

FIPECO le 23.11.2016
Les commentaires de l'actualité

Les enjeux du revenu universel

François ECALLE

Le Premier ministre a récemment envisagé la mise en place d'un « *revenu universel* ». Il en existe de multiples définitions mais, pour en comprendre les enjeux, on retient ici la plus « pure » (ou la plus « extrême ») : une allocation d'un montant fixe qui serait versée à tous les Français, quels que soient leur âge et leurs autres revenus, et qui remplacerait la plupart des prestations sociales actuelles.

Il existe également de multiples modalités possibles de financement de ce revenu universel, les plus fréquemment proposées étant un impôt sur le revenu avec un taux unique (une « flat tax ») ou avec un barème progressif. Le revenu universel pourrait alors prendre la forme d'un « [crédit d'impôt](#) » associé à cet impôt sur le revenu. On ne s'intéresse ici qu'au volet « allocation » ou « crédit d'impôt » du revenu universel en laissant de côté la question de son financement par un impôt sur le revenu plus ou moins progressif ou tout autre prélèvement obligatoire.

Le système social français est un ensemble complexe de dispositifs qui permettent d'obtenir des prestations en fonction d'un statut (salarié, non salarié, fonctionnaire, personne en formation, chômeur, adulte ou enfant...), ce qui fait obstacle à certains changements de statuts (salarié vers non salarié...), pourtant de plus en plus souhaités et nécessaires. Un revenu universel serait moins coûteux à gérer et lèverait ces obstacles.

Dans sa version la plus « libérale », il remplacerait la plupart des prestations sociales et des services publics dont la consommation est individualisable. Chacun recevrait le minimum nécessaire pour vivre, le compléterait par des revenus d'activité, le dépenserait pour des biens et services de son choix et, en particulier, s'assurerait librement contre tous les risques, y compris les actuels « risques sociaux » (maladie, retraite...). Cette version n'est pas acceptable car une intervention publique est nécessaire pour que tous les Français puissent bénéficier de certains de ces services et être assurés contre certains de ces risques.

Une forme limitée de revenu universel, proche de « l'allocation sociale unique » des candidats de la droite et du centre, serait néanmoins souhaitable, consistant à remplacer les minima sociaux actuels, les allocations de logement, les tarifs sociaux de certains services publics et une partie des aides sociales des collectivités locales par une allocation unique qui diminuerait avec les revenus d'activité. Sa gestion serait moins coûteuse que celle de l'ensemble de ces dispositifs mais les pouvoirs publics devraient alors renoncer à aider les ménages pour l'achat de biens ou services particuliers (logement, électricité...) en les laissant décider eux-mêmes de l'affectation de cette allocation unique.

A) Un revenu universel pourrait être, en première analyse, plus simple et plus efficace que le système social actuel

Le système social français résulte de la superposition de multiples dispositifs. Il existe ainsi, par exemple, dix [minima sociaux](#). Les ressources prises en compte, les conditions de cumul avec une rémunération d'activité et les modalités de majoration des allocations en fonction de la configuration familiale diffèrent d'un dispositif à l'autre sans que les justifications en soient toujours claires. En outre, ces minima sont financés et gérés par des organismes différents. Si les prestations sont le plus souvent payées par les caisses d'allocation familiales, les dossiers peuvent devoir être déposés auprès d'autres services qui les instruisent et prennent la décision, le financeur étant encore une autre administration¹.

En conséquence, les bénéficiaires potentiels ne demandent pas toujours les allocations auxquelles ils ont droit. Le taux de non-recours au RSA socle est de 36 % ; 17 % des non-recourant ne connaissent pas le RSA et environ sept sur dix évaluent mal leur éligibilité. Le contrôle de l'éligibilité des demandeurs par les organismes gestionnaires de ces dispositifs est également rendu plus difficile du fait de cette complexité.

Les exemples de ce type sont nombreux. Il n'y a ainsi pas de justification évidente, autre que l'héritage de l'histoire, à la coexistence de trois allocations logement (APL, ALF, ALS) et de quelques dizaines de régimes de sécurité sociale, à la superposition de régimes obligatoires de retraite par répartition « de base » et « complémentaires » ou encore à la juxtaposition d'aides sociales attribuées par les communes, les départements et les caisses d'allocations familiales pour des motifs semblables.

La fragmentation de la protection sociale entraîne des coûts de gestion très élevés. Le coût de fonctionnement des administrations de sécurité sociale hors hôpitaux s'élève à 17 Md€. Remplacer une grande partie des prestations actuelles par une allocation universelle d'un montant fixe par personne permettrait de fortement réduire ce coût.

En outre, les prestations sociales sont souvent associées à un « statut » : salarié du secteur privé, fonctionnaire, travailleur indépendant, chômeur, retraité, personne en formation, adulte ou enfant... Le passage d'un statut à un autre peut entraîner, outre des formalités administratives coûteuses en temps, une diminution des prestations reçues et du revenu disponible, ce qui constitue un frein à la mobilité : du chômage vers le travail ; du secteur public vers le secteur privé ; de l'activité vers la formation ; de l'emploi salarié vers l'emploi non salarié... Or les mutations technologiques et le souhait plus vif des nouvelles générations de diversifier les parcours professionnels rendront ces changements de statuts de plus en plus nécessaires et fréquents.

Dans ces conditions, remplacer la plupart des prestations sociales par une allocation unique d'un montant fixe et indépendant de l'âge, du statut et des autres revenus faciliterait les changements de statut, ce qui pourrait à la fois satisfaire les ménages et améliorer le fonctionnement du marché du travail.

¹ Par exemple, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) doit être demandée à la maison départementale des personnes handicapées, mise en place et animée par le conseil général, alors que la décision relève d'une commission indépendante des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et que le financement est assuré par l'Etat.

En particulier, alors que la plupart des allocations actuelles sont diminuées lorsque leur bénéficiaire perçoit un revenu d'activité, ce qui crée des effets de « [trappe à chômage ou à pauvreté](#) », le revenu universel et les revenus d'activité s'ajouteraient intégralement, ce qui serait une puissante incitation à l'exercice d'une activité professionnelle. A cet égard, contrairement à une critique souvent faite au revenu universel, il se traduit beaucoup moins par un « droit à la paresse » que les minima sociaux actuels.

B) Dans sa version la plus « libérale », le revenu universel remplacerait toutes les interventions sociales de l'Etat, ce qui n'est pas acceptable car certaines de ces interventions sont nécessaires

Dans sa version « libérale », retenue ici pour en montrer les enjeux, le revenu universel remplacerait toutes les prestations sociales. Son principe est en effet de verser à tous les Français le revenu minimum nécessaire pour vivre, puis de les laisser compléter ce revenu minimum par une activité professionnelle et gérer librement leurs dépenses, notamment en s'assurant eux-mêmes contre les risques associés par exemple à la vieillesse, à la maladie ou à la perte de son emploi. Dans sa définition « marxiste », son principe est d'assurer à chacun le revenu correspondant à ses besoins et il n'est que marginalement complété par des revenus d'activité professionnelle.

Le montant des prestations sociales versées aujourd'hui par les administrations publiques s'élève à 567 Md€. Elles pourraient être remplacées, à coût budgétaire constant, par une allocation universelle de 715 € par personne et par mois, soit un peu plus que le RSA socle (524 € par mois pour un célibataire sans enfant)².

Dans une version encore plus « libérale », le revenu universel pourrait également remplacer les services publics dont la consommation est individuelle (l'éducation par exemple).

Cependant, ce revenu universel serait inférieur à la plupart des pensions de retraite actuelles et la plupart des retraités seraient trop âgés pour le compléter en épargnant des revenus d'activité. Remplacer le système actuel de retraite par un revenu universel aurait le même effet que le remplacement immédiat intégral d'un régime de retraite par répartition, qui organise la solidarité entre générations successives, par un régime en capitalisation, dans lequel chacun épargne une partie de ses revenus d'activité pour disposer de revenus du capital après un certain âge : sacrifier la génération actuellement à la retraite, ce qui est inimaginable. La problématique est analogue pour l'assurance chômage : il n'est pas envisageable de remettre totalement en cause les allocations des chômeurs actuels pour les remplacer par un revenu universel de 715 € par mois pour tous.

En outre, beaucoup de personnes ne pourraient pas s'assurer contre les risques liés à une santé dégradée. En effet, des assureurs privés en situation de concurrence exigent des primes d'autant plus élevées que le risque est important. Ces primes peuvent être incompatibles avec des revenus limités à l'allocation universelle, même complétée par des revenus d'activité. L'Etat doit donc intervenir pour mutualiser les risques, soit par une assurance publique obligatoire, soit en y contraignant les compagnies d'assurance par la réglementation (plafonnement des primes, interdiction du refus d'assurance...), ce qui est plus difficile à mettre en œuvre.

² Cette allocation pourrait être un peu plus importante si on supprimait certains dispositifs fiscaux à vocation sociale comme le quotient familial.

Les enfants et les personnes ayant des déficiences mentales ne sont pas en état de gérer eux-mêmes un revenu universel et il n'est pas toujours certain que leurs parents ou tuteurs le fassent dans leur intérêt. Il serait donc nécessaire de remplacer une partie de l'allocation universelle par des services publics permettant de satisfaire leurs besoins essentiels, notamment d'éducation.

Enfin, si les prestations sociales peuvent être en théorie remplacées par un revenu universel de 715 € par personne et par mois pour le même coût budgétaire, une telle réforme entraînerait des transferts massifs entre ménages gagnants et perdants et obligerait en pratique à indemniser beaucoup de perdants, ce qui se traduirait in fine par une augmentation considérable des dépenses publiques.

Le revenu universel ne peut donc pas remplacer toutes les prestations sociales et encore moins celles-ci et les services publics individualisables. Cela signifie que, sauf à augmenter fortement les prélèvements obligatoires, son montant serait nécessairement nettement inférieur à 715 € par personne et par mois, ce qui semble pourtant un revenu minimal, surtout s'il faut s'assurer contre des risques actuellement couverts par la sécurité sociale. Il faut donc abandonner la piste de l'allocation unique pour tous les Français et se limiter à une simplification des dispositifs existants³.

C) Une forme limitée de revenu universel, conduisant à réduire le champ des interventions sociales, serait néanmoins souhaitable

Dans un premier temps, un minimum social pourrait être créé en fusionnant une grande partie des dix minima sociaux actuels et la nouvelle « *prime d'activité* ». Des rapports ont déjà évalués la faisabilité de ce projet, notamment en 2016 [celui de C. Sirugue au Premier ministre](#). Des propositions semblables ont également été formulées au Royaume-Uni.

Dans un deuxième temps, ce minimum social universel pourrait être fusionné avec [les aides personnelles au logement](#) : l'allocation personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF). Les raisons pour lesquelles il en existe trois sont d'ailleurs surtout historiques et elles pourraient en tout état de cause être regroupées.

Les aides personnelles au logement ont pour avantage, par rapport aux « *aides à la pierre* » (constructions d'immeubles HLM...) de cibler les ménages qui en ont le plus besoin, de leur laisser un certain choix de logement et de ne pas freiner la mobilité. Comme le rappelle une [étude du centre pour la recherche économique et ses applications](#) (CEPREMAP) de 2015, elles ont toutefois pour inconvénient de pousser les loyers à la hausse, les propriétaires récupérant ainsi indirectement une grande partie des aides. Les principales contraintes en matière de logement étant du côté de l'offre, cet effet inflationniste sur les loyers est important et l'efficacité de ses allocations est finalement faible.

En outre, leur articulation avec les minima sociaux est complexe et elles contribuent à la formation de « *trappes à chômage* » : les revenus tirés d'une activité étant à peine plus

³ La partie suivante propose un regroupement de prestations particulières, mais d'autres voies sont envisageables comme une amélioration des dispositifs de type « prime pour l'emploi » ou « prime d'activité » telle que présentée dans un [billet du site Telos](#).

élevés que les minima sociaux majorés des aides au logement, certaines personnes peuvent ne pas être incitées à accepter des offres d'emplois.

Les aides personnelles au logement pourraient donc être supprimées et les économies ainsi dégagées devraient être utilisées pour majorer le minimum social universel et permettre de la cumuler dans une proportion suffisante avec les revenus d'activité pour limiter les effets de trappe à chômage.

Cette prestation de base serait indépendante du logement occupé et du loyer payé, ce qui éviterait les effets inflationnistes sur les loyers des aides au logement. Les ménages seraient libres de l'utiliser pour louer un logement plus grand ou, par exemple, pour acheter des biens d'équipement du foyer. Les difficultés de logement dans certaines zones doivent et peuvent être traitées par d'autres instruments de politique économique (cf. [note sur la politique du logement](#)).

Les ménages doivent par ailleurs souvent contribuer au financement de services publics dont les tarifs dépendent de leurs revenus. C'est notamment le cas des services locaux : crèches municipales, équipements sportifs et culturels, cantines scolaires, transports urbains... Leurs tarifs sont généralement décroissants avec le « *quotient familial* » (revenu du ménage divisé par sa taille). C'est également le cas de services publics nationaux, tels que l'électricité et le gaz, pour lesquels ont été institués des « *tarifs sociaux* » en faveur des ménages à faibles revenus.

Dans un troisième temps, la prestation universelle pourrait être majorée grâce aux ressources tirées de la suppression de ces réductions tarifaires, ce qui suppose toutefois d'interdire aux collectivités locales de les accorder. Il reviendrait alors aux ménages d'en affecter eux-mêmes le montant entre les biens et services consommables sans que ce choix soit orienté par la tarification vers une catégorie particulière de produits tels que les activités sportives ou l'électricité.

L'extension du revenu minimum au-delà des minima sociaux suppose que les pouvoirs publics renoncent à une approche « tutélaire » des aides aux ménages consistant à conditionner leur attribution à l'achat de biens et services particuliers (logement, électricité...).