courbes ont été établies en négligeant le fait que le revenu imposable inclut les subsides d'assurance-maladie.

Il est à noter que tous les prélèvements obligatoires ne sont pas inclus dans ces graphiques. En particulier, les cotisations sociales (AVS, AI, Chômage, AANP) n'y sont pas représentées car elles sont prélevées sur la base du revenu brut ; pour établir un lien avec le revenu imposable, des hypothèses supplémentaires portant sur les déductions auraient dû être adoptées. Cette omission n'affecte cependant pas l'allure générale des courbes cumulées puisque les cotisations sociales omises sont prélevées de manière proportionnelle au revenu brut et leur inclusion dans les figures 2.2, 2.4 et 2.6 aurait donc pour effet de déplacer les courbes cumulées vers le haut, sans affecter leur allure générale.

Comment évolue la charge financière nette d'un ménage, en termes d'impôts directs et de primes d'assurance-maladie, lorsque son revenu varie[21] ? On constate d'abord que les effets de seuil produits par le système de subsides provoquent des ruptures dans les taux moyens qui correspondent dans la plupart des cas à des sauts de plus d'un point de pourcentage. Comme nous l'avons déjà relevé ci-dessus, le problème le plus important se pose dans le cas des familles avec deux enfants où le seuil qui délimite l'appartenance au groupe C provoque un saut du taux moyen de 22.9 à 28.2 pourcent (voir figure 2.6).

Une deuxième observation s'impose lorsqu'on considère les cas des personnes seules et des couples mariés sans enfants. Pour ces ménages, les impôts et primes d'assurance-maladie représentent une charge financière qui n'est jamais inférieure à 25 pourcent du revenu imposable. Quant aux prélèvements nets qui sont propres au canton de Genève, à savoir les impôts cantonaux et communaux ainsi que les primes d'assurance-maladie nettes des subsides, on peut distinguer deux « zones » (voir figures 2.2 et 2.4): (i) pour tout revenu imposable qui se situe dans une fourchette allant du rabais d'impôt à 200'000 francs, ces prélèvements nets représentent une part relativement constante du revenu imposable, entre 25 et 30 pourcent ; (ii) pour des revenus plus modestes, le taux moyen dépasse 30 pourcent.

Il faut souligner que les figures 2.2 à 2.6 n'incluent pas d'autres prestations sociales que les subsides attribués par le Service de l'assurance-maladie (SAM). Ce choix se justifie non seulement par le fait que ces subsides sont au centre de notre analyse mais aussi parce qu'ils sont octroyés de manière automatique pour la majorité des contribuables, à savoir ceux qui sont taxés sur la base d'une déclaration d'impôt. Seuls les contribuables taxés à la source doivent en faire la demande, mais la CEPP conclut que ces personnes sont correctement informées et font usage de leur droit (CEPP, 2000). D'autres prestations, comme l'assistance publique ou les allocations de logement, ne sont allouées que sur demande[22].

[21] En principe, il serait souhaitable d'analyser les taux marginaux plutôt que les taux moyens pour répondre à cette question. Les taux marginaux n'étant pas définis dans le système actuel de subsides (ils deviennent infinis aux différents seuils de revenu), il nous a semblé préférable de baser la discussion sur les taux moyens.

[22] Une liste complète des prestations sociales du canton de Genève peut être trouvée dans Gönczy (2003).

Figure 2.1: Taux moyen d'imposition et primes d'assurance maladie en 2003:
Personne seule résidant en ville de Genève

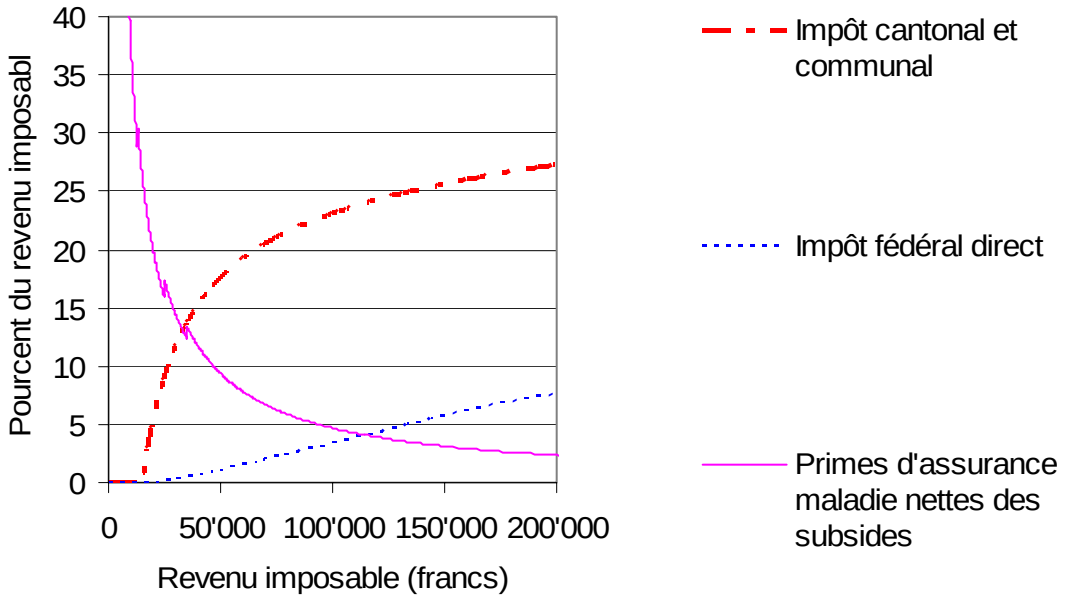



Figure 2.2: Taux moyens d'imposition cumulés en 2003:
Personne seule résidant en ville de Genève

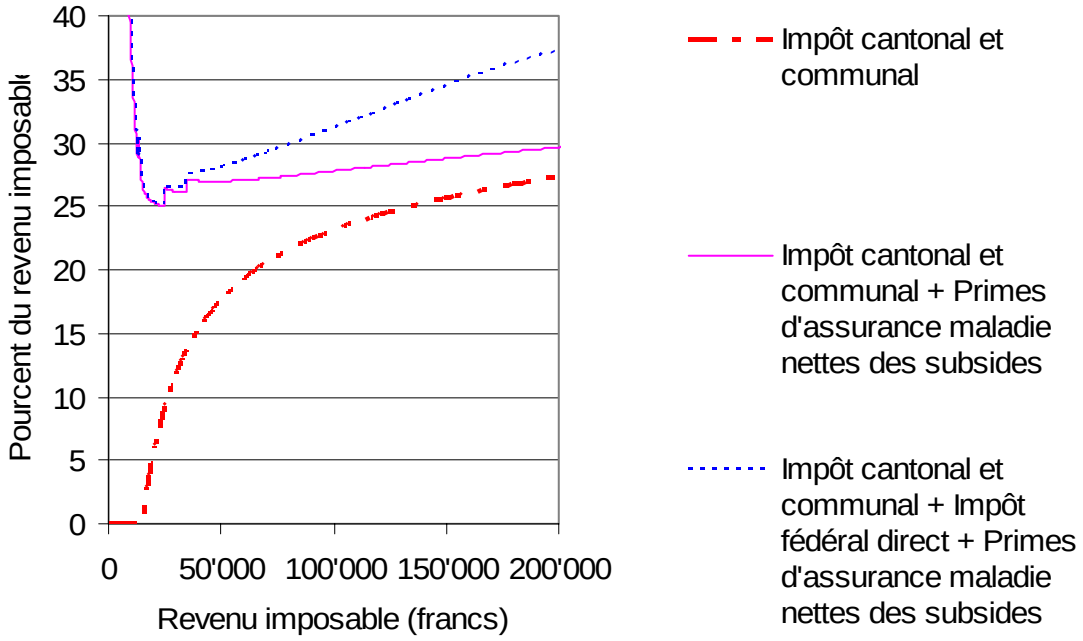


Figure 2.3: Taux moyen d'imposition et primes d'assurance maladie en 2003:
Couple marié sans enfants résidant en ville de Genève

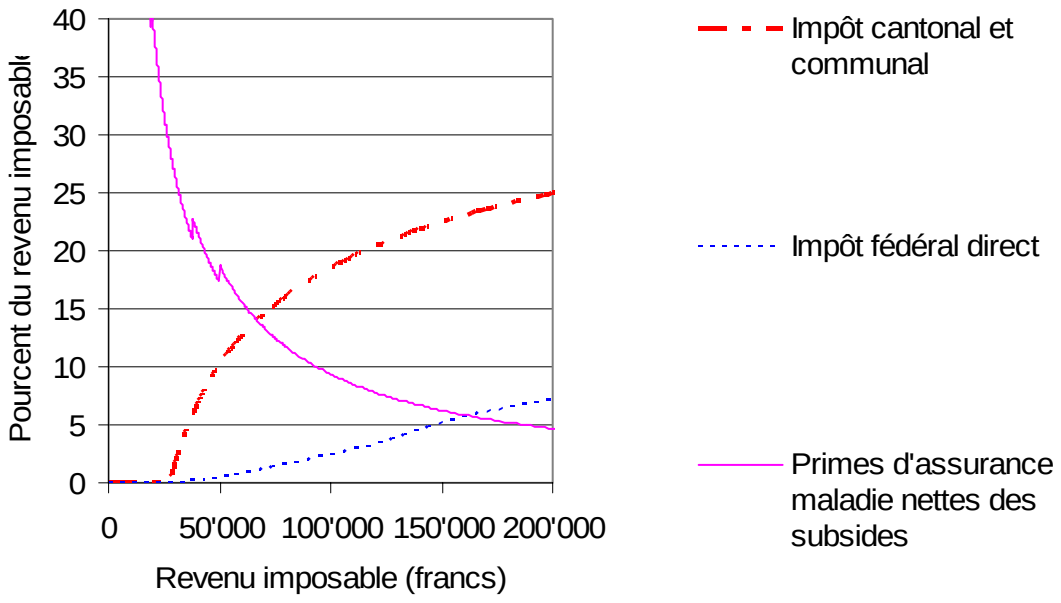



Figure 2.4: Taux moyens d'imposition cumulés en 2003:
Couple marié sans enfants résidant en ville de Genève

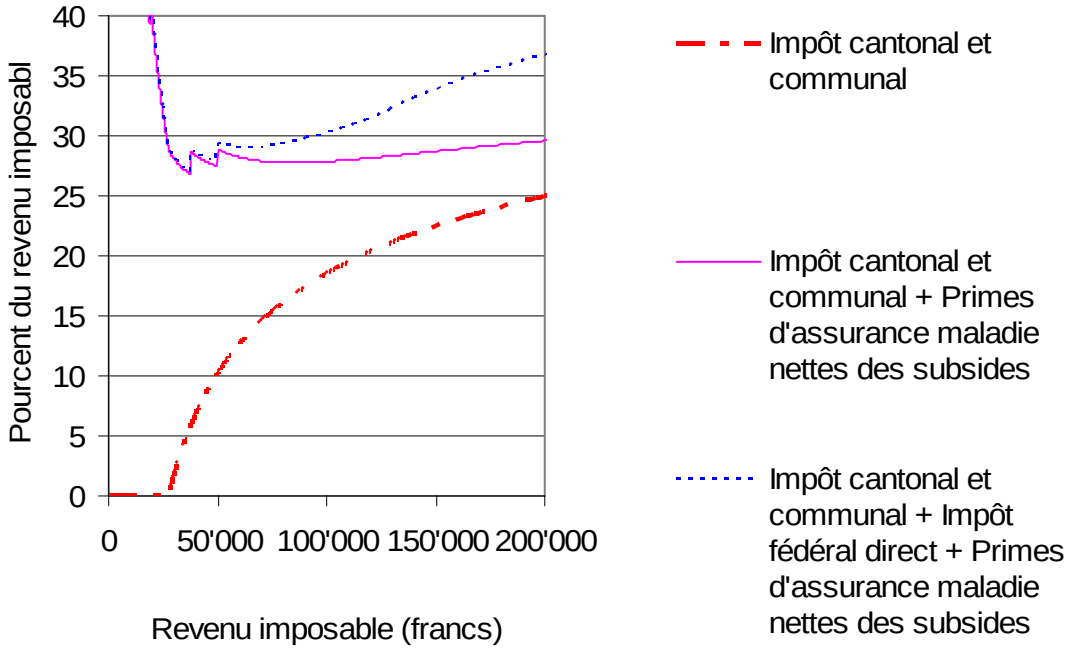


Figure 2.5: Taux moyen d'imposition et primes d'assurance maladie en 2003:
Couple avec deux enfants mineurs résidant en ville de Genève

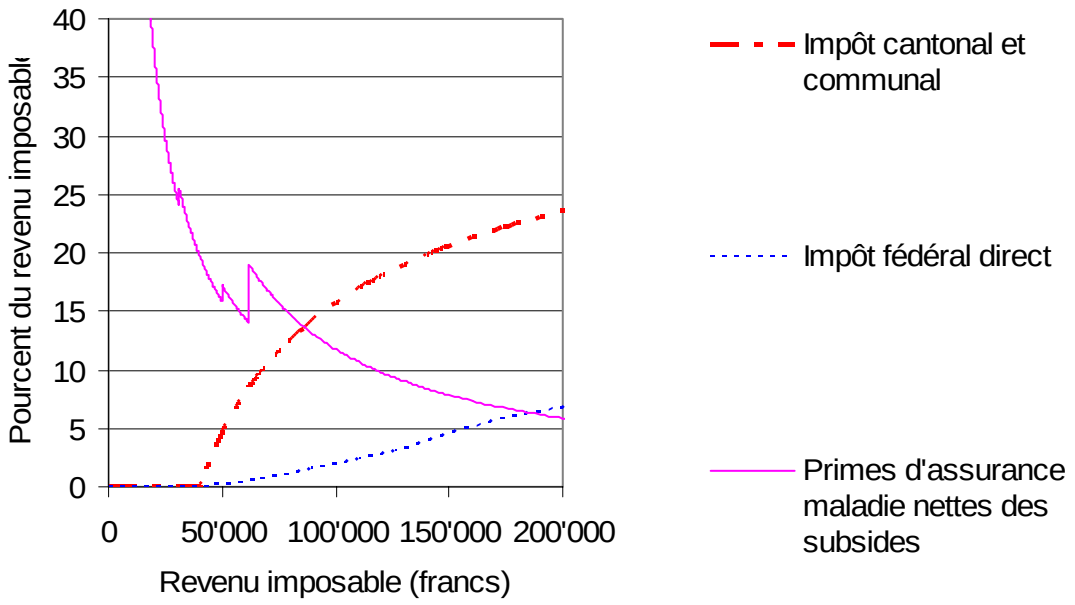
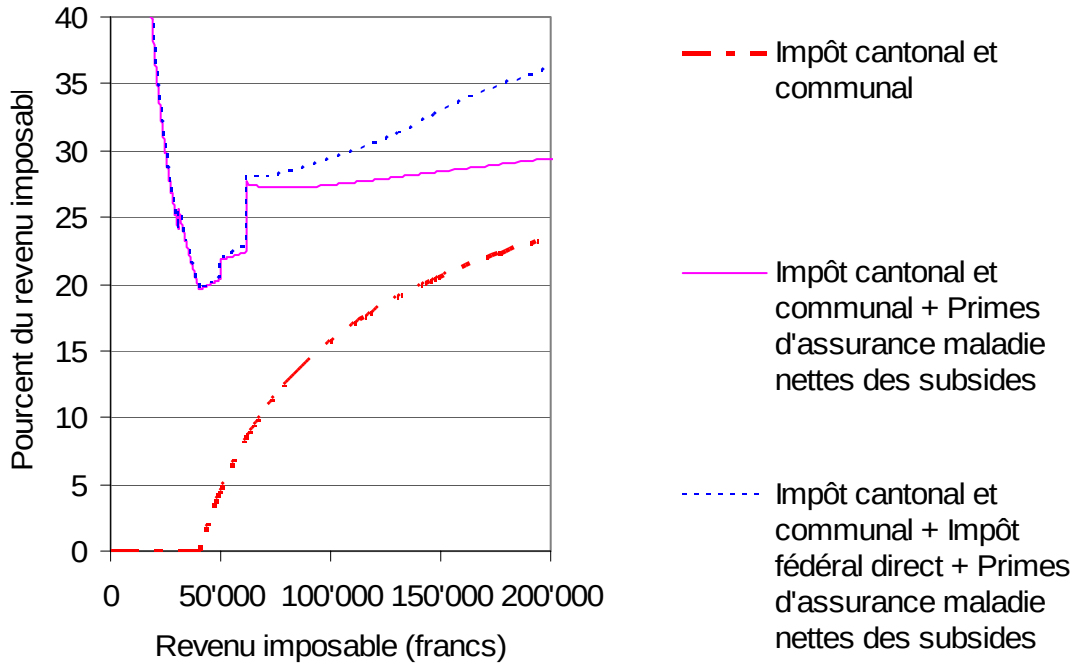



Figure 2.6: Taux moyens d'imposition cumulés en 2003:
Couple avec deux enfants mineurs résidant en ville de Genève



Il est néanmoins utile de considérer le cas de l'assistance publique et du RMCAS. En effet, il ressort des courbes cumulées que le système genevois incite les ménages à faible revenu à recourir aux prestations de l'assistance publique qui incluent le remboursement intégral des primes d'assurance-maladie. Inversement, le système pénalise la sortie de l'assistance publique ou du RMCAS en raison des taux de prélèvement élevés qui s'appliquent aux bas revenus.

### 2.4 Un système alternatif d'attribution des subsides

Les effets de seuils inhérents au système genevois d'attribution des subsides peuvent en principe être évités en adoptant un système alternatif qui est en vigueur dans quelques cantons de Suisse centrale (p.ex. Lucerne, Uri, Obwald, Glaris). Dans ce système, les subsides sont déterminés de telle sorte que la charge financière supportée par un ménage à des fins d'assurance-maladie ne dépasse pas un certain pourcentage du revenu déterminant.

Il est utile de décrire ce système plus précisément afin d'être en mesure d'établir le lien avec le modèle de l'impôt négatif par la suite. La charge financière d'un ménage est donnée par la différence entre l'ensemble de ses primes d'assurance-maladie $P$ et le subside $S$. Cette charge financière est égale à une proportion $t$ du revenu déterminant $R$, étant entendu que cette charge ne doit pas dépasser le montant des primes. On a donc :

$$P - S = \min(P, t\,R) \qquad (1)$$

A partir de cette équation, on obtient une expression explicite pour le montant des subsides :

$$S = \max(0, P - t\,R) \qquad (2)$$

Il convient de préciser que les cantons qui ont retenu ce système utilisent pour le calcul de $P$ les primes moyennes cantonales plutôt que les primes effectivement payées par chaque ménage. De cette manière, les ménages recevant le subside sont encouragés à choisir les caisses-maladie offrant les meilleures primes.

L'exemple du canton de Lucerne nous permettra d'illustrer les différences entre ce système et celui actuellement en vigueur à Genève. Entre 1999 et 2003, le canton de Lucerne avait fixé le taux $t$ à 8,5 pourcent mais a décidé de l'augmenter à 9,5 pourcent à partir de l'année 2004. Il y a d'autres différences mineures entre les systèmes genevois et lucernois qui peuvent être négligées dans la comparaison[23].

[23] Dans le canton de Lucerne, le revenu déterminant est égal au revenu imposable plus un dixième de la fortune nette imposable. Il y a trois régions de primes dans ce canton ; pour simplifier nous avons utilisé la moyenne cantonale.

Les figures 2.7 à 2.9 montrent les subsides accordés selon les deux systèmes pour nos trois cas types. Il est clair que, par sa conception même, le système lucernois élimine les effets de seuil qui apparaissent lorsque le revenu déterminant d'un ménage varie. De plus, l'écart entre le subside intégral – accordé aux ménages qui bénéficient de l'aide sociale ou des prestations complémentaires – et le subside partiel est beaucoup plus faible qu'à Genève puisque la charge financière liée à l'assurance-maladie d'un ménage ne peut pas dépasser 9,5 pourcent du revenu déterminant.

Par ailleurs, on constate que le système lucernois n'accorde plus de subsides aux personnes seules dès que leur revenu déterminant excède $R_{max}$ = 28'550 Frs. Il convient de préciser que cette limite dépend du taux $t$ et du niveau des primes $P$ puisqu'elle est déterminée comme suit :

$$R_{max} = P / t \qquad (3)$$

Il est important de souligner que la mise en place du système lucernois à Genève n'aboutirait pas aux courbes correspondantes au Canton de Lucerne dans les figures 2.7 à 2.9. En effet, le barème des subsides décrit par l'équation (2) dépend du niveau des primes, qui sont environ 75 pourcent plus élevées à Genève qu'à Lucerne. Les implications de ce fait seront explorées lors de la discussion de l'impôt négatif ci-dessous.

Figure 2.7: Subsides d'assurance-maladie en 2004
Personne seule

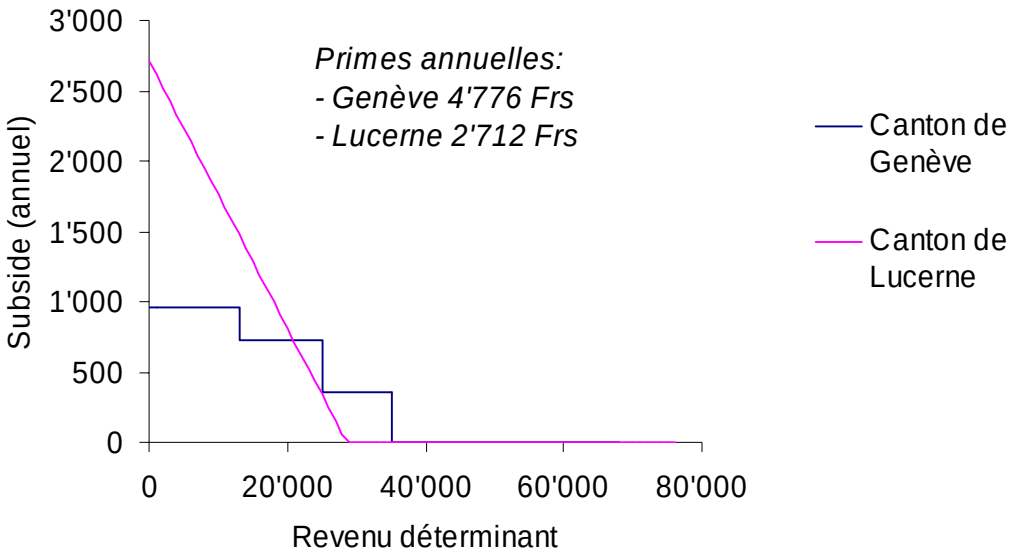


Figure 2.8: Subsides d'assurance-maladie en 2004
Couple marié sans enfants

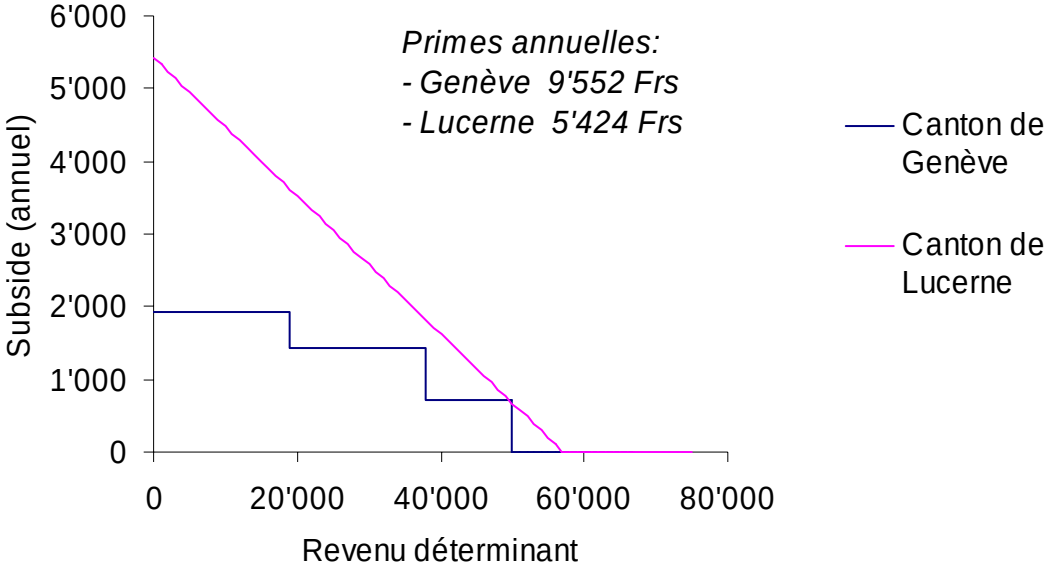
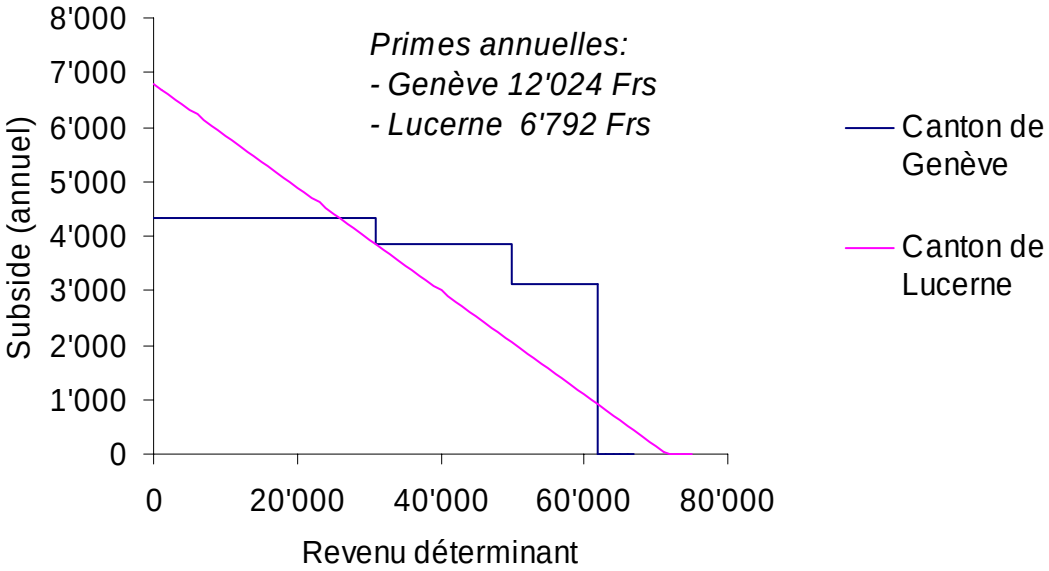



Figure 2.9: Subsides d'assurance-maladie en 2004
Couple avec deux enfants mineurs




## 2.5 Les réformes en cours : le revenu déterminant unifié

Dans son rapport portant sur les subsides d'assurance-maladie à Genève, la CEPP (2000) avait relevé que le revenu déterminant actuel ne reflétait pas correctement la situation économique des ménages. Rappelons que le revenu déterminant est égal au revenu imposable, augmenté d'un quinzième de la fortune nette imposable. Comme la détermination du revenu imposable admet des déductions qui n'ont pas de relation étroite avec le niveau de vie du

ménage, la CEPP recommandait de définir un nouveau revenu déterminant qui soit appliqué à l'ensemble des prestations sociales du canton.

A la suite de ce rapport, le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail chargé de définir ce nouveau revenu déterminant unifié (RDU). Le RDU se distingue du revenu déterminant actuel par le fait que tous les revenus sont pris en compte et que certaines déductions fiscales ne sont pas admises. Il s'agit essentiellement des déductions qui peuvent être faites sur une base volontaire, comme par exemple les versements sur un compte lié du troisième pilier (pour une description détaillée du RDU, voir Gönczy, 2003).

Une des conséquences de l'introduction du RDU sera la redéfinition des barèmes qui définissent l'accès aux différentes prestations sociales. En ce qui concerne les subsides d'assurance-maladie, le RDU est dans presque tous les cas supérieur à l'actuel revenu déterminant. A l'aide de simulations, Flückiger et al. (2004) ont déterminé de nouvelles limites de revenu donnant droit aux subsides. Ce nouveau barème, qui est donné dans le tableau 2.3, a été calculé de telle sorte que la dépense totale reste inchangée pour l'Etat de Genève et que le nombre de bénéficiaires reste identique.

Tableau 2.3 : Revenu déterminant unifié et subsides d'assurance-maladie

| | Groupe A | Groupe B | Groupe C |
|---|---|---|---|
| *Limites supérieures de revenu (revenu déterminant unifié)* | | | |
| Personne seule sans enfants | 16'000 | 31'000 | 43'000 |
| Personne seule avec enfants | 26'000 | 51'000 | 66'000 |
| majoration par enfant | + 5'000 | + 5'000 | + 5'000 |
| Couple sans enfants | 26'000 | 51'000 | 66'000 |
| Couple avec enfants | 26'000 | 51'000 | 66'000 |
| majoration par enfant | + 5'000 | + 5'000 | + 5'000 |
| *Montant du subside (mensuel)* | | | |
| Subside par adulte | 80 | 60 | 30 |
| Subside par enfant | 100 | 100 | 100 |

Source : Flückiger et al. (2004)

L'introduction du RDU sera accompagnée d'une hiérarchisation des différentes prestations sociales cantonales, c'est-à-dire que les ménages doivent demander les prestations en suivant un certain ordre. Il est à noter que les subsides d'assurance-maladie ont été placés en tête de liste en raison notamment de l'universalité du problème visé et du nombre de bénéficiaires.

Ces propositions de réforme constituent un progrès indéniable vers une harmonisation et une meilleure coordination des prestations sociales à Genève. Il faut cependant souligner que ces changements ne résolvent pas

les problèmes soulevés ci-dessus. En particulier, ces réformes ne suppriment pas les effets de seuil.

### 2.6 Les réformes futures : crédit d'impôt ou impôt négatif ?

Comme l'assurance-maladie de base est obligatoire, l'ensemble de la population est potentiellement concerné par le problème de réduction des primes. De plus, le dispositif de réduction des primes est financé par des recettes fiscales. Si l'on vise une simplification du système fiscal et des prestations sociales, il paraît donc naturel d'envisager une intégration des subsides d'assurance-maladie dans le système fiscal, en instaurant un crédit d'impôt remboursable.

La réforme peut alors emprunter deux voies alternatives :

- instaurer un **crédit d'impôt** ayant son propre barème et dont le montant serait déduit de l'impôt dû ;
- introduire un véritable **impôt négatif** en intégrant le crédit d'impôt remboursable au barème de l'impôt sur le revenu.

La première voie est celle qui a été choisie notamment aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en France (voir chapitre 1). La différence entre le crédit d'impôt que nous proposons ici et ceux qui existent dans ces pays provient essentiellement du fait que nous ne prévoyons ni condition de participation (comme dans le cas du WTC au Royaume Uni) ni zone de « phase-in » (comme le prévoit l'EITC américain). En effet, la raison d'être de ce crédit d'impôt est le caractère forfaitaire des primes d'assurance-maladie. Il s'agit de le concevoir de telle sorte que l'objectif social puisse être atteint tout en évitant les effets désincitatifs mis en évidence ci-dessus.

L'instauration d'un véritable impôt négatif constituerait une réforme plus ambitieuse. En premier lieu, il s'agirait de transformer le rabais d'impôt existant en crédit d'impôt remboursable. Nous en montrerons les conséquences en termes de transferts aux contribuables et en conclurons qu'il faudra envisager une modification des montants de ces crédits d'impôt et des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes.

### 2.7 Des subsides d'assurance-maladie vers un crédit d'impôt

Considérons d'abord la possibilité d'instaurer un nouveau crédit d'impôt, destiné à alléger la charge des primes d'assurance-maladie à Genève. A la différence du « rabais d'impôt » existant à Genève, ce crédit d'impôt serait remboursable, c'est-à-dire que le contribuable recevrait un transfert au cas où le crédit d'impôt excède l'impôt dû. Dans cette section, nous explorons différents modèles de crédit d'impôt. Le but n'est pas de déterminer le « meilleur » modèle mais de mettre en évidence les enjeux et de fournir les bases nécessaires à la discussion politique et à d'éventuelles études plus approfondies.

Comment établir le barème d'un tel crédit d'impôt remboursable ? Il s'avère que le système lucernois de réduction des primes peut être réinterprété comme un barème de crédit d'impôt. En effet, l'équation (2) peut être récrite comme suit :

$$S = P - t\,R \qquad \text{si } R < R_{max}$$
$$= 0 \qquad \text{si } R \geq R_{max}$$

où $R_{\max} = P / t$.

D'après ce barème, le contribuable est crédité du montant maximal *P*. Les prestations dépendent du revenu déterminant : chaque franc de revenu diminue le crédit d'impôt de *t* francs, où *t* peut être interprété comme un taux marginal d'imposition. Lorsque la limite de revenu $R_{\max}$ (qui dépend des paramètres P et t) est atteinte, le crédit d'impôt devient nul. Il est à noter que la partie du revenu qui dépasse cette limite n'est pas imposée.

Le montant de crédit d'impôt serait déterminé indépendamment du barème de l'impôt sur le revenu. L'ensemble de la taxation pourrait être géré par l'Administration fiscale cantonale (AFC) qui établirait la taxation nette sur la base des déclarations remplies par les contribuables. L'AFC facturerait la différence entre l'impôt sur le revenu et le crédit d'impôt aux contribuables, ou leur verserait le solde s'il est négatif. Les modalités pratiques de ces versements devraient être définies plus précisément. Il nous semblerait important de prévoir des versements anticipés en faveur des ménages qui seront en toute vraisemblance bénéficiaires nets du nouveau système (de manière analogue aux acomptes provisionnels du système fiscal actuel). Il faudrait également examiner l'opportunité d'effectuer de tels versements anticipés par le biais des caisses-maladie, comme c'est le cas aujourd'hui pour les subsides.

Il convient de préciser encore la définition du revenu déterminant qui sera utilisé dans le calcul du crédit d'impôt. Si l'on veut rester cohérent avec l'introduction du nouveau revenu déterminant unifié, il convient de fonder le calcul du crédit d'impôt sur ce dernier, plutôt que sur le revenu imposable qui est utilisé dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Pour concrétiser une telle réforme, le choix du crédit maximal *P* et du taux d'imposition *t* est crucial. Dans le système lucernois, le crédit maximal est déterminé en fonction de la composition du ménage puisqu'il est calculé en additionnant les primes moyennes cantonales qui correspondent aux groupes d'âge des membres du ménage. Le taux d'imposition, quant à lui, est fixé à 9,5 pourcent à Lucerne. Malheureusement, les données lucernoises ne peuvent pas être transposées telles quelles au cas genevois en raison du niveau élevé des primes d'assurance-maladie à Genève.

Il apparaît dès lors qu'il sera difficile de concilier les trois objectifs suivants :

- éliminer les effets de seuil qui apparaissent lors d'une variation du revenu déterminant ou lors de la « sortie » de l'assistance publique ;
- éviter que les ménages à « condition économique modeste » consacrent une part trop importante de leur revenu déterminant aux dépenses liées à l'assurance-maladie ;
- garantir la neutralité financière de la réforme.

Si l'on veut respecter le premier objectif, il convient d'égaliser le crédit maximal *P* à la somme des primes que le ménage devrait payer si sa caisse maladie facturait les primes moyennes cantonales[24]. Un crédit d'impôt sensiblement inférieur à ce niveau impliquerait en effet une charge financière accrue pour les ménages à très faible revenu, créant un écart plus important par rapport au subside total accordé dans le cadre des prestations de l'assistance publique ou du RMCAS.

Une interprétation du deuxième objectif a été donnée par le Conseil fédéral dans son message du 26 mai 2004. Le Conseil fédéral affirme que les subsides devraient être octroyés de telle sorte que la participation des ménages s'élève au maximum entre 2 et 10 pourcent de leur revenu lorsqu'il s'agit d'une famille, et au maximum entre 4 et 12 pourcent dans les autres cas (voir Conseil fédéral, 2004, p. 4101).

L'incompatibilité entre ces deux objectifs et le troisième – la neutralité financière – devient évidente lorsqu'on considère un premier modèle de crédit d'impôt (« *Crédit d'impôt A* ») où le crédit maximal est égalisé aux primes moyennes cantonales (4'776 francs par adulte et 1'236 francs par enfant) et le taux d'imposition fixé à 12 pourcent, ce qui correspond à la borne supérieure des chiffres avancés par le Conseil fédéral. Les implications de ce modèle en termes de crédit d'impôt (ou, pour utiliser le vocabulaire du système actuel, en termes de subsides[25]) sont illustrées, pour les trois ménages types, dans les figures 2.10 à 2.12. A des fins de comparaison, ces graphiques montrent également le système actuel de subsides « révisé » en vue de l'introduction du RDU (voir tableau 2.3 ci-dessus).

Il ressort de ces calculs que le *Crédit d'impôt A* génère des subsides plus élevés que le système actuel révisé dans presque tous les cas, à la seule exception des célibataires ayant un RDU entre 37'000 et 43'000 francs. On peut estimer qu'un tel système réduirait le nombre de ménages qui auraient recours à l'assistance publique. Il est néanmoins fort probable que ce modèle de crédit d'impôt ne respecte pas la neutralité budgétaire.

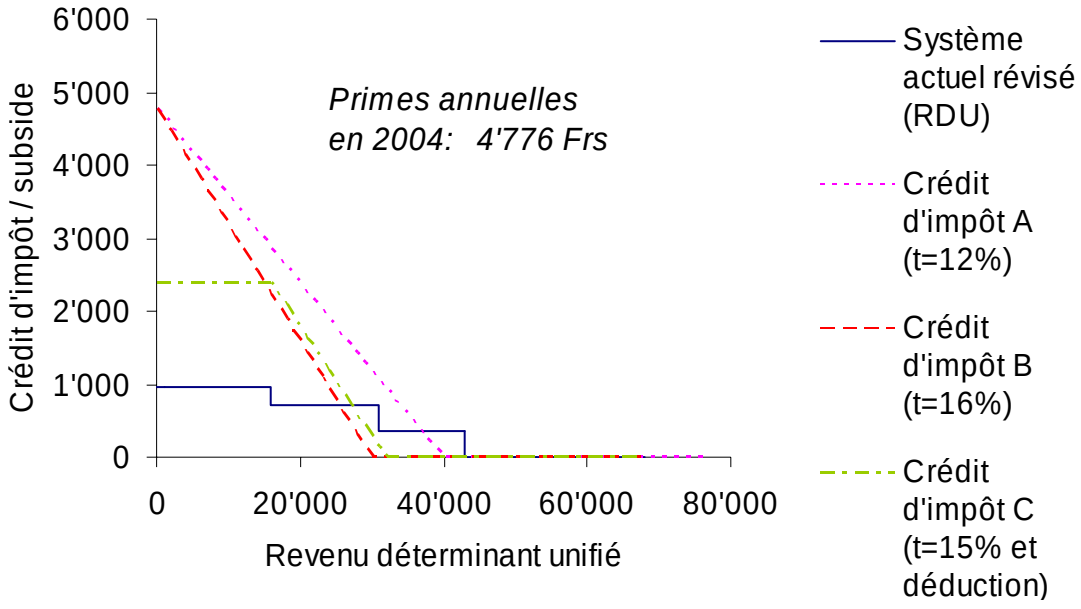
La neutralité budgétaire de la réforme ne peut donc être atteinte qu'en faisant des compromis par rapport aux autres objectifs. Une première possibilité consisterait à choisir un taux marginal d'imposition plus élevé, ce qui impliquerait des charges financières plus lourdes pour tous les ménages. De plus, les subsides ne seraient alors accordés qu'aux ménages les plus

[24] On peut également concevoir que le Conseil d'Etat fixe des primes de référence qui ne soient pas identiques aux primes moyennes cantonales (p.ex. des primes médianes).
[25] Dans la suite, nous utiliserons le terme « subside » également pour désigner l'impôt négatif qui est crédité au contribuable.

pauvres. Une deuxième possibilité serait de réduire le montant du crédit d'impôt. Comme exposé ci-dessus, la conséquence d'une telle mesure est de creuser l'écart entre le crédit d'impôt et le subside intégral, versé aux bénéficiaires de l'assistance publique et du RMCAS.

Pour montrer les implications d'une augmentation des taux d'imposition, nous définissons un modèle *Crédit d'impôt B* qui ne diffère du *Crédit d'impôt A* que par un taux d'imposition plus élevé, fixé à 16 pourcent, le crédit maximal restant au même niveau (voir figures 2.10 à 2.12). Il faut souligner que ce barème est donné à titre illustratif ; il n'est en effet pas possible de vérifier la neutralité budgétaire de ce modèle sans recourir à des simulations (qui n'étaient pas prévues dans le cadre de ce mandat).

Figure 2.10: Propositions de réforme des subsides
Personne seule




Ce modèle reste nettement plus avantageux que le système actuel pour les ménages à très bas revenu. De plus, le revenu limite qui donne droit au subside est très proche du système actuel révisé dans le cas des familles, mais nettement inférieur pour les personnes seules (environ 30'000 francs). Plus généralement, le RDU au-delà duquel le *Crédit d'impôt B* devient moins avantageux que le système actuel est de 25'000 francs pour les personnes seules, de 55'000 francs pour les couples et de 51'000 francs pour les familles. Ce sont en particulier les familles ayant un RDU autour de 70'000 francs qui perdraient de l'adoption du modèle du *Crédit d'impôt B.*

Du point de vue de la faisabilité politique de la réforme, d'aucuns pourraient considérer que le crédit maximal – qui couvre intégralement les primes d'assurance-maladie du ménage – est trop élevé dans le propositions

précédentes[26]. Pour cette raison, nous examinons un dernier modèle, le *Crédit d'impôt C*, où le crédit maximal est inférieur à la somme des primes du ménage. Afin de ne pas défavoriser les ménages à revenu intermédiaire, nous supposons que ce montant maximal est alloué aux ménages jusqu'à un seuil de revenu $R_o$. C'est seulement lorsque le revenu déterminant dépasse ce seuil $R_o$ que le montant du crédit commence à diminuer. Formellement, le crédit d'impôt (ou subside) $S$ est donc égal à au crédit maximal $P$ si $R < R_o$ et

$$S = P - t\,(R - R_o) \qquad \text{si } R_o \leq R \leq R_{max}$$

où $R_{max} = (P / t) + R_o$. Le taux marginal d'imposition est donc nul pour tous les revenus en dessous du seuil $R_o$ et égal à $t$ pour les revenus qui dépasse cette limite. Le schéma du crédit d'impôt (ou des subsides) comporte donc un segment horizontal. Ce *Crédit d'impôt C* est illustré dans les figures 2.10 à 2.12 en choisissant le taux d'imposition $t$ égal à 15 pourcent. Le crédit maximal est égal à la moitié du montant des primes pour les adultes, mais il couvre l'intégralité de la prime des enfants. Le seuil de revenu $R_o$ est déterminé de telle sorte que les ménages dont le revenu déterminant dépasse $R_o$ consacrent une proportion $t$ (ici égal à 15 pourcent) de leur revenu déterminant à l'assurance-maladie[27].

Les figures 2.10 à 2.12 montrent que ce modèle est celui qui est le plus proche du barème actuel. Il serait tentant d'adapter ce modèle afin de le rapprocher encore plus de la situation actuelle. De telles modifications seraient en principe possibles – p.ex. en fixant une limite maximale de revenu donnant droit au crédit[28] ou en définissant un barème de taxation non linéaire – mais ne seraient pas forcément souhaitables du point de vue économique. En effet, une telle procédure aurait tendance à reproduire les défauts du système actuel, en introduisant notamment des taux marginaux d'imposition très élevés pour les familles dont le revenu se situe à la limite du droit au subside.

[26] Par exemple, certains pourraient craindre que le crédit maximal serait versé « injustement » à des étudiants soutenus financièrement par leurs parents. Il faut cependant se demander si une révision du revenu déterminant ne serait pas préférable pour répondre à une telle préoccupation.

[27] Les montants de $R_o$ ainsi déterminés sont de 15'920 francs pour une personne seule, et de 31840 francs pour un couple (avec ou sans enfants).

[28] Cette possibilité est explicitement prévue dans le Message du Conseil fédéral du 26 mai 2004 (Conseil fédéral, 2004, p. 4101).

Figure 2.11: Propositions de réforme des subsides
Couple marié sans enfants

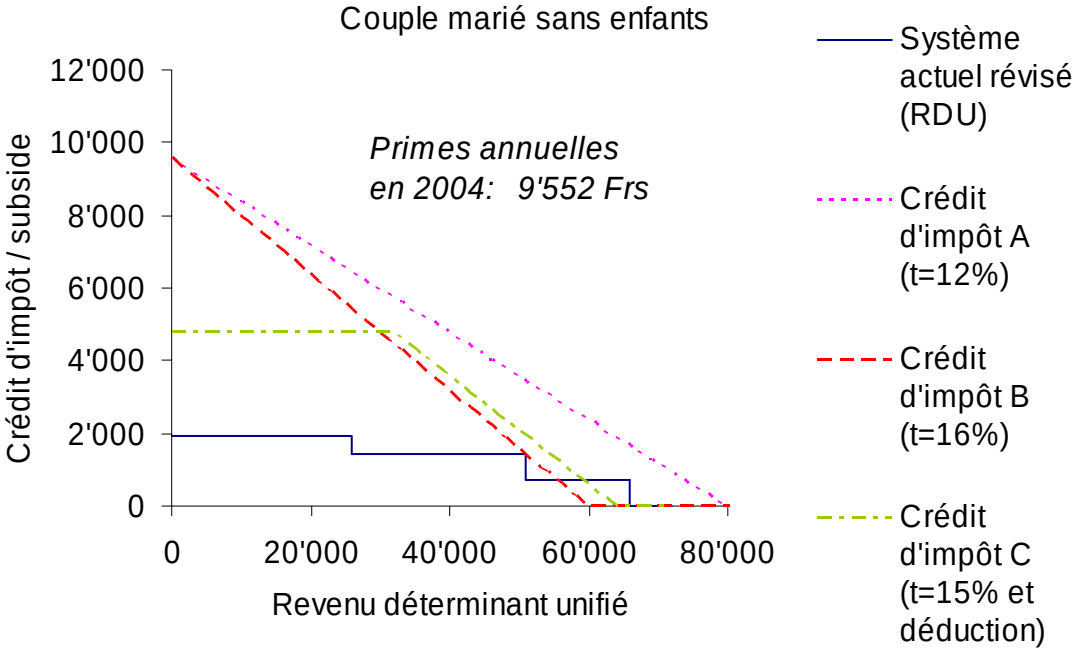
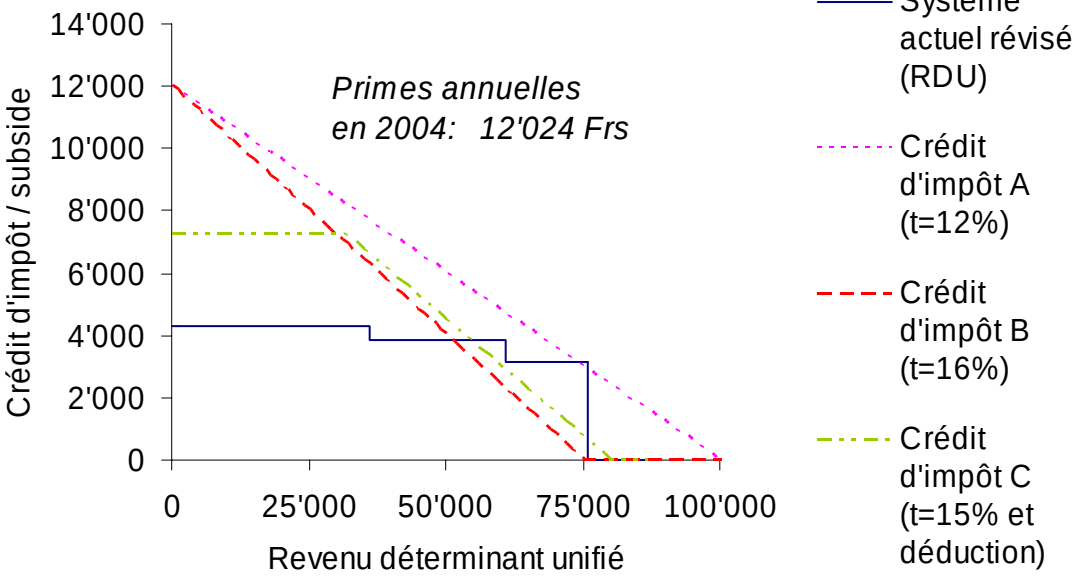



Figure 2.12: Propositions de réforme des subsides
Couple avec deux enfants mineurs



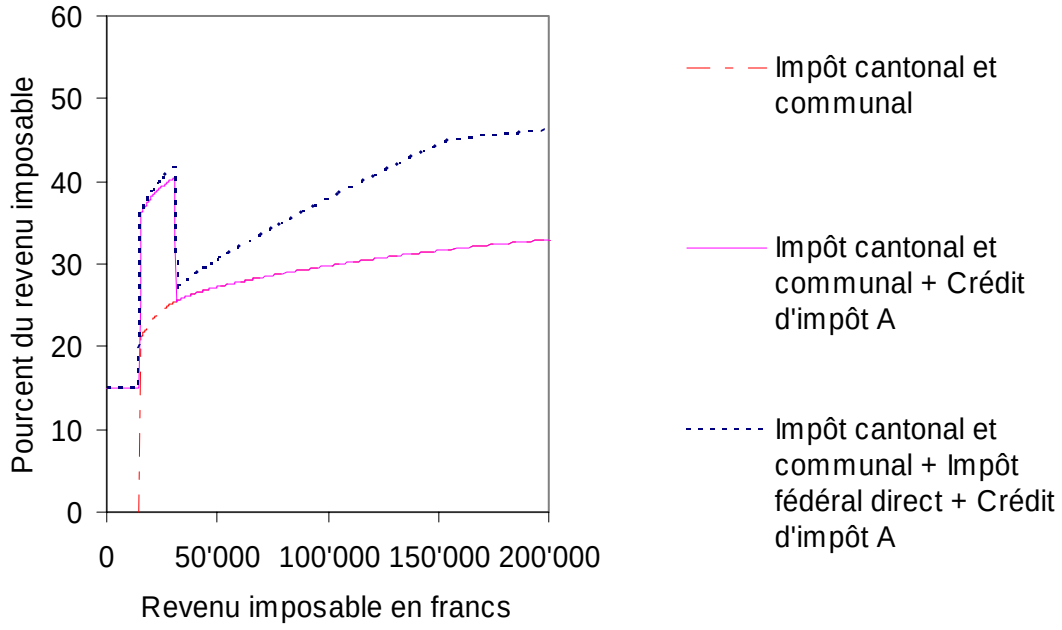

Pour conclure, il convient de relever que les trois modèles de crédit d'impôt supprimeraient la plupart des effets de seuil inhérents au système actuel des subsides. En particulier, les trois barèmes font disparaître les effets de seuil qui sont liés à une variation du revenu déterminant. En revanche, le seuil qui existe à la sortie de l'assistance publique ou du RMCAS ne serait pas complètement éliminé, surtout dans le troisième modèle.

Qu'en est-il de l'intégration de ces modèles de crédit d'impôt au système fiscal et aux prestations sociales ? Considérons d'abord l'impôt sur le revenu.

Comme le crédit d'impôt viendrait se superposer au système fiscal actuel, les taux marginaux d'imposition s'additionnent. Par conséquent, les taux marginaux sont relativement élevés pour des ménages à revenu intermédiaire : il s'agit des ménages qui sont redevables de l'impôt sur le revenu tout en bénéficiant du crédit d'impôt. Ce fait est illustré dans la figure 2.13 qui montre les taux marginaux d'imposition cumulés de l'impôt cantonal et communal, de l'impôt fédéral direct et du *Crédit d'impôt A* pour une personne seule habitant la ville de Genève[29]. Comme dans le cas des crédits d'impôt introduits au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les taux marginaux ne sont pas partout croissants en fonction du revenu. En effet, pour des revenus imposables entre 25'000 et 30'000 francs, le taux marginal cumulé dépasse 40 pourcent.

Il convient de souligner que ces taux ne comprennent pas les autres prestations sociales. En particulier, un ménage qui bénéficie également de l'allocation logement se verrait confronté à des taux marginaux nettement supérieurs. Le « taux d'effort réglementaire » du barème de l'allocation logement (qui se situe entre 20,8 et 26 pourcent) peut en effet être interprété comme un taux marginal qui vient s'ajouter aux taux cumulés du barème fiscal et du crédit d'impôt.

Figure 2.13: Taux marginaux d'imposition
Personne seule résidant en ville de Genève




[29] Ce graphique montre les taux marginaux en fonction du revenu imposable, alors que le crédit d'impôt serait accordé en fonction du RDU. Pour les besoins de ce graphique, nous avons supposé que le RDU d'une personne seule est 25 pourcent plus élevé que son revenu imposable. Ce chiffre se base sur les résultats des simulations du RDU dans Flückiger et al. (2004).

## 2.8 Une réforme plus ambitieuse : l'impôt négatif

Bien que l'introduction d'un crédit d'impôt puisse pallier certains défauts du système actuel des subsides, elle ne contribuerait pas à la simplification du système des prélèvements et des transferts. En effet, le cumul de deux barèmes – l'un définissant l'impôt sur le revenu, l'autre le crédit d'impôt – rend le système fiscal peu transparent, avec des taux marginaux d'imposition élevés pour des revenus modestes. Il serait donc souhaitable de consolider ces deux barèmes en créant un impôt négatif.

L'intégration des deux barèmes pose un certain nombre de problèmes que nous allons aborder en deux étapes. D'abord, nous présenterons deux manières de concevoir un barème intégré. La première passe par la transformation du rabais d'impôt en crédit remboursable ; la deuxième consiste à arrimer un barème d'impôt négatif au barème existant de l'impôt sur le revenu. Ensuite, nous discuterons les problèmes liés à la définition du revenu imposable dans le contexte d'un impôt négatif.

Considérons d'abord les conséquences d'une réforme simple : la transformation du « rabais d'impôt » (qui existe dans le système fiscal actuel) en crédit d'impôt remboursable. Il convient de rappeler que, dans sa forme actuelle, le rabais d'impôt genevois correspond à un crédit d'impôt non remboursable. Chaque ménage est crédité d'un certain montant en fonction de l'état civil, du nombre d'enfants etc. ; ce crédit vient en déduction des impôts mais n'est pas remboursé au cas où la différence serait négative. Il semble donc naturel de rendre ce « rabais d'impôt » remboursable si l'on veut instaurer un impôt négatif à Genève.

Comment une telle réforme se compare-t-elle au système actuel des subsides ? Les figures 2.14 et 2.15 donnent la réponse à cette question, pour les cas des personnes seules et des familles avec deux enfants. Pour établir ces graphiques, nous supposons pour simplifier que ces ménages ne disposent d'aucune fortune ce qui implique que l'impôt négatif et les subsides sont payés en fonction du seul revenu imposable[30]. Il s'avère que le montant maximal accordé dans le cadre de l'impôt négatif est plus grand que dans le système actuel des subsides.

En revanche, les prestations allouées par l'impôt négatif tendent beaucoup plus vite vers zéro lorsque le revenu imposable augmente. Ceci est dû au fait que le taux marginal d'imposition s'accroît très vite de 0 à environ 20 pourcent lorsque le revenu imposable atteint le niveau du rabais d'impôt (15'000 francs pour une personne seule ; 40'500 francs pour la famille).

[30] Dans la construction de ces graphiques, nous avons négligé une complication du système actuel qui disparaîtra avec l'introduction du RDU, à savoir le fait que les subsides d'assurance-maladie font

Figure 2.14: Transformation du rabais d'impôt en crédit remboursable
Personne seule résidant en ville de Genève

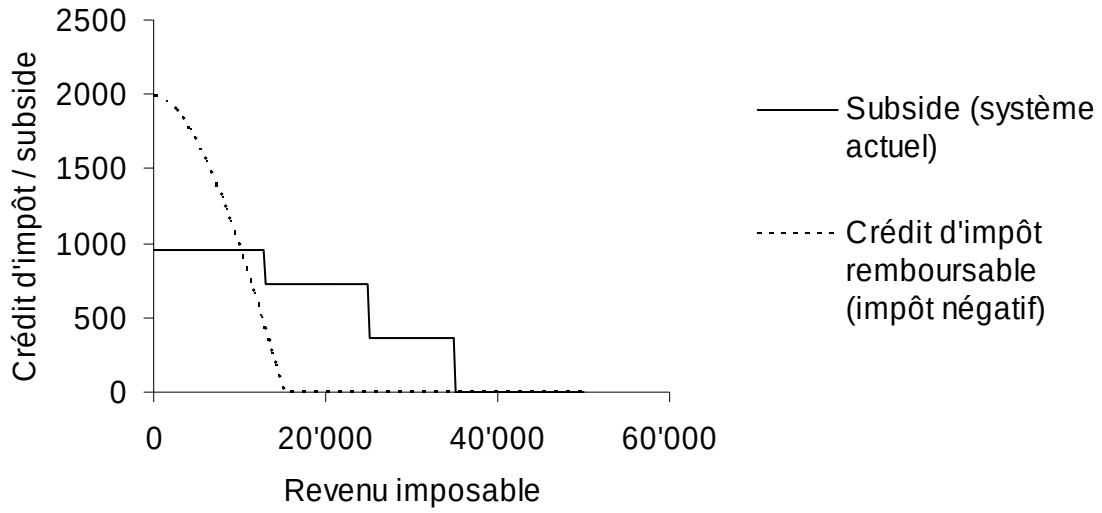
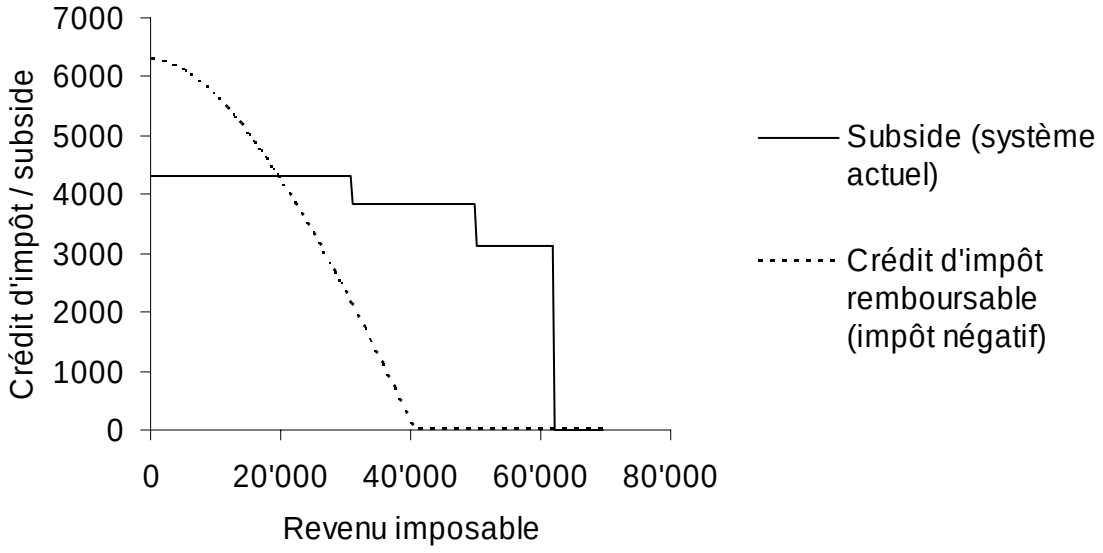



Figure 2.15: Transformation du rabais d'impôt en crédit remboursable
Couple avec deux enfants mineurs résidant en ville de Genève




Un tel changement fiscal défavoriserait donc fortement la plupart des ménages à bas revenu. Pour y remédier, il ne suffirait pas d'agir sur le montant du crédit d'impôt ; l'ensemble du barème fiscal devrait être ajusté. Une telle modification du barème peut être effectuée de deux manières. D'une part, les formules définissant le barème actuel pourraient être adaptées de telle sorte que les subsides actuels soient intégrés à l'impôt négatif. Vu la complexité du barème genevois, nous ne sommes pas en mesure d'effectuer un tel exercice dans le cadre du présent mandat.

La deuxième possibilité consiste à définir un barème simple d'impôt négatif et de le prolonger dans la zone de l'impôt positif de telle manière qu'il puisse être « arrimé » au barème existant de l'impôt sur le revenu. Pour ce faire, nous définissons un barème linéaire d'impôt négatif, en suivant le modèle du *Crédit d'impôt C* présenté ci-dessus. Le ménage reçoit un crédit d'impôt $P$ et son revenu (après déduction d'un montant $R_o$) est imposé à un taux unique $t$. En termes nets, la facture d'impôt d'un ménage est donc calculé comme suit. Si le revenu déterminant $R$ du ménage est en dessous du seuil $R_o$, il reçoit le crédit maximal $P$. Pour des revenus supérieurs à ce seuil, l'impôt se calcule comme suit :

$$T = t\,(R - R_o) - P \qquad \text{si } R_o \leq R \leq R^*$$
$$= \text{barème actuel} \qquad \text{si } R > R^*$$

A noter que $R^*$ désigne le niveau de revenu où le barème de l'impôt négatif est arrimé à celui de l'impôt positif. Pour tous les revenus en dessous de $R^*$, l'impôt serait calculé en fonction du barème de l'impôt négatif ; en dessus de ce seuil, c'est le barème actuel de l'impôt sur le revenu qui ferait foi (pour un revenu égal à $R^*$, l'impôt est identique selon les deux barèmes).

A titre illustratif, nous donnons un exemple d'un tel barème combiné dans les figures 2.16 et 2.17. Le crédit maximal est fixé au même niveau que pour le *Crédit d'impôt C* ($P$ couvre la moitié des primes d'assurance-maladie des adultes et l'intégralité de celles des enfants). La déduction $R_o$ est égale à 10'000 francs par adulte et 5'000 francs par enfant. Le taux marginal d'imposition $t$ est égal à 28 pourcent pour les personnes seules et 32 pourcent pour les familles. Avec ces paramètres, les deux barèmes se rejoignent dans le cas des personnes seules pour un revenu imposable $R^*$ égal à 45'000 francs. Dans le cas des familles, le barème de l'impôt négatif est arrimé à celui de l'impôt positif à un revenu imposable de 114'000 francs.

Les figures 2.16 et 2.17 permettent de comparer également la situation actuelle avec un tel barème combiné. On constate que les personnes seules sont très peu touchées par la réforme. A l'exception des revenus se situant en dessous du minimum vital CSIAS, la différence des impôts nets entre la situation actuelle et la réforme est très faible (moins de 0.6 pourcent du revenu imposable). Dans le cas des familles, la situation est différente. En raison du seuil important à la sortie du système actuel des subsides, il est impossible – et il ne serait pas souhaitable – que le nouveau barème reproduise exactement le barème actuel. L'écart maximal se produit autour de ce seuil (à un revenu imposable de 62'000 francs) et est d'environ 2'000 francs en termes d'impôts.

Figure 2.16: Barème illustratif pour impôt négatif
Personne seule résidant en ville de Genève

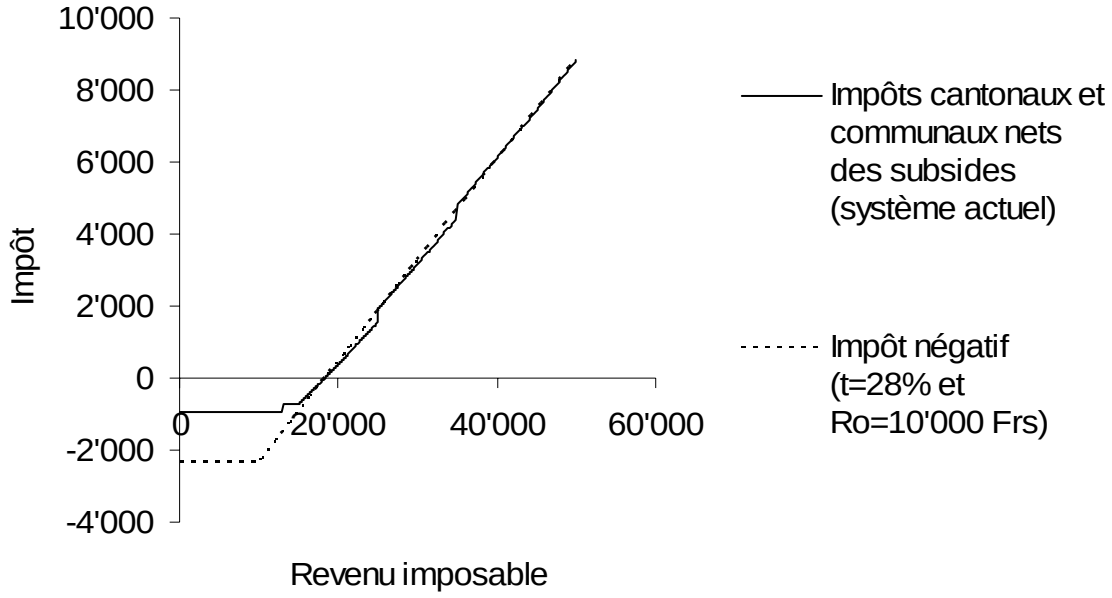
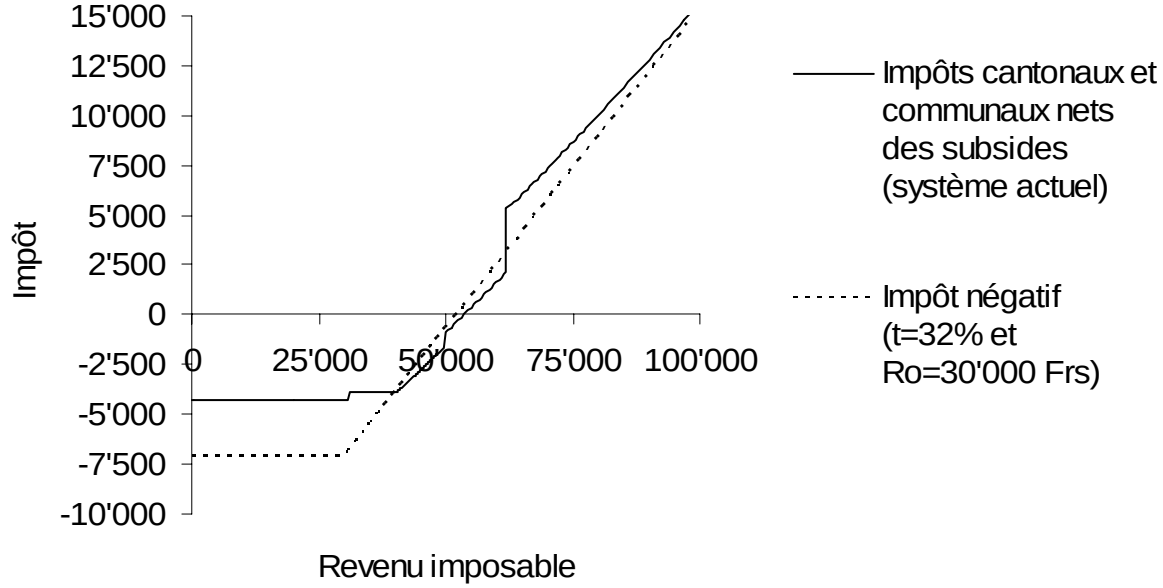



Figure 2.17: Barème illustratif pour impôt négatif
Couple avec deux enfants mineurs résidant en ville de Genève

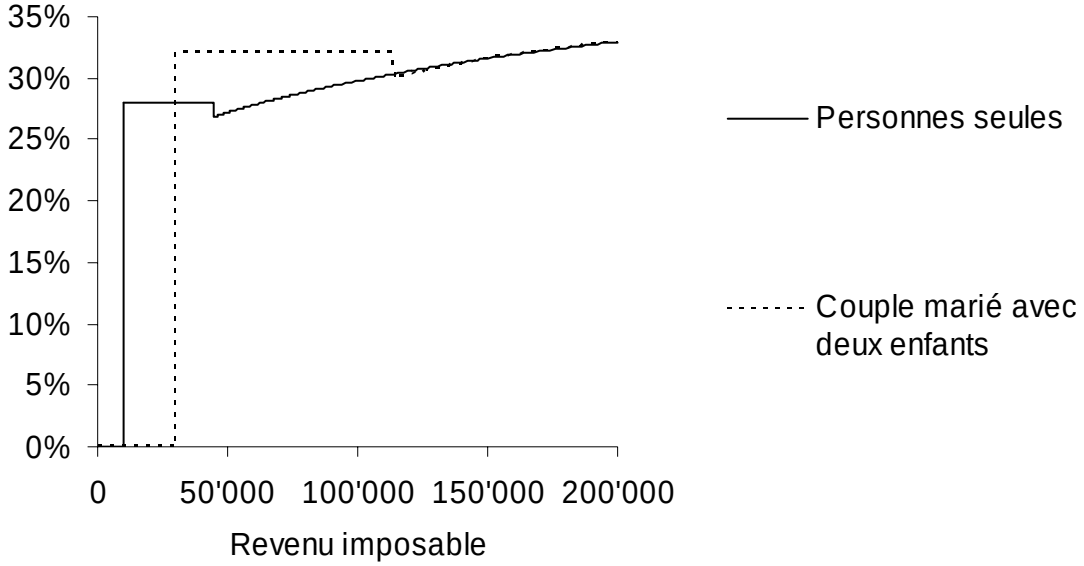



Quelle est l'allure des taux marginaux d'imposition dans ce barème combiné ? La figure 2.18 montre que, pour des revenus imposables dépassant le seuil d'exemption, ces taux marginaux évoluent à l'intérieur d'une fourchette relativement étroite. Pour les personnes seules, le taux marginal est égal à 28 pourcent pour des revenus faibles et diminue très légèrement à 26,8 pourcent lorsque le barème de l'impôt sur le revenu actuel prend le relais. Pour les

familles, le taux marginal passe de 32 pourcent à 29,9 pourcent au point d'arrimage des deux barèmes.

Il est frappant de constater que ces taux marginaux ne varient que très peu. A l'intérieur d'un intervalle de revenus relativement large, le barème combiné n'est donc pas loin d'une « flat tax ». Pour le contribuable, un tel barème a le mérite de la transparence. Une personne célibataire saura que le taux marginal auquel elle est confronté se trouve entre 27 et 30 pourcent, que son revenu imposable soit de 10'000 ou de 100'000 francs. Dans le cas d'une famille de quatre, la fourchette des taux marginaux est de 30 à 33 pourcent, pour des revenus imposables variant de 30'000 à 200'000 francs.

Figure 2.18: Taux marginaux d'imposition dans les barèmes d'impôt négatif




Quel concept de revenu faut-il utiliser dans la détermination de l'impôt négatif ? D'après les critères de simplicité et de transparence, l'impôt devrait être basé sur une seule définition de revenu – par exemple le revenu imposable – indépendamment du fait que l'impôt soit « positif » ou « négatif ». Le choix du revenu imposable se heurte cependant au problème relevé par Tobin et al. (1967), à savoir que le revenu imposable admet des déductions qui n'ont pas de relation avec la situation réelle (en termes de satisfaction des besoins) des contribuables. Par conséquent, on risquerait d'allouer un impôt négatif à des contribuables dont la situation économique ne l'exige pas, ce qui risque de délégitimer ce nouveau dispositif. Pour remédier à ce problème, Tobin et al. (1967) proposent d'utiliser un revenu déterminant différent pour l'impôt négatif. Plus concrètement, ils plaident pour un revenu déterminant qui englobe toutes les sources de revenu ainsi qu'une proportion (10 pourcent) de la fortune nette du ménage et qui n'admet pas les déductions fiscales habituelles.

Dans le contexte genevois, une critique semblable avait été émise par la CEPP (2000) qui avait relevé que le revenu déterminant actuellement utilisé dans le système des subsides ne reflétait pas correctement la situation économique des ménages. Cette critique avait mené à l'élaboration du nouveau revenu déterminant unifié (RDU) à Genève dont la définition est proche de celle donnée par Tobin et al. (1967) pour l'impôt négatif.

Si le choix du revenu imposable n'est pas adéquat pour l'attribution d'un impôt négatif, il n'est pas envisageable non plus d'établir l'impôt positif sur la base du RDU. Il semble donc judicieux de concevoir un impôt négatif en s'appuyant à la fois sur les travaux menant à la définition du RDU et sur les propositions de Tobin et al. (1967). Selon ces auteurs, c'est le RDU qui donne droit à un éventuel impôt négatif et le revenu imposable qui détermine l'impôt positif. Afin de préciser cette proposition, déterminons d'abord le niveau de revenu pour lequel l'impôt est nul selon les nouveaux barèmes. Dans les figures 2.16 et 2.17, ce niveau de revenu est d'environ 18'000 francs pour les personnes seules, et de 52'000 francs pour les familles. Dans le calcul de l'impôt, on procède alors comme suit:

- Pour chaque contribuable, on examine d'abord si son *revenu imposable* dépasse ce niveau de revenu. Si c'est le cas, l'impôt est calculé en appliquant le barème au *revenu imposable*.
- Dans le cas contraire, on vérifie si le *revenu déterminant unifié* du contribuable est en dessous du seuil de revenu. Si c'est le cas, on détermine le montant d'impôt négatif qui sera versé au contribuable en appliquant le barème au RDU.
- Si ni l'une ni l'autre de ces conditions sont remplies, le contribuable ne paie pas d'impôt.

Il est utile de préciser que cette procédure ne conduit pas à des incohérences dans la mesure où le RDU est en règle général supérieur au revenu imposable (Flückiger et al., 2004). Cependant, pour un ménage donné, il y aura un intervalle de revenu pour lequel le taux marginal d'imposition sera nul dans la mesure où le RDU dépasse le revenu imposable. La figure 2.18 donne donc une image « idéalisée » des taux marginaux.

Il est important de rappeler que les barèmes présentés ci-dessus ne sont donnés qu'à titre illustratif. Dans la mesure où la réforme doit respecter la neutralité budgétaire, une proposition précise d'un barème d'impôt négatif ne pourra être élaborée qu'en effectuant des simulations détaillées. Comme la création d'un impôt négatif modifierait les incitations économiques, certains ménages seraient amenés à adapter leur taux d'activité. Dans le cas des réformes envisagées ci-dessus, l'effet agrégé de ces changements de comportement sera probablement faible. En revanche, ce phénomène ne pourra pas être négligé dans le contexte de réformes plus ambitieuses. Nous en donnons un exemple en annexe.

## 2.9 Aspects pratiques des réformes

Les deux voies de réforme proposées ont pour but d'atteindre l'objectif social d'allègement des primes tout en rendant le système plus équitable et plus efficient du point de vue économique. Les sections précédentes ont montré que tant le crédit d'impôt que l'impôt négatif permettent d'atteindre ce but en éliminant les effets de seuils. Nous avons également identifié les gagnants et les perdants de telles réformes et mis en évidence leurs conséquences pour les taux marginaux d'imposition. La mise en oeuvre de ces instruments aurait cependant d'autres implications qui font l'objet de cette section.

Quel que soit le type de réforme retenu, il est clair qu'en raison du niveau élevé des primes dans le canton de Genève, l'élimination des effets de seuil et l'objectif social du Conseil fédéral ne pourront être que difficilement conciliés avec l'exigence de neutralité financière de la réforme. Il faut cependant souligner que les réformes proposées contribueraient à réduire le nombre de ménages dépendant de l'assistance publique. Le crédit d'impôt ou l'impôt négatif constituerait un appui important en particulier pour la population des « working poor » et éviterait à un certain nombre d'entre eux de devoir faire appel à l'Hospice général, une démarche qui est souvent perçue comme stigmatisante. Ces effets indirects, d'ordre financier et social, seraient à mettre en balance avec le coût direct de la réforme dans une analyse plus approfondie.

Il convient également de signaler que certains avantages des réformes pourraient également être obtenus par une simple révision du système actuel des subsides. En effet, l'adoption du « système lucernois » permettrait d'éliminer les effets de seuil et les problèmes qui y sont liés. Une telle réforme peut être envisagée dans le cadre légal actuel des subsides d'assurance-maladie. La création d'un crédit d'impôt prend le « système lucernois » comme point de départ mais va plus loin en intégrant le système des subsides à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Par rapport à un système lucernois des subsides, l'instauration d'un crédit d'impôt ou d'un impôt négatif aurait un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, la gestion de l'impôt « positif » et de l'impôt négatif (ou du crédit d'impôt) par une seule administration (AFC) aboutirait à une simplification administrative. Ensuite, l'intégration de l'impôt négatif à la fiscalité cantonale devrait permettre une meilleure adéquation des subsides accordés (sous forme de crédits d'impôt) aux besoins réels. Actuellement, le revenu déterminant de l'année en cours est calculé par le Service d'assurance maladie (SAM) sur la base du revenu imposable de deux ans en arrière (par exemple, c'est la taxation fiscale 2002 qui fait foi pour les subsides 2004). Si la situation d'un contribuable s'est durablement détériorée entre-temps, il peut déposer une demande écrite auprès du SAM pour obtenir le subside. En revanche, les bénéficiaires de subsides dont le revenu a augmenté n'ont aucune raison de se manifester. Comme le crédit d'impôt ou l'impôt négatif serait géré selon le système postnumerando en vigueur pour l'impôt cantonal, un tel décalage risque moins de se produire.

Finalement, un impôt négatif ou un crédit d'impôt serait aussi plus équitable par rapport aux contribuables taxés à la source et qui doivent, dans le système actuel, faire une demande afin d'obtenir le subside. Si l'impôt négatif est intégré au barème d'impôt à la source, cette prestation deviendrait également automatique pour cette catégorie de la population qui est quelque peu désavantagée dans le système actuel.

Il y a également des différences entre les deux types de réforme proposés. Les barèmes et leurs implications pour les taux marginaux d'imposition ayant déjà été mis en évidence dans les sections précédentes, il convient de relever encore un aspect pratique qui différencie les deux dispositifs. Le crédit d'impôt aurait son propre barème, établi indépendamment du barème fiscal. Bien qu'une telle solution ne constitue pas une simplification du système actuel, elle a l'avantage de la flexibilité puisque le crédit d'impôt pourrait être ajusté en fonction de la situation spécifique des ménages à bas revenu. Par exemple, l'indexation du crédit d'impôt pourrait prendre en compte l'évolution des primes d'assurance-maladie au lieu de se baser uniquement sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cette flexibilité ferait défaut à l'impôt négatif puisque son barème serait intégré à celui de l'impôt « positif ».

Parmi les inconvénients d'un crédit d'impôt et d'un impôt négatif, il convient de relever le problème qui se pose lorsque certains ménages ne paient pas les primes de l'assurance-maladie obligatoire et qu'ils utilisent le crédit d'impôt remboursable à d'autres fins. Comme le relève Gönczy (2003), l'Etat risque de devoir prendre en charge les primes d'assurés devenus insolvables. Ce problème pourrait être atténué en prévoyant la possibilité d'effectuer des versements anticipés du crédit d'impôt par le biais des caisses-maladie, de manière analogue aux acomptes provisionnels du système fiscal actuel.

# 3 Compatibilité du modèle proposé avec le droit fédéral et cantonal

Nous examinerons ci-après la compatibilité du modèle d'impôt négatif proposé avec le droit fédéral et cantonal.

Pour rappel, le modèle retenu est celui d'une intégration des subsides d'assurance-maladie dans le système fiscal, en instaurant un crédit d'impôt remboursable. Ce modèle pourrait emprunter deux alternatives :

- Celui d'un crédit d'impôt ayant son propre barème et dont le montant serait déduit de l'impôt dû et remboursé si nécessaire ;

- Celui d'un impôt négatif, qui intégrerait le crédit d'impôt remboursable au barème de l'impôt sur le revenu. Compte tenu du fait que la définition du revenu imposable est nécessairement différente de celle du revenu donnant droit à un subside d'assurance-maladie[31], l'intégration de l'impôt négatif interviendrait de la manière suivante :

    - Si le revenu imposable dépasse un certain seuil, l'impôt sur le revenu serait prélevé ;

    - A défaut, il faudrait examiner si le revenu déterminant unifié (RDU) utilisé en matière de prestations sociales, dépasserait également ce seuil. Dans la négative, l'administré recevrait de l'Etat le montant de l'impôt négatif, auquel il a droit sur la base du RDU ;

    - En revanche, si le revenu imposable est inférieur au seuil d'imposition et si le revenu déterminant unifié dépasse ce seuil, le contribuable ne paye pas d'impôt et ne bénéficie pas de l'impôt négatif.

Comme indiqué, ces deux systèmes représentent deux alternatives d'un mécanisme visant à accorder les subsides d'assurance-maladie aux personnes qui y ont droit, sous la forme d'une réduction de leurs impôts, voire pour les contribuables les plus modestes, un versement en leur faveur.

Conformément à ligne adoptée dans le présent avis, nous avons limité notre analyse à un impôt négatif qui serait destiné à intégrer les subsides cantonaux d'assurance-maladie.

[31] En effet, le subside d'assurance-maladie ne tient pas compte de toutes les déductions fiscales et prend en considération la fortune de l'administré.

### 3.1 Compatibilité avec les droits fondamentaux

Les droits fondamentaux ne devraient pas empêcher la mise sur pied d'un impôt négatif tel que proposé.

En particulier, dans la mesure où l'impôt négatif s'appliquerait à tous les administrés se trouvant dans une situation de nécessité économique semblable, le principe d'égalité de traitement serait respecté (8 Cst.).

Par ailleurs, l'impôt négatif permettrait de mettre en œuvre le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, prévu à l'art. 12 Cst (garantie du minimum vital).

Enfin, les principes de l'universalité de l'impôt et de l'imposition d'après la capacité économique (art. 127 ch. 2 Cst.) seraient également respectés, et cela selon deux points de vue. D'une part, on peut soutenir que l'impôt négatif n'est pas à proprement parler une mesure fiscale mais représente le versement d'un subside. De ce fait, cette disposition constitutionnelle relative à l'imposition ne devrait pas s'appliquer. D'autre part, même si on devait considérer l'impôt négatif comme une mesure fiscale, l'art. 127 ch. 2 Cst ne poserait pas non plus de problème particulier. En effet, le versement d'un impôt négatif s'appliquerait à tous les contribuables se trouvant dans une situation semblable (principe d'universalité) et permettrait, en réalité, d'adapter, en fonction de la capacité contributive des contribuables, le montant de leur participation aux coûts de la santé (principe de la capacité contributive).

### 3.2 Compatibilité avec le droit des assurances sociales

#### 3.2.1 Pour les assurés domiciliés en Suisse

L'art. 65 LAMAL prévoit que les cantons doivent accorder des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste.

En l'espèce, le mécanisme proposé, à savoir l'octroi d'un impôt négatif à certains contribuables revient, en réalité, à leur accorder une réduction de prime sous la forme d'une réduction d'impôt et, éventuellement, d'un versement en espèces. Il s'agit donc d'examiner si cette forme de réduction de primes est possible.

Pour les contribuables qui n'auraient pas à payer d'impôt en raison de leur situation financière, le versement en espèces de l'impôt négatif tiendrait lieu de versement des subsides cantonaux. Dès lors, le versement en espèces représente clairement une réduction de prime compatible avec l'art. 65 LAMAL.

Pour les contribuables qui auraient à payer des impôts et qui auraient droit simultanément à une réduction de prime (système du crédit d'impôt), cette dernière interviendrait, en réalité, sous la forme d'une diminution des impôts

dus à la collectivité publique. Or, les cantons sont autorisés à compenser leurs dettes à l'encontre des particuliers contre des créances que ces derniers auraient à leur égard. La compensation est possible même en l'absence du consentement des administrés, et même lorsque la créance de ces derniers relève du droit public. [32] En conséquence, le versement de primes sous la forme d'une diminution des impôts dus nous paraît également conforme à l'art. 65 LAMAL.

Par ailleurs, il est intéressant de relever qu'en 1982 déjà, une étude de l'Association suisse des assureurs privés maladie et accidents (AMA) proposait que les subsides cantonaux viendraient directement en déduction des impôts des bénéficiaires. Toutefois, cette proposition n'avait pas été reprise dans le message du Conseil fédéral de 1991 concernant la révision de l'assurance-maladie, étant précisé que ce message instaurait un système de réduction des primes davantage réglementé que celui qui sera finalement retenu avec la LAMAL. Le message du Conseil fédéral prévoyait toutefois que chaque canton devait demeurer libre de mettre en œuvre le modèle proposé de réduction des primes comme il l'entendait (système indépendant ou non des impôts, versement de la réduction aux assurés ou directement aux assureurs, etc.). Ainsi, alors même que le message du Conseil fédéral prévoyait un mécanisme de réduction des primes sensiblement plus contraignant que ce qui sera adopté, les cantons demeuraient libre de prévoir le mécanisme de réduction qu'ils souhaitaient (Feuille fédérale 1991, p. 179-180). En l'espèce, le système finalement ancré à l'art. 65 LAMAL n'imposant pas aux cantons d'opter pour une système déterminé de réduction des primes, les cantons demeurent, a fortiori, libres d'opter pour un mécanisme lié aux impôts.

Toutefois, il serait préférable, à notre sens, que l'impôt négatif versé fasse expressément référence à la réduction de primes prévu à l'art. 65 LAMAL, afin que le lien avec cette disposition soit clairement établi.

Enfin, le canton devra, naturellement, rendre compte à la Confédération du montant des subsides versés sous la forme d'un crédit d'impôt, respectivement d'un impôt négatif, de sorte que la Confédération pourra s'assurer que les subsides qu'elle verse en application de l'art. 66 LAMAL sont utilisés conformément à leur but.

### 3.2.2 Pour les assurés domiciliés à l'étranger

L'art. 65a LAMAL prévoit que « *les cantons accordent une réduction des primes aux assurés de condition économique modeste désignés ci-après qui résident dans un Etat membre de la Communauté européenne, en Islande ou en Norvège, soit:*

[32] En effet, l'Etat (et les communes) peut compenser les créances dérivant du droit public qu'il a à l'encontre d'un administré, même sans le consentement de ce dernier (art. 125 ch. 3 CO a contrario) et même lorsque la créance de l'administré relève du droit public (Ursprung [1979] p. 153).

a) *aux frontaliers ainsi qu'aux membres de leur famille;*

b) *aux membres de la famille des personnes titulaires d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée en Suisse;*

c) *aux personnes qui perçoivent une prestation de l'assurance-chômage suisse et aux membres de leur famille* ».

Dans la mesure où ces personnes ne seraient pas assujetties aux impôts à Genève, il faudrait prévoir un mécanisme particulier leur permettant de recevoir leurs subsides (par exemple, versement en espèces et sur demande).

### 3.3 Compatibilité avec la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (« LHID »)

La LHID désigne les impôts directs que les cantons doivent prélever et fixe les principes selon lesquels la législation fiscale les établit. Cette loi ne régit toutefois pas la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés d'impôts, qui demeurent de la compétence exclusive des cantons (art. 1 LHID). Par ailleurs, elle ne réglemente, en matière de procédure, que les procédure de taxation, de réclamation et de recours, de modification des décisions en force, ainsi que les procédures pénales.

L'impôt négatif, tel qu'il est proposé, serait accordé aux contribuables dont le *revenu déterminant unifié* (« RDU ») n'excède pas un certain montant. Ces contribuables recevraient un certain montant au titre de réduction de prime. Ce montant viendrait en diminution de leurs impôts, un éventuel excédent leur étant remboursé.

On peut donc faire valoir, en premier lieu, que l'impôt négatif, tel qu'il est conçu dans le cadre de la présente étude, n'est pas une véritable mesure fiscale, mais conserve, en réalité, son caractère de subside, étant précisé que ce subside viendra en compensation avec la créance fiscale (crédit d'impôt) ou sera intégrée dans le barème de l'impôt sur le revenu (impôt négatif). De ce fait, cette mesure ne nous paraît pas poser de problème particulier au regard de la LHID, puisque cette loi ne régit pas l'octroi de primes ou de subsides, ni ne réglemente la compensation de créances fiscales avec des subsides étatiques.

En second lieu, même si on devait, par hypothèse, considérer que l'impôt négatif proposé entrerait directement dans le calcul de la créance fiscale due par les contribuables, on pourrait alors estimer que cette mesure relèverait alors soit des barèmes et des taux, non régis par la LHID et demeurant de la compétence exclusive des cantons (art. 129 ch. 2 Cst. féd. ; art. 1 al. 3 LHID),

soit des déductions sociales pour lesquelles les cantons sont également compétents (art. 9 al. 4 in fine LHID)[33].

Certes, dans une jurisprudence du 6 novembre 2001, le Tribunal fédéral avait considéré que le système de déduction des frais médicaux originellement mis en place à Genève (soit la déduction intégrale au-delà d'un certain seuil), n'était pas compatible avec la LHID.[34] Cela étant, le modèle d'impôt négatif proposé n'est pas comparable, puisqu'il ne concerne pas la détermination de l'assiette imposable, mais vise à octroyer les subsides cantonaux d'assurance-maladie par le biais d'une réduction de l'impôt dû. En conséquence, cette jurisprudence du Tribunal fédéral ne devrait pas s'appliquer en l'espèce.

### 3.4 Compatibilité avec le droit cantonal

Comme indiqué ci-dessus, l'impôt négatif, tel qu'il est proposé, constitue, en réalité, une mesure extra-fiscale. En effet, la base de l'impôt négatif est le *revenu déterminant unifié* et non pas le revenu imposable. De plus, l'impôt négatif est indépendant d'un éventuel revenu ou fortune imposable, l'Etat se contentant, en réalité, de compenser l'éventuelle créance fiscale avec l'impôt négatif.

En conséquence, l'impôt négatif conserve, à notre sens, sa nature de subside social et n'est pas véritablement une composante de la créance fiscale à proprement parler.

Pour ce motif, l'instauration d'un impôt négatif tel que proposé, ne devrait pas être soumis, à notre avis, à l'art. 53A Cst-GE qui prévoit le référendum obligatoire en matière fiscale.

En revanche, dans la mesure où les taux ou l'assiette de l'impôt sur le revenu seraient touchés par l'instauration d'un impôt négatif, le principe du référendum obligatoire en matière d'impôt devrait, naturellement, être respecté.

### 3.5 Appréciation générale

Il ressort de ce qui précède qu'à notre sens, l'introduction d'un impôt négatif, tel qu'il est proposé dans la présente étude, ne devrait pas poser de problème particulier sous l'angle de la conformité au droit fédéral et cantonal, en

[33] Tel est du reste la position de la doctrine récente, qui considère que les déductions sociales peuvent être effectuées non seulement sur l'assiette imposable, mais également sur le montant de l'impôt. Ainsi, les déductions sociales peuvent être opérées sur la base d'une réduction de l'impôt, ce qui serait le cas de l'impôt négatif (cf. au sujet des déductions sociales opérées sur le montant de l'impôt, Soguel/ Eckert/Huguenin/Semboglou, [2003], p. 168; Oberson [2001], p. 17).
[34] ATF 128 II 66.

particulier en ce qui concerne le droit des assurances sociales et le droit fiscal.

Par souci de clarté, il faudrait que le montant du crédit d'impôt, respectivement de l'impôt négatif, dont certains administrés seraient bonifiés, puisse être calculé séparément, de sorte que le canton pourrait rendre compte à la Confédération des réductions de primes accordées et que la mesure puisse être qualifiée de non-fiscale.

# Résumé et conclusion

L'objectif de ce rapport était d'examiner la possibilité d'instaurer un impôt négatif à Genève. Il s'agissait d'étudier en particulier la faisabilité d'une réforme des subsides d'assurance-maladie.

Selon la LAMal, les subsides d'assurance-maladie ont pour but d'alléger la charge des « assurés de condition économique modeste ». A Genève, cet objectif social n'est atteint que partiellement car les ménages à faible revenu doivent consacrer une part importante de leur revenu à l'assurance-maladie. De plus, le système des subsides comporte des effets de seuils qui posent des problèmes du point de vue de l'équité fiscale et sur le plan des incitations économiques[35]. Dans le barème actuellement en vigueur, les effets de seuil sont particulièrement prononcés pour les familles dont le revenu est proche de la « sortie » du système, d'une part, et pour les personnes qui renoncent aux prestations d'aide sociale (ou au RMCAS), d'autre part.

Les voies de réforme que nous avons examinées dans ce rapport ont pour but d'atteindre l'objectif social tout en rendant le système plus équitable et plus efficient du point de vue économique. Il s'agit des deux alternatives suivantes :

- la création d'un **crédit d'impôt** ayant son propre barème et dont le montant serait déduit de l'impôt dû et remboursé si nécessaire ;
- l'instauration d'un **impôt négatif** qui intégrerait un crédit d'impôt remboursable au barème de l'impôt sur le revenu.

Chacune de ces propositions a ses forces et faiblesses. Plutôt que de recommander la mise en place d'une mesure particulière, ce rapport a tenté de mettre en évidence les enjeux de telles réformes. Pour résumer leurs avantages et inconvénients, il convient de présenter d'abord les points communs de ces deux instruments et ce qui les différencie du système actuel, avant d'aborder leurs différences.

### *Comparaison avec le système actuel des subsides*

Les deux modèles proposés tiennent compte de la critique que la CEPP (2000) avait adressée au système des subsides, à savoir que le revenu déterminant actuel ne reflétait pas correctement la situation économique des ménages. Le crédit d'impôt et l'impôt négatif se basent sur le nouveau revenu déterminant unifié (RDU) qui a été élaboré par un groupe de travail en réponse à cette critique. Il convient de mentionner que le nouveau RDU aura également l'avantage d'éliminer une incohérence dans la définition actuelle du revenu déterminant. En effet, ce dernier est basé sur le revenu imposable qui inclut les subsides d'assurance-maladie perçus dans le passé.

[35] Il convient de signaler que les allocations sociales octroyées par la ville de Genève posent des problèmes semblables, avec des effets de seuil importants.

Par rapport à la situation actuelle, les deux propositions auraient plusieurs avantages. Du point de vue économique, elles permettraient de réduire les effets de seuil ce qui permettrait de rendre le système plus équitable tout en améliorant les incitations économiques. En particulier, le seuil existant à la sortie du barème actuel des subsides – un problème qui se pose de manière particulièrement aiguë pour les familles – pourrait être entièrement éliminé par ces réformes. Le seuil qui existe à la sortie du système d'aide sociale (lorsque le ménage perd son droit au subside intégral) pourrait être atténué par les mesures proposées.

Sur le plan administratif, les deux instruments étudiés dans ce rapport présentent également des avantages par rapport à la situation actuelle. D'abord, la gestion de l'impôt « positif » et de l'impôt négatif (ou du crédit d'impôt) par une seule administration (AFC) permettrait une simplification des procédures administratives. Ensuite, le fait que la créance fiscale pourrait être compensée par le crédit d'impôt devrait faciliter le recouvrement des impôts. Finalement, l'intégration du crédit d'impôt ou de l'impôt négatif au système postnumerando devrait permettre une meilleure adéquation des subsides accordés – sous forme de crédits d'impôt ou d'impôt négatif – aux besoins réels des contribuables.

Comparé au système actuel, ces changements administratifs présenteraient également un inconvénient. Il n'est en effet pas exclu que certains ménages ne paient pas les primes de l'assurance-maladie obligatoire et qu'ils utilisent le crédit d'impôt à d'autres fins. L'Etat pourrait alors se voir obligé de prendre en charge les primes d'assurés devenus insolvables. Ce risque pourrait être atténué en prévoyant la possibilité d'effectuer des versements anticipés du crédit d'impôt par le biais des caisses-maladie, de manière analogue aux acomptes provisionnels du système fiscal actuel.

***Différences entre les deux réformes proposées***

L'impôt négatif constitue une réforme plus ambitieuse que le crédit d'impôt puisque son adoption nécessiterait une modification des barèmes de l'impôt sur le revenu. Par contraste, le crédit d'impôt aurait son propre barème, établi indépendamment du barème fiscal.

Dans le cas du crédit d'impôt, le barème actuel des subsides d'assurance-maladie serait remplacé par un barème continu. Bien que ce dernier élimine les effets de seuil, il présente l'inconvénient d'être cumulé au barème de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, les taux marginaux d'imposition ne serait pas croissants avec le revenu et atteindraient des niveaux relativement élevés (jusqu'à 40 pourcent) pour des revenus modestes.

L'instauration d'un véritable impôt négatif aurait l'avantage de permettre un « lissage » des taux marginaux d'imposition. En effet, nos calculs illustratifs font apparaître un résultat surprenant : l'intégration des subsides d'assurance-maladie au barème de l'impôt sur le revenu conduirait à un barème intégré où les taux marginaux ne varieraient que très peu avec le revenu imposable. Ce

résultat, qui demande à être confirmé par des simulations détaillées, laisse entrevoir la possibilité de simplifier les barèmes d'imposition dans l'avenir.

Enfin, il convient de préciser que les effets économiques d'un impôt négatif dépendent essentiellement de l'ampleur de la réforme. Une réforme partielle, consistant à intégrer les subsides d'assurance-maladie aux barèmes d'impôt sur le revenu, aurait des avantages – la suppression des effets de seuil – sans comporter d'inconvénients notables. En revanche, une réforme globale visant à consolider le système fiscal et le système de sécurité du revenu se verrait confrontée au dilemme de l'impôt négatif : la réduction de la pauvreté et de l'inégalité risquerait de se faire au dépens de l'efficacité économique. Dans un tel contexte, il serait utile d'explorer également d'autres propositions, mettant l'accent sur l'intégration des individus au marché du travail. Les crédits d'impôt mis en oeuvre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni en sont des exemples, tout comme la proposition de l'économiste anglais Anthony B. Atkinson de créer un « revenu de participation »[36].

***Compatibilité avec le droit fédéral et cantonal***

La création d'un crédit d'impôt remboursable ou d'un impôt négatif intégré nous paraît compatible avec les principes constitutionnels, en particulier ceux de l'égalité de traitement et de la garantie du minimum vital.

Les modèles étudiés nous paraissent également compatible avec le mécanisme de la réduction de prime instauré à l'art. 65 LAMAL. Toutefois, par souci de clarté, il faudrait que le système mis en place fasse expressément référence à la réduction de primes, afin que le lien avec cette disposition soit clairement établi.

Par ailleurs, nous ne pensons pas que les mécanismes envisagés du crédit d'impôt remboursable et de l'impôt négatif constituent une véritable mesure fiscale. Si tel devait néanmoins être le cas, ces mécanismes seraient en principe conformes aux principes de l'universalité de l'impôt et de l'imposition d'après la capacité économique. En outre, ils relèveraient des barèmes et des taux, voire des déductions sociales, qui demeurent de la compétence des cantons, nonobstant l'entrée en vigueur de la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Enfin, dans la mesure où l'assiette ou les taux des impôts devraient être modifiés, l'art. 53A de la Constitution genevoise devrait être respecté (référendum obligatoire en matière fiscale).

[36] Les effets de la mise en place d'un revenu de participation en Suisse sont discutés dans Müller (2004).

*Annexe*

# A Un modèle global d'impôt négatif

Les initiateurs de l'idée de l'impôt négatif visaient une consolidation du système fiscal et du système de sécurité du revenu. Une telle réforme aurait notamment pour but d'intégrer l'aide sociale (assistance publique, RMCAS etc.) au système fiscal et constituerait un changement majeur par rapport à la situation actuelle. Dans cette annexe, nous en explorons les conséquences.

Dans le contexte d'une réforme aussi ambitieuse, le « dilemme » de l'impôt négatif (cf. section 1.2) se pose dans toute son acuité. Si l'on veut instaurer un revenu minimum garanti qui se rapproche du minimum vital CSIAS, la contrainte de neutralité budgétaire nécessiterait une augmentation considérable des taux marginaux d'imposition. Comme la marge de manoeuvre est limitée en ce qui concerne les taux appliqués aux revenus élevés, les taux marginaux devront être augmentés sur les revenus modestes. C'est pour cette raison que Atkinson (1995) propose d'adopter un taux marginal unique (« *flat tax* »)[37].

Une réforme d'une telle ampleur ne pourrait être envisagée que difficilement au niveau cantonal : le cumul de la *flat tax* avec le barème progressif de l'impôt fédéral direct aboutirait à des taux d'imposition très élevés. Pour mettre en évidence les enjeux de l'instauration d'un tel impôt négatif au niveau suisse, nous présentons ici les résultats de simulations effectuées dans le cadre d'un projet de recherche du Fonds national (PNR 45, « Etat social »)[38].

Ce projet de recherche a pour but d'examiner les conséquences sur la pauvreté, l'inégalité de la distribution des revenus et l'efficacité économique de différentes propositions de réforme du système de sécurité du revenu. Il s'agit d'évaluer les effets de ces réformes sur la distribution du revenu disponible parmi les ménages. Un calcul purement « comptable » aurait cependant été insuffisant puisque ces réformes changeraient aussi de manière fondamentale les incitations économiques. Il est donc crucial de tenir compte du fait que les ménages et les entreprises adapteraient leurs comportements à cette nouvelle situation.

Tout d'abord, il s'agit de décrire le comportement d'offre de travail des ménages de manière réaliste en tenant compte du système fiscal et des prestations sociales. Pour les ménages des salariés, nous avons développé un **modèle de microsimulation** qui résulte de l'intégration d'un modèle fiscal et d'un modèle économétrique de l'offre de travail. Les données utilisées dans

[37] Il faut souligner qu'une augmentation des taux marginaux sur les revenus modestes n'implique pas une charge fiscale supérieure pour ces revenus. En effet, l'augmentation du crédit d'impôt fait plus que compenser la hausse des taux marginaux pour les ménages à bas revenu.

[38] Les paragraphes qui suivent s'inspirent de Müller (2004) qui donne une synthèse des résultats de ce projet de recherche. Le modèle utilisé pour simuler l'instauration d'un impôt négatif est décrit dans Abul Naga, Kolodziejczyk et Müller (2004).

ces modèles proviennent de l'Enquête sur les revenus et la consommation des ménages 1998 (ERC 98).

Le **modèle fiscal** tient compte de la structure fédérale de la fiscalité directe suisse. Sur la base des données de l'Administration fédérale des contributions, des fonctions de taxation ont été estimées pour l'impôt fédéral direct, d'une part, et pour les impôts cantonaux et communaux au niveau de chaque canton, d'autre part. Les fonctions de taxation prennent également en considération la structure familiale et l'état civil des contribuables. Elles incluent également les contributions sociales et les primes cantonales pour l'assurance-maladie obligatoire et, du côté des prestations, le système de réduction des primes d'assurance-maladie.

Le **modèle économétrique de l'offre de travail** décrit le comportement des ménages face aux choix de participer au marché du travail et de prendre un emploi à temps partiel ou à temps complet. Pour les couples (avec ou sans enfants), nous supposons que les conjoints effectuent leur choix ensemble en tenant compte de la situation globale de la famille. Tout comme les ménages à un seul adulte, les couples basent leur décision sur le revenu disponible du ménage (revenu net d'impôt et incluant les prestations sociales) qui résulte de leur choix d'offre de travail.

Comment peut-on alors simuler les effets de réformes du système fiscal et des prestations sociales ? Une première approche consiste à faire abstraction d'une adaptation de la demande de travail par les entreprises en supposant que les salaires bruts ne seraient pas affectés par la réforme. Comme elle se concentre exclusivement sur les ménages, cette approche est dite « ***d'équilibre partiel*** ». C'est dans ce cadre que nous avons effectué les simulations de l'impôt négatif. D'abord, il s'agit d'adapter le modèle fiscal pour tenir compte des réformes envisagées. A l'aide des estimations du modèle économétrique, il est ensuite possible de simuler comment chaque ménage salarié figurant dans l'ERC 98 adapterait son comportement d'offre de travail à ces réformes.[39]

L'instauration d'un **impôt négatif** au niveau suisse est simulé en supposant que chaque ménage est crédité qui d'un montant équivalent à la moitié du minimum vital correspondant à sa structure familiale selon les critères CSIAS. Pour une personne seule, cela correspond à un peu moins de 1'000 francs par mois (selon les données de 1998). Un scénario alternatif où le crédit d'impôt remboursable était fixé au niveau du minimum vital CSIAS a également été envisagé.

Pour comparaison, nous définissons un **scénario de base** qui décrit la situation actuelle sur le plan de la fiscalité et des prestations sociales, en excluant cependant les prestations d'aide sociale. En effet, avec les données de l'ERC 98 il s'est avéré impossible de modéliser le fait qu'un nombre

[39] La description détaillée du modèle d'équilibre partiel peut être trouvée dans Abul Naga, Kolodziejczyk et Müller (2004). Il est à noter qu'une approche semblable a déjà été utilisée en Suisse pour évaluer les effets de l'introduction d'un crédit d'impôt ou d'un salaire minimum. Voir Gerfin et al. (2002).

important de ménages pauvres renoncent à demander les prestations d'aide sociale auxquelles ils auraient droit. La situation actuelle se situe donc quelque part à mi-chemin entre le scénario de base et un **revenu minimum garanti.** Selon cette proposition, tout ménage dont le revenu disponible n'atteint pas le minimum vital défini par la CSIAS obtiendrait (de manière automatique) un complément lui permettant de combler l'écart entre son revenu et le minimum vital.

Ces réformes ne peuvent être appliquées que si leur financement est assuré. Afin de rendre les résultats comparables, nous avons simulé leur application dans l'hypothèse de **neutralité budgétaire :** dans les scénarios, tout changement du système de sécurité du revenu va de pair avec une adaptation de la fiscalité directe, de telle sorte que les autres prestations de l'Etat n'en soient pas affectées. Plus précisément, les barèmes fiscaux actuels sont remplacés par un taux unique qui s'applique à la part des revenus qui dépasse le minimum vital CSIAS.

Les effets agrégés des réformes sont résumés dans le tableau A.1. La neutralité budgétaire implique un taux d'imposition unique de 50,4 pourcent[40]. L'impôt négatif Seul l'impôt négatif réduit l'inégalité des revenus disponibles de manière significative, mais au prix d'une baisse du revenu moyen qui peut être attribuée principalement à une réduction des heures travaillées de plus de 6 pourcent.

Tableau A.1 : Indicateurs agrégés concernant les ménages de salariés

| | Revenu moyen *(écart en %)* | Inégalité *(indice de Gini)* | Pauvreté *(taux en %)* | Fiscalité directe *(taux en %)* |
|---|---|---|---|---|
| Scénario de base | --- | 0.211 | 2.2 | barèmes |
| Revenu minimum garanti | -1.4 | 0.219 | 0.0 | 7.9 [a] |
| Impôt négatif | -5.6 | 0.161 | 0.5 | 50.4 [b] |

[a] Taux unique s'appliquant à la partie du revenu qui dépasse le minimum vital. Remplace l'impôt fédéral direct.
[b] Taux unique défini comme sous a. Remplace tous les impôts directs sur le revenu.

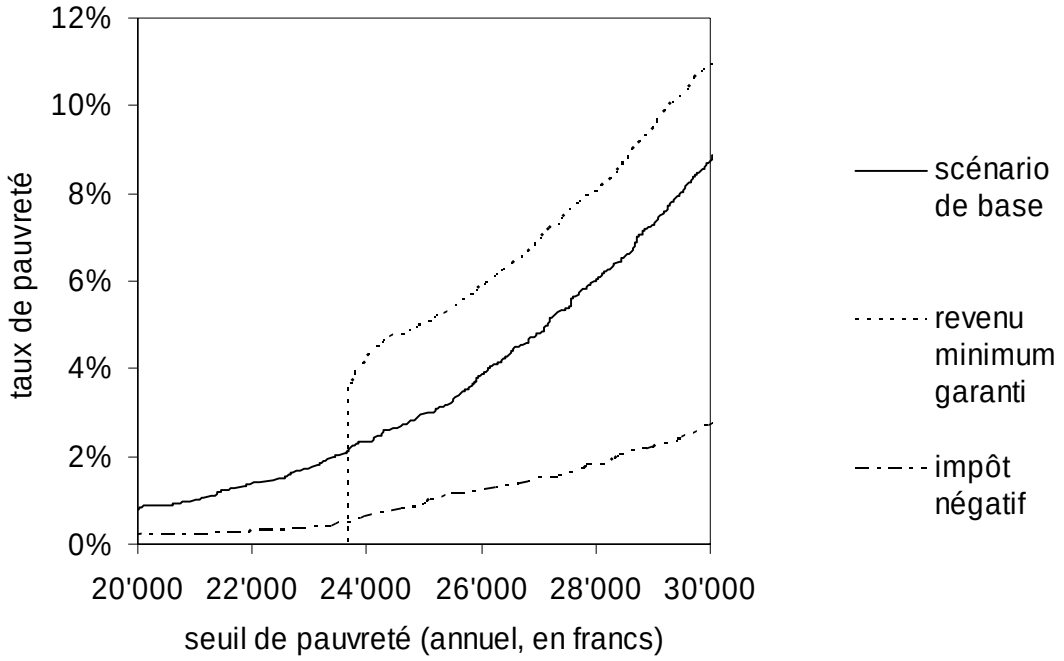
*Source : Abul Naga, Kolodziejczyk et Müller (2004).*

Alors que l'impôt négatif parvient à réduire massivement la pauvreté, seul le **revenu minimum garanti** semble être à même de la faire disparaître complètement, si l'on en croit les indicateurs du tableau A.1, et ceci au prix d'une réduction relativement modérée de l'offre de travail (d'environ 2 pourcent). Une analyse plus approfondie de la distribution des revenus révèle cependant que ce résultat est trompeur. Alors que le tableau A.1 ne montre les taux de pauvreté que pour un seul seuil de pauvreté, choisi comme étant égal au minimum vital CSIAS, la figure A.1 donne une image plus complète en montrant les taux de pauvreté parmi les ménages salariés, pour des seuils

[40] Il est instructif de comparer ce taux au barème actuel. Si l'on cumule les taux cantonaux, communaux et fédéraux pour la ville de Genève, le taux marginal maximal est de 48 pourcent (barème 2003).

de pauvreté allant de 20'000 à 30'000 francs par an et par équivalent adulte. Dans le scénario de base (qui ne tient pas compte de l'aide sociale), le taux de pauvreté varie sur cet intervalle de manière continue entre 0.9 et 8.7 pourcent. Par contraste, le revenu minimum garanti exhibe un taux de pauvreté nul pour tout seuil de pauvreté en dessous du minimum vital (23'690 francs), mais saute immédiatement à 4 pourcent – presque le double du scénario de référence – lorsque le seuil de pauvreté dépasse le minimum vital.

Figure A.1 : Taux de pauvreté en fonction des seuils de pauvreté




Ce résultat est le reflet de la « trappe de pauvreté » créé par le revenu minimum garanti (et, dans une moindre mesure, par le système actuel d'aide sociale). En effet, par rapport au scénario de référence, environ 2 pourcent des salariés renoncent à leur emploi ou réduisent leur temps de travail pour pouvoir bénéficier du revenu minimum. Si le revenu minimum garanti parvient à éliminer la pauvreté extrême, il tend à accroître le nombre de ménages vivant juste en dessus du minimum vital. De plus, la trappe de pauvreté a un effet néfaste sur l'activité économique : le revenu moyen des salariés diminue de manière significative.

# Références bibliographiques

### *Partie économique*


Abul Naga, R., C. Kolodziejczyk et T. Müller (2004), The Redistributive Impact of Alternative Income Maintenance Schemes: A Microsimulation Study using Swiss Data., Cahiers du Département d'économétrie No 2004.11.

Atkinson, A.B. (1975), The Economics of Inequality, Clarendon Press, Oxford.

Atkinson, A.B. (1995), Incomes and the Welfare State, Essays on Britain and Europe, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Blank, R.M. (2002), Evaluating Welfare Reform in the United States*, Journal of Economic Literature*, 1105-1166.

Cahuc, P. (2002), A quoi sert la prime pour l'emploi ?, *Revue Française d'Economie* 16, 3-61.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2000), Subsides en matière d'assurance-maladie, Evaluation de la politique cantonale, Genève.
(Disponible sur internet : http://www.geneve.ch/cepp/document.html)

Conseil fédéral (2004), Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (réduction des primes) et à l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie, 26 mai 2004, Berne.

Delarue, V. (2000), Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni, *Economie et Statistique* 335, 47-61.

Flückiger, Y., M. Bilger, G. Thorel et A. Vassiliev (2004), Simulations des effets de l'adoption d'un nouveau revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, Rapport final, Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.

Friedman, M. et R. Friedman (1980), *Free to Choose : A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Gerfin, M., R.E. Leu, S. Brun, A. Tschöpe (2002), Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 5, Seco, Bern.

Gönczy, M. (2003), Genève : plus qu'un seul revenu déterminant, Dossier du mois de l'ARTIAS.

Hausman, J.A (1985), Taxes and Labor Supply. In : A.J. Auerbach et M. Feldstein (eds), *Handbook of Public Economics,* Vol. 1, Elsevier Science Publishers.

Hotz, V.J. and J.K. Scholz (2001), The Earned Income Tax Credit, NBER Working Papers 8078, Cambridge MA.

Legendre, J.-P., R. Mahieu et F .Thibault (2004), La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ?, *Revue de l'OFCE* 88, 43-58.

Leu, R.E. et C. Eisenring (1998), Effizienz und Wirksamkeit von Sozialtransfers : ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, *Aussenwirtschaft* 53(3), 435-465.

Moffitt, R.A. (2003), The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy, *Journal of Economic Perspectives* 17(3), 119-140.

Müller, T. (2004), Les différentes propositions de réforme du système de sécurité sociale en Suisse et leurs effets économiques, *La Vie économique* 7, juillet 2004.

van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford.

van Parijs, P. (2001), *What's Wrong With a Free Lunch?,* Beacon Press, Boston.

Périvier, H. (2003), Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées, *Revue de l'OFCE* 87, 281-336.

Stutz, H. et T. Bauer (2003), Modèles de revenu minimum garanti : effets socio-politiques et économiques, rapport de recherche 15/03, OFAS, Berne.

Widerquist, K. (2004), A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?, *Journal of Socio-Economics* 34(1), 49-81.

Wyss, K. et C. Knupfer (2003), Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, Schlussbericht, édité par la CSIAS, Berne.

***Partie juridique***

X. Oberson, *Droit fiscal suisse,* 2ème éd., Bâle 2002.

X. Oberson, *La nouvelle loi genevoise sur l'imposition des personnes physiques*, in : La Semaine Judiciaire 2001 II, p. 1 et suivantes ;

N. Soguel/J.-.B. Eckert/J.-M. Huguenin/A. Semboglou, *Evaluation du passage à la nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques*, *Rapport à l'attention de la Présidence du Département des finances de la République et Canton de Genève*, Lausanne et Genève décembre 2003 ;

U. Ursprung, *Die Verrechnung öffentlichrechtlicher Geldforderungen*, in : Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1979, p. 152 et suivantes.