

# A.I.R.E.

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

## **Compte-rendu de la Rencontre mensuelle du 13 novembre 2019**

**Ecole Normale Supérieure, 48 bd Jourdan 75014 Paris**

### **Présents :**

Alexis Atlani, Marc de Basquiat, Denis Consigny, Laudine Grapperon, François Legendre, Télémaque Masson, Nils Öhlund, Ivan Recio, Philippe Recouppé, Léon Régent

### **Absents excusés :**

Marie-Hélène Bonjean, Christian Bouvard, Patrick David, Laurent Guyot-Sionnest, François-Xavier Oliveau, Bernard Héron, Pierre Lavagne, Catherine de Planard, Christian Rémy, Isabelle Thomas-Chiffaudel

## **Discussion sur le projet de Revenu universel d'activité (RUA)**

*La phase de concertation lancée par le gouvernement sur le projet de Revenu universel d'activité vient de publier le rapport de la phase 3 (périmètre de la réforme). Nous saisissons l'opportunité de cette échéance pour revenir sur ce projet en croisant le regard « interne » d'Alexis Atlani, qui a participé plusieurs mois à ces travaux pour le compte de la Direction Générale du Trésor à Bercy, et la lecture « externe » de Léon Régent, vice-président de l'AIRE qui a étudié attentivement les documents publiés.*

### **Genèse du projet**

Le projet est piloté par Fabrice Lenghart, qui a été nommé en janvier « rapporteur général à la réforme du RUA », suivant les travaux qu'il avait conduits depuis fin 2017 pour France Stratégie. Son premier rapport concernait l'avenir de la prestation ASS, dont le positionnement atypique et les modalités divergent notablement des autres prestations sociales. En février puis juin 2018, il a présenté deux rapports au Premier ministre sur une Allocation Sociale Unique (ASU), montrant l'intérêt et les difficultés techniques d'une fusion du RSA, de la Prime d'activité (PA) et des Aides personnelles au logement (APL), avec possible extension à l'ASS, l'AAH, l'ASPA et l'ASI.

Le Monde s'est succinctement fait l'écho de ces rapports. Ces modélisations préliminaires prenaient pour hypothèses un budget constant, un taux de recours de 88 % et un intéressement de l'ordre de 50% (ASU + travail partiel, on conserve en gros la moitié du salaire net). Le résultat encourageant de ces simulations était une diminution nette de l'intensité de la pauvreté, le taux de pauvreté extrême (à 40%) diminuant de 3,5% à 2,8% de la population. Ces rapports identifiaient également les questions difficiles, non traitées de façon approfondies : les jeunes, le logement, la transition vers le nouveau système...

À la suite de ces travaux exploratoires, Emmanuel Macron a présenté en septembre 2018 une « stratégie pauvreté » dont un élément majeur était la création d'un « revenu

universel d'activité ». Il en citait trois objectifs : la simplicité, l'équité et la lisibilité. Au moins trois prestations avaient vocation à y être fusionnées : RSA, PA et APL. Le calendrier évoqué était le vote d'une loi en 2020 ou 2021 et une mise en place « pas avant 2022 ».

Citation : « *Ce sera simple, il n'y aura pas à naviguer au gré des allocations en perdant du temps, de l'énergie, et parfois ses maigres ressources, pour percevoir des droits, ce sera équitable et transparent, parce que les paramètres seront les mêmes pour tous, parfaitement intelligibles, quand aujourd'hui ils divergent selon les formules ésotériques. Et en fusionnant le plus grand nombre des prestations sociales, du RSA aux APL, nous pourrons enfin garantir un socle minimal de dignité à tous ceux qui doivent en bénéficier, en apportant, enfin, une réponse à la hauteur du non-recours aux droits* ».

## Organisation politique et technique du projet RUA

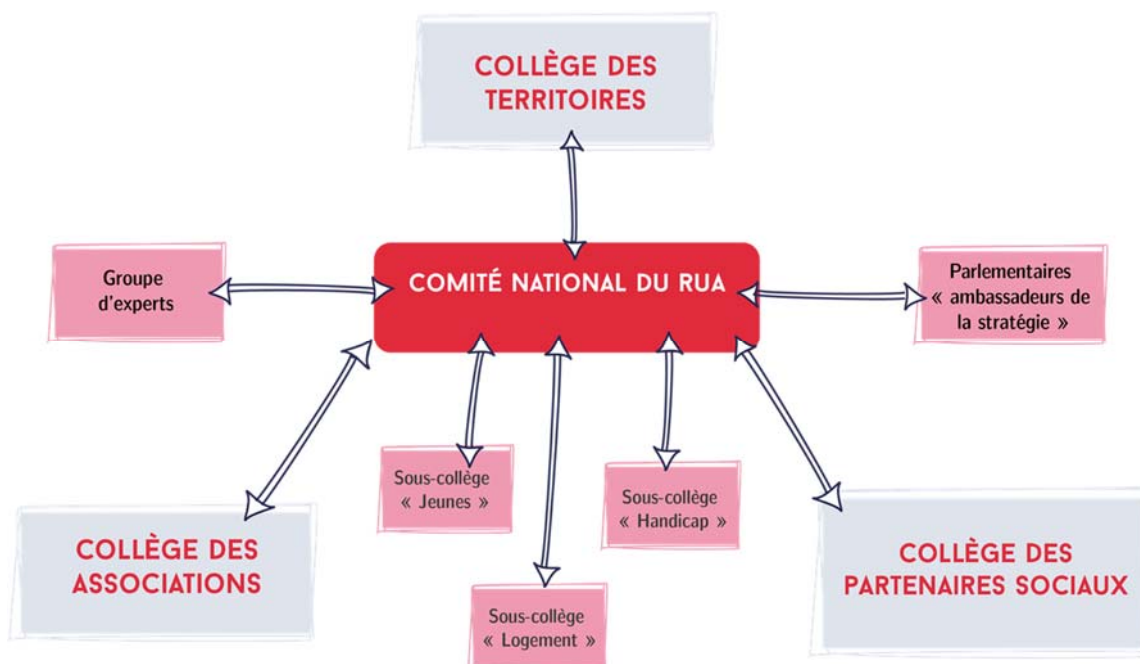
Le RUA fait partie de la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », sous la direction politique des ministres Agnès Buzyn, Christelle Dubos et Adrien Taquet. L'administration politique est assurée par Olivier Noblecourt, délégué interministériel, et l'administration technique par Fabrice Lenglard.

Six groupes de travail techniques se réunissent environ une fois par mois depuis début 2019. Toutes les administrations concernées sont les bienvenues : DSS, DB, DGCS, DGOM, DHUP, CAF, CNAV, Trésor, Drees, Dares, etc. Ils produisent des notes de synthèse détaillées, supports à la concertation et présentant les grandes options aux décideurs politiques. Ceux-ci devraient trancher entre les options en Réunions Inter-Ministérielles (RIM), afin de définir de plus en plus précisément le futur RUA.

Exemple de questions traitées par les groupes de travail techniques :

- Individualisation / familialisation
- Quel meilleur mode d'intéressement ?
- Traitement des accédants à la propriété
- Etats des lieux divers : bases ressources, droit en Outre-mer...

## La concertation institutionnelle



La concertation institutionnelle implique des acteurs à quatre niveaux :

1. Le Comité national présidé par la Ministre Agnès Buzyn représente l'ensemble des parties prenantes.
2. Trois collèges pléniers sont dédiés à trois catégories de parties prenantes : les associations, les partenaires sociaux, les territoires
3. Trois sous-collèges : Jeunes Adultes, Logement, Handicap
4. Autres cercles de concertation : collège d'experts, task force parlementaire

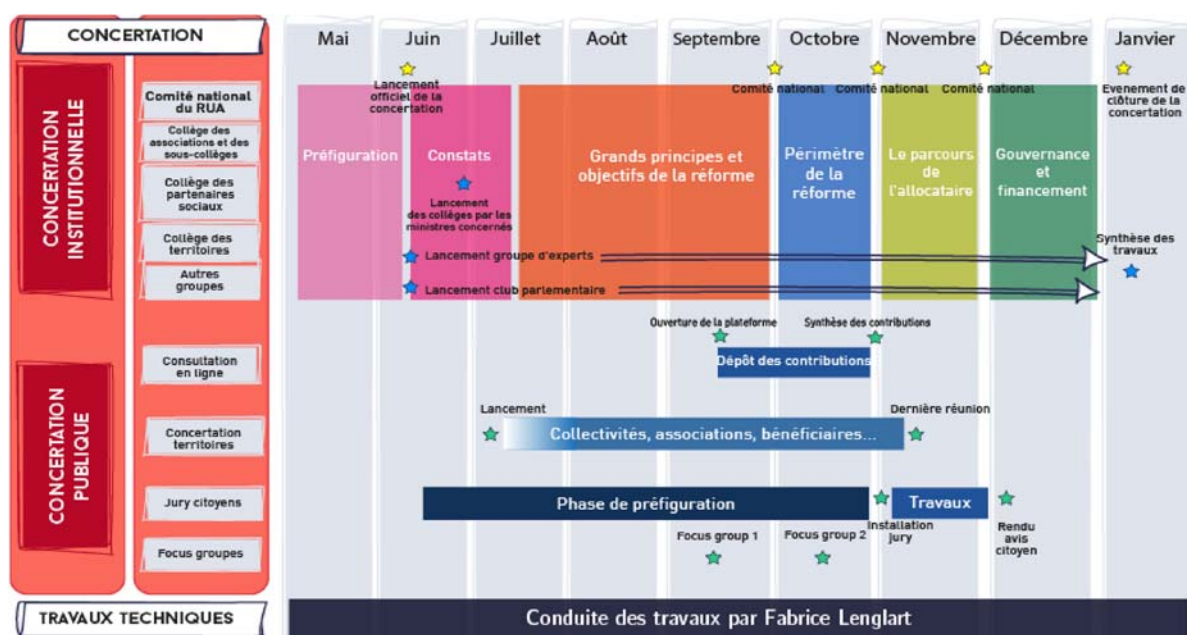
Marc de Basquiat, président de l'AIRE a été invité à participer au collège d'experts.

## Organisation et calendrier de la concertation

Séquentée en 5 phases, elle prévoit deux réunions pour chaque (état des lieux / propositions) :

1. Constats sur les limites du système de soutien aux ménages modestes
2. Grands principes et objectifs de la réforme
3. Périmètre de la réforme
4. Le parcours de l'allocataire : éligibilité, droits et devoirs
5. Gouvernance et financement

Le calendrier initial prévoyait une conclusion en décembre 2019.



## Etat des lieux du projet et de la réflexion gouvernementale

**Phase 1** - Le constat des inconvénients du système actuel est clair :

- Un système complexe au point d'être devenu illisible
- Des situations où l'incitation financière à travailler est faible voire nulle
- Des différences de traitement parfois difficiles à justifier
- Non recours : des allocataires ne connaissent ou n'exercent pas leurs droits
- La confiance dans notre système de solidarité est minée
- Le système n'est plus réellement pilotable pour le décideur politique

## **Phase 2** – les objectifs sont : solidarité, lisibilité, équité, gain au travail

De nombreuses questions émergent :

- Faut-il moduler le revenu universel d'activité avec l'âge ?
- Faut-il le moduler selon la situation de logement ?
- Faut-il tenir compte de l'état du marché du travail ?
- Quelle dégressivité en cas de reprise d'activité ?
- Quel mode de versement ?
- L'automatisme est favorisée par la puissance publique et les individus, pour la justice sociale, mais se heurte à des limites techniques et risques d'indus. Des scénarii intermédiaires sont aussi envisagés.
- Le modèle actuel de conjugalisation/familialisation semble privilégié par rapport à l'individualisation ou la semi-individualisation (type ASS ou AAH).
- L'intégration des APL suscite beaucoup d'interrogations et de difficultés pratiques.
- L'allocation AAH pose de nombreuses questions, en particulier relativement à l'incitation au travail pour les couples.
- La complexité actuelle des dispositifs relatifs aux jeunes adultes (et leurs parents) rend difficile la définition d'une solution rationalisée.

## **Phase 3** – vers une rationalisation pragmatique

- La base serait constituée par le RUA et un Supplément logement (SL), avec deux échelles d'équivalence nettement différentes.
- La suppression de l'ASS est privilégiée, une prestation inéquitable qui crée des cas de désincitation au travail.
- L'intégration des allocations ASPA, AAH et ASI est privilégiée, selon divers scénarii, avec des avantages et inconvénients.
- L'extension à certains jeunes est envisagée, avec des conditions assez compliquées.
- Il est proposé une harmonisation et une contemporanéisation des bases ressources.

## **Analyse de Léon Régent**

Il est important de noter que le RUA décrit dans le rapport de la phase 3 est plutôt une enveloppe qu'un dispositif unique. Il intègre obligatoirement le RSA, la PA et les APL. Il insiste fortement pour intégrer également AAH, ASPA, ASS, ASI et Chèque énergie, ce qui est logique : leur non-intégration au RUA créerait des difficultés techniques sévères de coexistence. En revanche, CMU-C et ACS ne semblent pas concernés par ce rapprochement.

Le choix d'une prestation individualisée ou pas est probablement le plus sensible. La DREES montre parfaitement que dans le design actuel des prestations sociales, le niveau de vie des couples avec des ressources faibles à moyennes est très inférieur à celui des personnes seules, y compris en présence d'enfants. Nous pouvons espérer que le RUA corrigera cette anomalie majeure. A la lecture du rapport, on comprend que l'individualisation complète est exclue, que la quasi-individualisation (RUA couple = 2 x RUA personne seule) est chère, que la conjugalisation / familialisation est probable. On imagine que le ratio couple / personne seule pourrait être aménagé.

La disparité des bases ressources est une aberration évidente. Instaurer une base unique est un objectif essentiel. Mais s'accorder sur ce choix est un défi politique. Dans tous les cas, le choix de la période de référence ainsi que de la fréquence d'actualisation (mois ? trimestre ? année ?) sera un compromis insatisfaisant. La seule bonne solution, mais révolutionnaire, est le « revenu d'existence » : le RE pour tous (sans référence aux revenus), financé par un prélèvement sur tous les revenus.

Le RUA apporte une rationalisation certaine, mais le taux marginal de prélèvement sera forcément élevé (> 50%). L'incitation à travailler plus dépendra également des dispositifs non intégrés (CMU-C, Chèque énergie ?). Le RUA est très paramétrable. Cette qualité présente le risque d'une nouvelle dérive vers la complexité et l'illisibilité. Le RUA sera sans doute familialisé pour des raisons budgétaires. Il faudrait au moins réduire l'incitation à cacher un lien conjugal.

Autres difficultés identifiées :

- Lorsqu'il sera chiffré, le projet RUA sera jugé sur des cas particuliers et impossible à vendre à budget constant.
- Le supplément AAH réservé aux pauvres est une option discutable dans son principe.
- La taxation à 100 % des revenus financiers est une anomalie que le projet RUA ne mentionne pas.
- Dans son principe (discutable et discuté), le RUA devrait être soumis à des conditions relatives à l'emploi. Mais on ne voit pas trop sur quels critères en exclure quelqu'un.

En éliminant la complication due à la présence d'enfants à charge, l'Allocation familiale unique (AFU), qui est compatible avec le RUA, apporterait une simplification appréciable.

## **Tour de table sur le soutien à apporter par l'AIRE au projet RUA**

Denis : Le RUA représente un petit pas dans la direction du revenu d'existence. C'est peut-être même un grand pas pour l'Etat. Il faudrait aussi s'intéresser à la distribution de la propriété.

François : L'accompagnement devrait être un service public, indépendant du statut RUA. On focalise trop sur la question de l'incitation au travail (depuis le RMI). Il serait plus pertinent de mobiliser des arguments de justice : au fond, on vise à stabiliser les personnes, avec des dispositifs plus réguliers, plus lisses.

Laudine : L'intention est bonne, mais le diable est dans les détails.

Niels : Le RUA est le prochain petit pas qui s'ajoute aux récentes réformes de l'impôt sur le revenu (prélèvement à la source et taux à 11%). La consultation publique est un progrès dans la méthode, permettant peut-être d'éviter des réactions épidermiques. Sur l'individualisation, on ne prend pas suffisamment en compte le gain environnemental. Face aux impératifs environnementaux et énergétiques, il est aberrant de décourager la cohabitation des couples. Laissons donc les gens faire leurs choix de vie !

Philippe : Le RUA va très timidement dans le bon sens. On est encore très loin de l'esprit du revenu d'existence. On n'y arrivera pas ce coup-là. Il faut vraiment se battre pour l'individualisation, car il en va de la liberté des gens. C'est également un élément de

lisibilité contre des stratégies d'optimisation malsaines. Pour l'instant, les gens ne comprennent pas le système. Il faut rétablir la confiance.

En conclusion, Marc de Basquiat précise qu'il participera le 20 novembre à une réunion du groupe d'expert dans le cadre de la concertation institutionnelle du RUA. Il interviendra en s'accordant sur la position plutôt encourageante manifestée par les adhérents AIRE lors de cette soirée. Le message le plus important à passer concerne à l'évidence l'individualisation de la prestation.

L'analyse présentée par le projet RUA sur ce thème (en phase 2) révèle dans sa formulation une orientation de nature plus idéologique que factuelle, qu'il sera nécessaire de contester auprès des responsables du projet.

Critère de décision	Conjugalisation/ famillialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes	Moindre gain au travail qui ne touche pas plus les femmes que les hommes  MAIS versement au « chef de famille » (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfice en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non  MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfice en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non  MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée	Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond ET biais en faveur des couples  (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Biais en faveur des couples  ( ?)

Alexis Atlani se veut encourageant et précise que la proposition AIRE / LIBER est bien dans les têtes de Fabrice Lenglard et des participants du projet.

\* \* \*

## Prochaine réunion mensuelle AIRE :

Le **8 janvier 2020** de 18h00 à 20h00,  
Les adhérents et sympathisants échangeront sur les sujets d'actualité relatifs au revenu d'existence.