

191

2017



Vincent Lignon
Cnaf - Dser

Vers une allocation unique ? **Principes, évaluation *ex ante* et limites**

Table des matières

AVERTISSEMENT.....	3	
AVANT-PROPOS	4	
INTRODUCTION	6	
PARTIE 1 : PRINCIPES GENERAUX ET PARAMETRAGE D'UNE AU A DESTINATION DES MENAGES		
MODESTES	11	
1 – Une allocation unique ayant pour objectif de réduire la pauvreté.....	11	
1.1. – Identifier les ménages modestes afin de mieux les cibler	12	
1.2. – Les prestations fusionnées dans la nouvelle allocation représentent une masse financière de 45,4 milliards d'euros.....	14	
2 – Paramétrage de deux scénarios d'allocations uniques familialisées.....	17	
2.1. – Une prestation individuelle ou familialisée ?.....	17	
2.2. – Deux scénarios « polaires » au regard des règles de cumul avec les revenus d'activité	19	
2.3. – Majorations et montants forfaitaires : paramétrage et éléments de justification ..	20	
3 – Illustration des différents scénarios à partir de cas-types.....	23	
3.1. – Impact sur le revenu disponible et les taux marginaux d'imposition	23	
3.2. – Les gains potentiels de l'AU par configuration familiale : des scénarios centrés sur les bas revenus qui semblent plus favorables aux couples	26	
PARTIE 2 : LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE L'AU.....		31
1 – Les scénarios d'AU simulés tendent à diminuer la pauvreté.....	31	
2 – Qui sont les perdants et les gagnants de la réforme ?	34	
3 – Focus sur le cas des familles monoparentales, les retraités et les bénéficiaires de l'AAH	37	
PARTIE 3 : LIMITES ET PERSPECTIVE A LA MISE EN PLACE D'UNE AU		42
1 – Discussion sur les limites des scénarios d'allocation unique simulés.....	42	
1.1. Une limite d'ordre méthodologique : les effets non-mesurés des réactions comportementales.....	42	
1.2. –Les limites de l'uniformisation : des perdants dans les catégories fragiles de la population	44	
2 – De l'allocation unique au revenu universel	46	
CONCLUSION	50	
BIBLIOGRAPHIE	51	
ANNEXES.....	54	

Avertissement

Il s'agit d'une simulation de deux scénarii réalisés à la demande de la Cour des comptes, scénarii qui ne sauraient engager la Cnaf quant aux options qui pourraient être retenues, mais simulations qui illustrent la capacité d'évaluation ex ante des réformes en matière de prestations sociales.

Annexes téléchargeables

Code source Myriade.zip

Myriade bibliographie.doc

(Extraire les fichiers puis les ouvrir avec un logiciel de traitement de texte)

La branche Famille occupe un rôle majeur dans la protection sociale des ménages modestes en couvrant trois grands domaines : l'accompagnement des familles (allocations familiales, financement des modes de garde individuels et collectifs), les aides au logement et les prestations de solidarité et d'insertion (revenu de solidarité active, prime d'activité, allocation aux adultes handicapés). Par ces canaux, elle contribue à soutenir le niveau de vie des familles et à réduire les inégalités de revenu. Les aides versées aux ménages ont un impact significatif sur la réduction de la pauvreté : en 2015, le taux de pauvreté des moins de 18 ans passe de 32 % après la perception des revenus et le paiement des impôts à 17 % après la redistribution opérée par les prestations familiales, les minima sociaux et les aides au logement¹.

Dans le débat public, des critiques ont émergé autour de la complexité du système socio-fiscal soulignant la multiplicité des aides et l'absence de lisibilité associée. L'une de ses manifestations pourrait être le non-recours important constaté pour certaines aides telles que le RSA activité, limitant ainsi le pouvoir protecteur des prestations. Un autre questionnement tourne autour de l'adaptation du système socio-fiscal aux nouveaux risques sociaux liés à l'accroissement des trajectoires heurtées. En 2016, plusieurs rapports parlementaires ont examiné des propositions de simplification des minima sociaux : le rapport du parlementaire de Christophe Sirugue promeut une couverture socle commune reposant sur la fusion des minima sociaux alors que le rapport Percheron questionne l'opportunité d'un revenu de base².

La simplification des prestations peut s'envisager à deux niveaux, d'une part sous l'angle de la simplification législative visant à une meilleure lisibilité, simplification des conditions d'éligibilité et du calcul. D'autre part, cela peut consister à législer inchangée à une simplification de l'accès aux prestations (automaticité, simplification de la demande).

Ce dossier d'étude s'inscrit dans le premier niveau, il présente les résultats de simulations réalisées par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) autour de scénarios de fusion des prestations à destination des ménages modestes (minima sociaux, prime d'activité, aides au logement ainsi que certaines prestations familiales). L'objectif n'est pas de formuler des préconisations mais d'examiner les conséquences redistributives de telles réformes. En mobilisant le modèle de microsimulation de la Cnaf, permettant de reproduire sur un échantillon de ménages représentatifs les transferts sociaux-fiscaux, Vincent Lignon mesure l'impact de deux scénarios d'allocation unique familialisée. Les allocations uniques sont envisagées à enveloppe financière constante : la première se définit comme une allocation purement différentielle de type RSA socle (chaque euro de revenu supplémentaire entraîne une baisse équivalente de la prestation) et la seconde allocation est une prestation fondée sur un abattement de 50 % des revenus d'activité.

1 Programme de qualité efficience Famille 2017, indicateur n° 2-3

2 Rapport d'information n° 35 (2016-2017) de M. Daniel Percheron

Le dossier d'étude expose, dans un premier temps, les paramètres pris en compte dans le design d'une allocation unique : taille de la famille, zones d'habitation, handicap, condition d'accès, définition des ressources. L'impact financier pour les ménages de la mise en œuvre de ces deux scénarios est ensuite présenté. Il met en évidence l'incidence des réformes sur le taux de pauvreté et offre une caractérisation précise des gagnants et des perdants.

Les deux scénarios envisagés conduisent à une diminution significative du taux et de l'intensité de pauvreté en augmentant le niveau de vie moyen dans les premiers déciles. Cependant, cela masque des situations très hétérogènes, et des pertes pour certaines configurations familiales (familles monoparentales, personnes âgées, personnes handicapées). Ces baisses de revenu proviennent de l'uniformisation de la législation qui ne permet pas de compenser les aides spécifiques qu'elles percevaient initialement. Elles illustrent l'arbitrage existant entre simplification et prise en compte de l'hétérogénéité des situations individuelles. Cette analyse sur les gagnants/perdants peut aussi poser la question de la « référence » à la situation actuelle, dont on peut discuter du caractère optimal au regard des objectifs des politiques publiques relatifs à la protection sociale des ménages modestes. En effet la situation actuelle peut résulter du produit de la sédimentation historique de divers dispositifs, dont la conjonction pourrait ne pas répondre à un objectif assumé de politique publique. Ce n'est toutefois pas l'objet de ces travaux de discuter ce dernier point, qui doit toutefois retenir l'attention dans l'analyse des gagnants/perdants au regard de scénarii alternatifs de l'architecture de la protection sociale.

La fin du dossier d'étude introduit une première étape à la réflexion sur le revenu universel. Celui-ci peut être envisagé sous la forme d'une allocation unique familialisée similaire au premier scénario d'allocation unique mais versée à l'ensemble des foyers inconditionnellement aux ressources. Pour garantir un équilibre financier, une telle allocation devrait être compensée par la mise en place d'une taxe, pouvant, selon sa conception, générer une redistribution massive entre ménages non modestes et ménages modestes.

Ces travaux, de recherche appliquée, n'engagent pas la position de la Cnaf sur des scénarii de refonte de la protection sociale. Ils illustrent aussi nos capacités de simulation, de mesures et de leurs effets ex-antes. Ils visent à documenter le débat public sur les conséquences financières pour les ménages modestes de scénarii de simplification des dispositifs de protection sociale.

Bernard Tapie
Directeur des statistiques,
des études et de la recherche

Cnaf – Dser
Dser

Adélaïde Favrat
Responsable du Pôle analyses et prévisions
Département des statistiques,
des prévisions et des analyses
Cnaf -

Introduction

Le système socio-fiscal français est souvent critiqué pour sa complexité et son manque de cohérence globale qui se traduisent notamment par des effets de seuil importants ainsi qu'une forte variation des taux marginaux d'imposition³ au niveau individuel (Bourguignon et Chiappori, 1998). En particulier, l'architecture des minima sociaux en France compte parmi une des plus complexes en Europe (Commission européenne, 2015) : en 2015, il est possible de dénombrer dix dispositifs ayant chacun leurs propres logiques et leurs règles particulières.

Dans ce cadre, plusieurs préconisations émanant de divers organismes sont allées dans le sens d'une simplification des dispositifs à destination des bas revenus. Les dernières en date, issues du rapport Sirugue (2016), proposent plusieurs scénarios de réforme qui vont de simples ajustements paramétriques à une refonte plus globale des prestations existantes. S'inspirant du « crédit universel » britannique (*Universal Credit*)⁴, un des scénarios de ce rapport suggère notamment de fusionner l'ensemble des minima sociaux au sein d'une « allocation unique » (AU) afin d'« offrir une couverture socle commune » simplifiée et plus lisible. Estimée à 400 €/mois environ, les impacts redistributifs de cette allocation ne sont cependant pas évalués et seuls les grands principes de son paramétrage sont décrits. Elle serait ouverte dès 18 ans, ciblée sur l'individu (le montant pour les couples serait doublé par rapport à une personne seule) et complétée de deux composantes : un complément d'insertion visant à accompagner les bénéficiaires dans leur démarche de recherche d'emploi et un complément de soutien ayant pour objectif de soutenir financièrement les personnes âgées et les personnes en situation de handicap.

Dans ses conclusions, le rapport Sirugue (2016) met en perspective ses réflexions avec une réforme plus radicale du système actuel qui consisterait à mettre en place « un revenu universel » (RU) visant à verser un revenu à tous les individus dès leur naissance et tout au long de leur vie sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie (Vanderborght et Van Parijs, 2005). Cette idée d'un revenu universel connaît, au-delà du rapport Sirugue (2016), un vif regain d'intérêt dans le débat public⁵.

³ Le taux marginal d'imposition est le taux d'imposition qui s'applique au dernier euro de revenu perçu.

⁴ Le « crédit universel » est une prestation entrée en vigueur au Royaume-Uni en 2012 qui a pour objectif principal de rendre le système social plus lisible pour les allocataires et d'accroître les incitations à l'activité. Cette nouvelle prestation fusionne notamment six aides sociales versées sous conditions de ressources parmi lesquelles figurent les minima sociaux, les aides au logement et certains avantages fiscaux liés à la présence d'enfants.

⁵ L'idée de revenu universel est par exemple abordée dans le rapport du Conseil National du Numérique (2016) et a donné lieu à une mission d'information du Sénat qui a débouché sur un rapport d'information préconisant la mise en place d'expérimentations locales (Percheron, 2016). Soutenue par des courants théoriques et idéologiques très divers (Lionel-Henri Groulx, 2005), les objectifs donnés au revenu universel sont multiples et parfois contradictoires (Clerc, 2016 ; Allègre, 2013) : dans ses deux versions extrêmes, il peut soit, dans un logique libérale, se substituer à l'ensemble des dispositifs de protection sociale avec des objectifs de flexibilisation du marché du travail ou, dans une approche plus progressiste, venir en compléments de prestations existantes afin d'accroître le pouvoir de négociation des salariés.

Dans le cadre de la mise en place d'un RU, plusieurs questions se posent d'un point de vue économique, notamment celles de son montant, des prestations sociales qu'il vient remplacer, et de son financement. En effet, le revenu universel n'a donné lieu qu'à des expérimentations limitées (Sirugue, 2016) et n'a été réellement instauré qu'en Alaska sous une forme particulière de partage de la rente pétrolière, et pour des montants relativement faibles, de l'ordre de 2 072 \$ de revenu annuel en 2015 (soit 1 550 € ou 129 €/mois)⁶.

En France, plusieurs chiffrages réalisés à partir d'outils de microsimulation sont proposés : les plus aboutis sont probablement ceux de de Basquiat (de Basquiat, 2016 ; 2011) pour le compte de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE)⁷. Sans modifier les prestations contributives ou « assurantielles » (chômage, retraite), de Basquiat (2016) propose d'introduire un revenu universel individualisé dont les montants sont différenciés selon l'âge (200 € pour les individus de moins de 14 ans, 270 € pour ceux âgés de 14 à 24 ans et 470 € pour les adultes de plus de 24 ans). Ce revenu viendrait en remplacement des dispositifs ciblés sur les plus pauvres et serait entièrement cumulable avec les aides au logement. Il serait financé par un impôt universel de redistribution s'apparentant à un impôt proportionnel (*flat tax*) de 23,5 %. Hyafil et Laurentjoye (2016), du Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB), suggèrent quant-à-eux une généralisation du RSA financée en partie par une fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu avec un système de taxation dès le premier euro de revenu perçu. Cette proposition reste cependant à ce stade peu chiffrée et peu d'éléments sont fournis sur son bouclage macroéconomique.

Ces scénarios de RU ont donné lieu à plusieurs critiques (Clerc, 2016 ; Allègre, 2013) qui soulignent notamment que les faibles montants de revenu associés à ces propositions ont potentiellement des effets très limités sur la distribution des revenus et ce, malgré les profonds changements du système socio-fiscal qu'exigent de telles mesures. Sur ce point, il est possible de noter que peu de résultats sont fournis par les partisans du revenu universel sur les ménages qui « perdent » ou « gagnent » à la réforme. Pour traiter cette question, Hyafil et Laurentjoye (2016) appuient leur analyse sur des cas-types très simplifiés et non représentatifs de la population réelle tandis que de Basquiat (2016) illustre les gains financiers dans les bas déciles à partir d'indicateurs exprimés « en moyenne » sans tenir compte de l'hétérogénéité des effets étudiés. Dans ce cadre, rien ne permet d'identifier la proportion d'individus qui voient leur revenu disponible diminuer dans les déciles inférieurs alors même que, compte tenu des barèmes appliqués, certaines catégories très fragiles de la population, notamment les mères seules avec enfants, pourraient voir leur situation se dégrader fortement (Clerc, 2016).

⁶ Site de l'Alaska Permanent Fund Corporation : <http://www.apfc.org/home/Content/dividend/dividend.cfm>.

⁷ On peut également évoquer la proposition de Mylondo (2010) de fixer le revenu universel à 1000 €. Aucun chiffrage n'est cependant proposé pour financer ce niveau de revenu universel, l'essentiel des conditions du financement dépendant d'une rupture radicale avec le fonctionnement des économies capitalistes.

De manière plus générale, l'absence d'évaluation précise des effets redistributifs associés à la fusion de prestations existantes, qu'il s'agisse des scénarios d'allocation unique comme le défend Sirugue (2016) ou d'un revenu universel (de Basquiat, 2016 ; Hyafil et Laurentjoye, 2016), constitue une limite importante des analyses ex-ante que l'on peut conduire sur les dispositifs de simplification du système actuel. En particulier, ne pas caractériser de manière fine les catégories de ménages « gagnants » et « perdants » conduit à une vision partielle qui ne permet pas d'appréhender correctement les freins potentiels à la réforme, les problèmes d'équité qu'elle pose et les effets néfastes qui résultent de son barème et de son calibrage. Ces questions se posent d'autant plus que l'allocation unique, au même titre que le revenu universel, consiste à remplacer des dispositifs ayant des finalités différentes et à les recentrer sur un ou deux objectifs principaux de politiques publiques (lutte contre la pauvreté, incitation à l'activité). Un examen approfondi est donc nécessaire pour appréhender dans quelle mesure les réformes effectuant ce type de recentrage peuvent pénaliser certaines catégories de la population.

Dans ce contexte, ce dossier d'étude présente les résultats d'une analyse exploratoire menée par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) sur la mise en place d'une allocation unique qui viendrait se substituer aux prestations ciblées sur les ménages modestes avec un objectif de réduction de la pauvreté. Il convient de noter d'emblée que ce travail n'a pas pour ambition d'émettre des préconisations de politiques publiques. Il vise simplement à contribuer aux débats évoqués précédemment en mettant en lumière les problématiques qui se posent dans le cadre du paramétrage d'une réforme visant à simplifier une partie des dispositifs existants. Pour ce faire, nous décrivons de manière précise une des formes cohérentes que pourrait prendre une allocation unique ayant pour objectif de réduire la pauvreté⁸ et évaluons ses effets redistributifs à partir du modèle de microsimulation Myriade (cf. encadré 1). Sur cette base, nous prenons soin de discuter les arbitrages réalisés et les limites qui en découlent, notamment au regard de l'impact de la nouvelle prestation sur la distribution des revenus. Ainsi, l'originalité de ce travail réside principalement dans le fait qu'il caractérise de façon assez précise le profil des individus qui perdent et gagnent par rapport au système actuel.

Dans ce cadre, raisonner sur une allocation unique sous condition de ressources plutôt que sur un dispositif de type « revenu universel » présente l'avantage de simplifier l'analyse, non seulement au regard des objectifs poursuivis par la prestation (simplification et réduction de la pauvreté)⁹, mais également sur les aspects relatifs à son financement : les scénarios d'AU examinés dans ce dossier d'étude sont en effet construits à moyens constants sans prélèvement supplémentaire, c'est-à-dire à partir des seules ressources financières des dispositifs fusionnés.

⁸ Le calibrage d'une allocation unique implique un nombre important de choix (périmètre de la prestation, individualisation ou familialisation, critère d'âge, etc.) qui conditionnent largement les résultats obtenus. Si nous prendrons soin de justifier ces choix, certaines alternatives qui ne sont pas testées (individualisation, etc.) sont pourtant tout aussi fondées. Dans ce cadre, notre démarche consiste bien à identifier les problématiques que pose la conception d'une allocation unique et non à proposer plusieurs chiffrages visant à préconiser différents scénarios de réforme.

⁹ Sur ce point, voir par exemple Allègre (2013) pour une critique sur le caractère multi-objectifs et « couteau suisse » du revenu universel.

Concrètement, ce choix a comme implication de laisser inchangée la structure des prélèvements et de limiter la redistribution entre les ménages riches et les ménages pauvres. En effet, nous ne construisons pas ici un dispositif impliquant des transferts massifs au sein de la population pour deux raisons principales : d'une part, l'outil que nous mobilisons ne permet pas de simuler les réactions comportementales à ce type de choc et, d'autre part, cette question relève de considérations bien plus générales en termes d'impacts sur les inégalités et la croissance (Piketty, 2013) qui ne sauraient être traitées dans ce seul travail.

Ce dossier d'étude est structuré en trois temps. Dans une première partie, nous présentons les principes de base d'une allocation unique visant à réduire la pauvreté et discutons de son paramétrage. En particulier, nous exposons deux scénarios « polaires » d'allocation unique familialisée qui se différencient notamment au regard de leur règle de cumul avec les revenus d'activité. Dans un deuxième temps, nous présentons les résultats des simulations en nous centrant sur l'impact des scénarios d'AU sur la pauvreté et en identifiant de manière précise les ménages perdants et les ménages gagnants par rapport au système actuel. Enfin, sur la base de ces résultats, une dernière partie discute les limites des scénarios simulés et la mesure dans laquelle ces derniers peuvent être prolongés sous la forme d'un revenu universel.

Encadré 1 – Le modèle de microsimulation Myriade

Le modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf simule l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine. Il a notamment pour objectif de produire des évaluations *ex ante* des conséquences redistributives des réformes du système-socio fiscal pour les individus, les familles et les ménages (Favrat *et al.*, 2015 ; Marc et Pucci, 2011). Dans le cadre de ce dossier d'étude, il permet d'analyser l'impact de l'introduction d'une allocation unique en tenant notamment compte de l'hétérogénéité des configurations familiales au sein de la population.

La version de Myriade utilisée ici s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) 2011 représentative des ménages ordinaires de la France métropolitaine. L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu EEC (données du 4ème trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la Direction Générale des Finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), de la Caisse nationale de l'Assurance vieillesse (Cnav) et de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

Le modèle Myriade est actualisé pour être représentatif d'une année donnée : il recalcule les éléments du système redistributif en fonction de la législation en vigueur. Compte tenu de la source sur laquelle est basé le modèle (ERFS), le recalcul porte sur la fiscalité directe (impôt sur le revenu, cotisations sociales) et sur les prestations sociales monétaires (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux). Sont donc exclus de l'analyse les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage), les prestations en nature (éducation, etc.) et les impôts indirects (TVA par exemple). Le recalcul des dispositifs sociaux et fiscaux repose sur l'hypothèse que les ressources des individus sont identiques d'une année sur l'autre et que ces derniers ne connaissent pas de changement de situation professionnelle ou familiale.

Dans ce dossier d'étude, la législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée. Les simulations intègrent également la prime d'activité même si celle-ci n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2016. Le recours à la prime d'activité est ici fixé à 50 % conformément à l'hypothèse gouvernementale (Favrat *et al.*, 2015).

PRINCIPES GENERAUX ET PARAMETRAGE D'UNE ALLOCATION UNIQUE A DESTINATION DES MENAGES MODESTES

Cette partie vise dans un premier temps à définir les objectifs et les principes généraux des scénarios d'allocation unique que nous analysons en insistant notamment sur le champ des prestations et des ménages concernés. Sur cette base, nous présentons et discutons deux scénarios distincts ainsi que leur paramétrage. Enfin, nous proposons d'illustrer l'impact des AU en termes de revenu disponible et de variation des taux marginaux d'imposition à partir de cas-types simplifiés.

1 - Une allocation unique ayant pour objectif de réduire la pauvreté

Comme nous l'avons souligné, les scénarios d'AU que nous testons sont paramétrés à enveloppe constante, et ne nécessitent pas de financement supplémentaire par rapport au système actuel. La mise en place d'une allocation unique à *moyens constants* suppose donc en premier lieu de définir le périmètre des prestations fusionnées afin de déterminer l'enveloppe financière allouée au nouveau dispositif. Ce périmètre dépend notamment des objectifs que l'on souhaite attribuer à la prestation et ce, au-delà du seul but de simplification des dispositifs existants.

Dans le cadre de ce travail, les scénarios d'allocation unique testés ont pour but principal de réduire la pauvreté en ciblant plus efficacement les ménages à bas revenus. Ils visent à réallouer les aides distribuées à ces ménages sans modifier les transferts et prélèvements des ménages à plus hauts revenus. Pour ce faire, la démarche retenue consiste à identifier les prestations qui sont majoritairement destinées aux ménages modestes (définis sur la base de critères statistiques) et à recycler ces prestations au sein d'un dispositif unique, y compris celles qui ne sont pas sous conditions de ressources. Ce choix est différent de celui de Sirugue (2016) qui propose de fusionner uniquement les minima sociaux. Il a néanmoins l'avantage de porter sur un champ plus large de prestations qui permet davantage de latitude dans le paramétrage de l'AU et accroît son potentiel redistributif.

1.1 - Identifier les ménages modestes afin de mieux les cibler

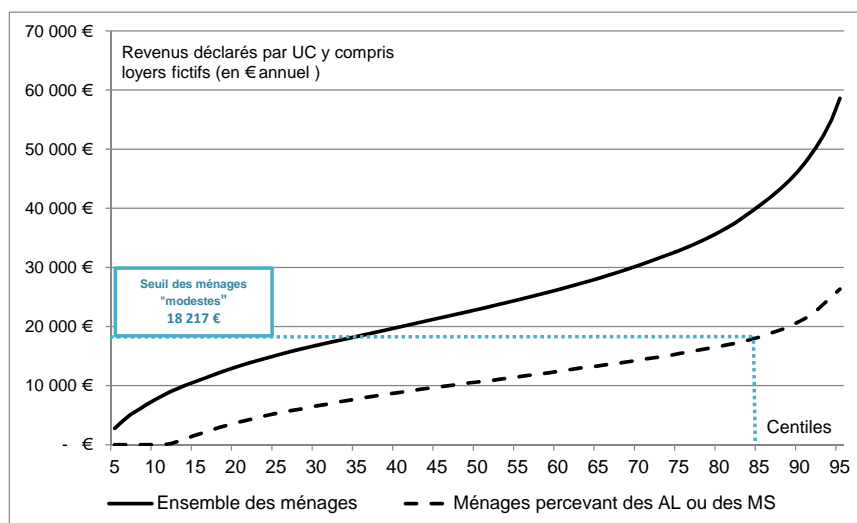
La première étape consiste à déterminer le périmètre des ménages sur lesquels la masse financière des aides versées sera inchangée. Ainsi, pour définir les ménages modestes (et *in extenso* l'enveloppe allouée à la prestation) nous proposons de déterminer un seuil de revenu par unité de consommation (UC)¹⁰ en-deçà duquel il est possible de recenser une proportion importante de ménages bénéficiaires des minima sociaux actuels (RSA socle, AAH, ASPA) ou des aides au logement, ces dernières constituant des allocations concentrées sur les bas revenus (PQE, 2016). Cette définition permet de recenser l'ensemble des prestations qui sont majoritairement ciblées sur les ménages les plus pauvres, y compris celles qui ne sont pas sous conditions de ressource.

Les revenus retenus pour calculer le seuil des « ménages modestes » sont considérés avant transferts pour ne pas intégrer les distorsions de niveaux de vie liées aux transferts socio-fiscaux actuels : il s'agit donc principalement des revenus déclarés (salaires, revenus de remplacement, revenus financiers, etc.). Les propriétaires (17 millions de ménages) se voient imputer un loyer fictif qui s'ajoute aux revenus déclarés : cette opération permet de tenir compte de l'avantage dont bénéficient les propriétaires vis-à-vis des locataires en termes de dépenses de logement. Les loyers fictifs sont intégrés¹¹ à hauteur de 100 % pour les propriétaires non-accédant et 50 % pour les propriétaires accédant : en effet, ne disposant pas de donnée sur le montant du capital remboursé par les propriétaires accédant, on suppose que ces derniers sont uniformément répartis.

¹⁰ Les unités de consommation permettent d'ajuster les revenus à la taille de la famille (un célibataire disposant de 1000 € de revenu ne peut être directement comparé avec un couple avec deux enfants percevant également 1000 €). Les unités de consommation utilisées dans ces travaux sont définies par l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée qui retient la pondération suivante : 1 unité pour le premier adulte, 0,5 unité pour les autres personnes 14 ans ou plus et 0,3 unité pour les enfants âgés de moins de 14 ans. Dans ce cadre, le niveau de vie des individus d'un ménage correspond au revenu disponible de ce ménage (revenu après transferts socio-fiscaux) divisé par le nombre d'UC. Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus du ménage.

¹¹ Les loyers fictifs utilisés dans les simulations sont fournis par l'Insee. Ils sont imputés aux ménages de l'ERFS sur la base des loyers observés dans l'enquête logement.

Figure 1 : Distribution des revenus déclarés par UC selon le type de ménage



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Lecture : 85 % des ménages percevant des AL ou des MS (RSA socle, AAH, ASPA) ont un revenu par unité de consommation inférieur à 18 217 € sur l'année. Sur le champ de l'ensemble des ménages, la médiane des revenus par unité de consommation se situe à 22 883 €.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

La distribution des revenus par unité de consommation ainsi définie est présentée dans la figure 1. Par convention, le seuil retenu correspond au niveau de revenu en-deçà duquel 85 % de ménages bénéficiaires d'une AL, du RSA socle, de l'AAH ou de l'ASPA sont concentrés¹². Il correspond à un revenu de 18 217 € par UC. Ce seuil est égal au 35^{ème} centile de la distribution des revenus par UC sur le champ de l'ensemble des ménages.

¹² Cette borne permet d'exclure les situations singulières dans lesquelles des ménages appartenant à des déciles supérieurs bénéficient de minima sociaux. Il est possible de noter par ailleurs que retenir une borne de 90 % n'aurait pas d'implication sur les prestations recyclées dans l'allocation unique.

Tableau 1 : Caractéristiques des ménages modestes

	Ensemble des ménages		Ménages modestes	
	Effectifs (en milliers)	%	Effectifs (en milliers)	%
Configuration familiale				
Isolés sans enfant	10 028	35 %	4 108	41 %
Familles monoparentales	2 337	8 %	1 437	14 %
Couples sans enfant	7 491	26 %	1 465	15 %
Couples avec enfants	7 818	27 %	2 600	26 %
Autres	1 023	4 %	374	4 %
Statut d'activité de la personne de référence du ménage				
Salariés	14 022	49 %	3 741	37 %
Indépendants	1 315	5 %	481	5 %
Chômeurs	1 197	4 %	815	8 %
Retraités	10 024	35 %	2 984	30 %
Inactifs	2 141	7 %	1 964	20 %
Total	28 699	100 %	9 984	100 %

Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Lecture : les ménages composés d'isolés sans enfant représentent 35 % de l'ensemble des ménages et 41 % des ménages modestes.

Selon cette définition, 10 millions de ménages peuvent être considérés comme des « ménages modestes » (tableau 1). Les isolés sans enfant et les familles monoparentales y sont surreprésentés : ils représentent 41 % et 14 % des ménages modestes contre respectivement 35 % et 8 % en population générale. Les couples sans enfant sont sous-représentés, leur part parmi l'ensemble des ménages s'élève à 26 % contre 15 % parmi les ménages modestes. De même, de façon assez intuitive, les chômeurs et les inactifs sont relativement plus nombreux parmi les ménages qui se situent en dessous du seuil de revenu fixé (respectivement 8 % et 20 % contre 4 % et 7 % en population générale).

1.2 - Les prestations fusionnées dans la nouvelle allocation représentent une masse financière de 45,4 milliards d'euros

Afin de déterminer les prestations fusionnées dans la nouvelle allocation unique (cf. encadré 2), le tableau 2 présente la part de ménages modestes parmi les bénéficiaires et la masse financière des prestations versées aux ménages modestes. Il convient de noter que sont exclues, d'une part, les allocations chômage et les pensions de retraites qui relèvent des régimes d'assurance et, d'autre part, les dispositifs d'allègement des cotisations sociales patronales ou salariales, qui relèvent plutôt de la politique de l'emploi. De même, l'Allocation de Solidarité Spécifique, qui est un dispositif à destination des chômeurs de longue durée versée par pôle emploi, n'est pas intégrée contrairement à Sirugue (2016) dans la mesure où elle s'inscrit dans la continuité des allocations chômage et repose sur une logique contributive nécessitant l'exercice d'une activité antérieure. Cette prestation

n'est en outre pas simulée dans le modèle de microsimulation Myriade, au même titre que certains dispositifs spécifiques (allocation transitoire d'attente, allocation pour les demandeurs d'asiles, allocation veuvage).

Tableau 2 : Effectifs de ménages modestes et montants financiers correspondants pour différents dispositifs socio-fiscaux

	Ensemble des ménages		Ménages modestes			
	Effectifs (en millions)	Masse financière (en mds)	Effectifs (en millions)	En % des bénéficiaires	Masse financière (en mds)	En % de la masse financière
AL	7,17	16,3	6,23	87	14,3	88
Rsa socle	1,66	6,4	1,48	89	5,8	91
Prime d'activité	2,01	3,8	1,66	83	3,4	88
ASPA	0,52	2,0	0,48	92	1,8	93
AAH	0,90	7,4	0,80	89	6,8	92
MVA	0,15	0,2	0,15	99	0,2	99
AF	5,14	12,4	2,39	46	7	58
Paje (hors AB)	1,66	8,4	0,71	43	3	36
AB	2,30	4,0	1,27	55	2,3	59
CF	0,90	1,9	0,69	77	1,5	78
ARS	3,14	2,0	2,67	85	1,8	88
ASF	0,66	1,4	0,61	93	1,3	95
AEEH	0,21	0,3	0,13	60	0,2	61
	Montant total de l'enveloppe	45,4				

Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine

Lecture : parmi les ménages bénéficiaires d'allocations logement, 6,6 millions sont considérés comme modestes, soit 87 % du total de bénéficiaires de la prestation.

Note : ces chiffres peuvent différer de ceux publiés par ailleurs (les données comptables par exemple) dans la mesure où ils reposent sur certaines hypothèses de simulation. En particulier, l'enquête sur laquelle est basée le modèle peut refléter une conjoncture économique (marché du travail, structure de la distribution des revenus, etc.) différente de celle de l'année de législation simulée.

Certaines prestations sont par construction principalement concentrées sur les ménages modestes, leur barème étant décroissant en fonction du revenu, et prévoyant la perte de leur bénéfice au-delà d'un certain seuil. Ainsi, 87 % des ménages bénéficiaires d'aides au logement sont des ménages modestes (tels que définis par le seuil de 85 %) pour une masse financière de 14,33 milliards d'euros, soit 88 % des dépenses totales d'AL. Cette proportion est de 91 % pour le Revenu de Solidarité Active (RSA), 88 % pour la prime d'activité (PA), 93 % pour l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées (ASPA), 92 % pour l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), 99 % pour la Majoration pour la Vie Autonome (MVA), 80 % pour le complément familial (CF), 90 % pour l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). Ces prestations sont donc intégrées dans l'enveloppe de l'AU. L'allocation de base (AB) est moins ciblée sur les bas revenus en raison des plafonds de ressources plus élevés de son barème. Néanmoins, si cette prestation constitue, en parallèle d'autres dispositifs de la Paje (prestation d'accueil du jeune enfant), un soutien à la petite enfance, le choix est fait de l'inclure dans l'enveloppe dans la mesure où elle bénéficie en majorité aux ménages modestes (59 % de la masse financière).

Concernant les allocations sans condition de ressources, il est possible de remarquer que l'Allocation de Soutien Familial (ASF) concentre une part élevée des dépenses à destination des ménages modestes (96 %). Cela s'explique principalement par un effet de structure : cette prestation concerne des familles monoparentales, souvent des mères célibataires, qui sont davantage représentées dans les déciles inférieurs de la distribution des revenus. L'ASF est donc intégrée à l'enveloppe. Les allocations familiales (AF) ne sont quant-à-elles pas incluses, car moins de 46 % des ménages bénéficiaires d'AF sont des ménages modestes. Ce choix garantit en outre une certaine déconnexion entre les objectifs des politiques de lutte contre la pauvreté et ceux des politiques familiales.

Encadré 2 – Les prestations fusionnées dans l'allocation unique

L'allocation unique prévoit la fusion des minima sociaux et des prestations familiales d'entretien. L'ensemble des aides considérées à l'exception de l'ASPA sont versées par la branche Famille (Caf ou MSA). Le barème appliqué est celui de l'année 2015 (à l'exception de la prime d'activité).

- **Aides au Logement (AL)** : les aides au logement ont pour objectif d'aider les foyers modestes payant un loyer ou remboursant un prêt pour leur résidence principale. Le montant des aides varie en fonction de la dimension de la famille, de ses revenus, du niveau du loyer ou de la mensualité de remboursement du prêt ainsi que de la localisation du logement.

- **Revenu de Solidarité Active (RSA)** : le revenu de solidarité active permet de garantir un revenu minimum aux foyers dont les ressources sont faibles. Il est ouvert à partir de 25 ans (à l'exception des individus ayant des charges de famille qui peuvent en bénéficier avant cette limite d'âge). Il est de 524 € pour une personne seule sans revenu d'activité. Les simulations intègrent la suppression du volet activité du RSA remplacé en janvier 2016 par la prime d'activité.

- **Prime d'activité (PA)** : la prime d'activité vise à compléter la rémunération des travailleurs ayant des revenus d'activité modeste. Elle est ouverte dès 18 ans.

- **Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)** : elle est destinée à assurer un revenu minimum aux personnes de 20 ans jusqu'à l'âge légal de départ en retraite ayant un taux d'incapacité supérieur à 80 % ou compris entre 50 et 80 %, et reconnues dans l'incapacité de se procurer un emploi. Elle s'élève pour une personne seule sans revenu d'activité à 800 €. Elle peut être complétée pour les personnes allocataires d'une aide au logement dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 % d'une **Majoration pour la Vie Autonome (MVA)** d'un montant de 105 € par mois destinée à prendre en charge des dépenses de logement.

- **Allocation de Solidarité pour les Personnes Agées (ASPA)** : il s'agit d'un minimum social versé aux personnes à partir de 65 ans ayant de faibles revenus afin de leur garantir un revenu minimal. Elle est de 800 € pour une personne seule.

- **Allocation de Base (AB)** : elle vise à aider les foyers à assurer les dépenses liées à l'entretien et à l'éducation des enfants en bas âge. Elle est versée sous conditions de ressources (taux plein à 185 € par mois, taux partiel à 92 €), pendant trois ans à compter de la naissance de l'enfant.

- **Complément Familial (CF)** : il concerne les familles modestes d'au moins trois enfants de plus de trois ans. Son montant de base est de 170 € et il est porté à 202 € par mois pour les ménages les plus modestes.

- **Allocation de Soutien Familial (ASF)** : elle est versée pour un enfant recueilli par des tiers ou élevé par seulement un de ses parents sans soutien financier de l'autre parent. Dans ce dernier cas, elle est de 100 € par enfant à charge. En l'absence de recul, les simulations n'intègrent pas l'ASF complémentaire généralisée en avril 2016 dans le cadre de la Garantie des Impayés de Pensions alimentaires (GIPA) qui prévoit le versement d'une aide différentielle pour les enfants percevant des montants de pension inférieurs à l'ASF.

- **L'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)** : versée sous conditions de ressources, elle a pour objectif d'aider les familles modestes à assumer le coût de la rentrée scolaire. Elle est modulée en fonction de l'âge des enfants (363 € pour les 6-11 ans, 383 € pour les 11-15 ans et 396 € pour les 15-18 ans).

En intégrant la part des prestations retenues dans le champ (tableau 2), il est possible d'évaluer l'enveloppe financière allouée à l'allocation unique de 45,4 milliards d'euros. A partir de cette masse financière, la sous-section suivante présente deux scénarios d'allocation unique ainsi que leur paramétrage.

2 – Paramétrage de deux scénarios d'allocations uniques familialisées

Au-delà du périmètre des allocations fusionnées, le paramétrage d'une AU implique de multiples choix, qu'il convient de discuter dans la mesure où ces derniers conditionnent fortement les effets de la prestation sur le niveau de vie et le taux de pauvreté. Après avoir présenté les choix retenus sur la question de la familialisation du dispositif, deux scénarios « polaires » d'allocation unique sont exposés¹³. Un dernier point présente un calibrage des montants forfaitaires et des majorations respectant la contrainte financière fixée *supra*.

2.1 – Une prestation individuelle ou familialisée ?

Un premier choix qui se pose dans la conception des scénarios d'allocation unique -et plus généralement des prestations monétaires- est le caractère familialisé du dispositif. En effet, au-delà de son impact sur le mode de calcul de l'allocation, cette dimension a des enjeux importants en termes d'équité horizontale. Le caractère familialisé ou individualisé d'une prestation s'apprécie à deux niveaux, d'une part au regard de l'unité de versement (individuelle ou familiale) et, d'autre part, au niveau de la prise en compte de la taille et de la composition de la famille dans le barème de la prestation.

¹³ Les scénarios sont examinés ici sous les angles de la redistribution, de l'impact sur la pauvreté et de l'incitation financière à l'activité. D'autres aspects importants relatifs par exemple à l'implémentation et à la gestion de la prestation (gestion de l'actualisation des droits, prise en compte des changements de situation, etc.) mériteraient d'être abordés, mais ils dépassent largement le cadre de ce travail et nécessiteraient une étude spécifique.

La familialisation du barème d'une prestation a pour objectif principal de tenir compte des économies d'échelles qui sont réalisées au travers de la mise en couple. Concrètement, cela renvoie à l'idée que les couples mettent en commun une partie de leurs ressources (partage de la même chambre, des frais alimentaires, des transports, etc.) et réalisent par ce biais des « économies » vis-à-vis des foyers composés par exemple de deux célibataires. Ces économies d'échelles sont prises en compte dans certains dispositifs comme le RSA socle¹⁴. En termes de comportements économiques, la familialisation repose sur une approche « unitaire » des ménages (Becker, 1981) et en particulier l'hypothèse, assez contestable (Ponthieux, 2012), selon laquelle les couples mettent en commun l'ensemble de leurs ressources.

A l'inverse, l'individualisation consiste à attribuer un même montant à tous les individus quelles que soient leurs caractéristiques familiales. Elle est notamment promue par les partisans du revenu universel (De Basquiat, 2016 ; Hyafil et Laurentjoye, 2016) qui fondent leur choix sur l'idée que l'individualisation met fin aux contrôles, parfois intrusifs, dans la vie privée des bénéficiaires. Cette question a été en outre au cœur des débats de la Commission Sirugue (2016) : en se fondant sur un argument en termes de « parcours de vie », le scénario de fusion des minima sociaux propose de doubler le montant de la couverture socle pour les couples¹⁵. Ces deux approches nient cependant de façon plus ou moins implicite les économies d'échelles potentielles qui peuvent être réalisées (Allègre, 2013).

Dans le cadre de notre analyse, trancher sur cette question nécessite de déterminer s'il existe effectivement des économies d'échelles sur notre champ d'intérêt, celles-ci n'étant justifiées que si les couples partagent effectivement leurs ressources. Sur ce point, il semble que, dans un souci d'équité, les scénarios que nous proposons doivent intégrer un certain degré de familialisation. Cela tient principalement au périmètre des ménages à bas revenus sur lesquels l'analyse est centrée : selon Ponthieux (2012), 72 % des couples du premier quartile de niveau de vie déclarent mettre en commun leurs revenus. De plus, si les prestations sous conditions de ressources fusionnées dans l'allocation unique répondent à des logiques distinctes de prise en compte de la taille de la famille, elles reposent toutes sur une prise en compte conjointe des ressources des couples (unis juridiquement ou non) afin de garantir un revenu à l'échelle du ménage.

Outre la question des économies d'échelles, une allocation unique doit tenir compte du coût des enfants. Pour ce faire, nous cherchons dans les scénarios simulés à garantir un niveau de vie constant par unité de consommation. Ainsi, bien qu'elles soient discutables (Lechêne, 1993 ; Ekert-Jaffé, 1998 ; Accardo, 2007), nous reprenons les échelles d'équivalence dites de l'OCDE modifiées dans la mesure où celles-ci font référence et sont couramment reprises dans les travaux statistiques sur le niveau de vie des ménages.

¹⁴ Dans le cas du RSA socle, un couple se voit attribuer 1,5 fois le montant de base contre deux Rsa « distincts » pour un foyer composé de deux célibataires. Ces économies d'échelles ne sont cependant pas prises en compte dans le cas de l'impôt sur le revenu ou de l'AAH (2 parts sont attribuées pour un couple).

¹⁵ Contrairement aux travaux précédents, il ne remet néanmoins pas en cause la logique d'examen conjoint des ressources d'un couple.

De manière plus générale, cette familialisation de la prestation garantit une certaine cohérence avec l'objectif de réduction de la pauvreté poursuivi par l'AU. En effet, les différentes mesures de la pauvreté (cf. infra) retiennent une approche familialisée du revenu et reposent sur l'hypothèse selon laquelle les individus vivant sous le même toit partagent leurs ressources et ont tous le même niveau de vie.

2.2 – Deux scénarios « polaires » au regard des règles de cumul avec les revenus d'activité

Le mode de calcul de l'AU s'appuie sur la logique d'un revenu garanti commune aux minima sociaux et prévoit des majorations en fonction de différentes caractéristiques. Reste cependant à trancher la question du cumul de l'allocation avec les revenus d'activité : dans le système actuel, du fait de la combinaison RSA-prime d'activité, les revenus d'activités peuvent être cumulés avec un montant socle à hauteur de 62 centimes d'euros par euro supplémentaire de revenu d'activité. Afin d'appréhender la mesure dans laquelle l'introduction d'incitations financières à l'activité (et donc, à enveloppe constante, la baisse du montant forfaitaire) contribue à impacter les effets redistributifs d'une allocation unique, deux scénarios polaires sont testés.

Le premier scénario (AU1) consiste à mettre en place une allocation strictement différentielle sans abattement sur les revenus d'activité. Dans ce cadre, l'incitation à l'activité est nulle jusqu'à ce que les revenus de l'individu soient supérieurs au montant forfaitaire. En effet, pour un euro de revenu perçu, le niveau de l'allocation diminue d'autant (soit un taux marginal d'imposition de 100 %). Ce scénario -difficilement applicable d'un point de vue politique¹⁶- permet de disposer d'un *benchmark* de type « RMI généralisé ou RSA socle »¹⁷ où le montant forfaitaire est maximisé pour les ménages ne percevant aucun revenu. Le montant forfaitaire de cette allocation, calibré pour répondre à la contrainte financière, est majoré en fonction de plusieurs caractéristiques. Certaines majorations permettent de tenir compte des économies d'échelles et du coût lié à la présence d'enfants. D'autres sont introduites afin de tenir compte de la zone d'habitation, de l'âge et du handicap (cf. infra). Dans ce cadre, l'allocation unique est calculée trimestriellement comme suit :

$$AU1 = MF + \text{majorations} - \text{ressources}$$

Le second scénario simulé (AU2) introduit un abattement sur les revenus d'activité et un bonus pour chaque membre du foyer percevant des revenus d'activité. Dans une logique proche de l'actuelle prime d'activité, ce scénario permet un cumul partiel des revenus d'activités avec l'AU. Ce cumul est fixé par convention à 50 %. Il est donc moins favorable que celui de la prime d'activité¹⁸. Déterminer un taux d'abattement renvoie indirectement à un dilemme redistribution/incitation à l'activité. En effet, à enveloppe financière constante,

¹⁶ Ce scénario va à l'opposé des politiques de lutte contre les « trappes à inactivité » visant à rendre la reprise d'activité avantageuse. Pour un panorama européen de ces politiques, voir par exemple Pellet (2010).

¹⁷ Le revenu minimum d'insertion, introduit en 1988 et remplacé en 2009 par le revenu de solidarité active était une allocation différentielle qui, exception faite de certains intéressements, diminuait d'un montant égal aux revenus perçus.

¹⁸ Cet abattement est inférieur à celui de la prime d'activité qui est de 62 %.

une augmentation de l'abattement se traduit automatiquement par une diminution du montant forfaitaire et, par extension, une diminution de la redistribution vers les ménages aux bas revenus.

Dans ce cadre, fixer un abattement de 50 % permet de maintenir une incitation à l'activité tout en garantissant un meilleur ciblage sur les ménages les plus pauvres. Le bonus est de son côté directement calqué sur celui de la prime d'activité : il est nul jusque 0,5 SMIC et croissant entre 0,5 et 0,8 smic où il atteint un plafond de 67 €. Les majorations appliquées par ailleurs sont identiques au scénario AU1. Son mode de calcul est le suivant :

$$\text{AU2} = \text{MF} + \text{majorations} + \text{bonus} - 50 \% \text{ des revenus d'activités} - \text{autres ressources}$$

Les ressources retenues pour calculer l'allocation unique sont, abattement mis à part, identiques dans les deux scénarios. Elles sont proches de celles prises en compte pour le RSA et la prime d'activité : elles comprennent les revenus d'activité, les pensions de retraites, les allocations chômage, les pensions alimentaires reçues, les revenus fonciers, les revenus financiers, les revenus accessoires et les revenus imposés à l'étranger¹⁹. Les loyers fictifs sont par ailleurs intégrés dans la base ressources de l'allocation. La prise en compte des loyers fictifs dans le champ de l'allocation permet, dans un souci d'équité et au regard de l'introduction des aides au logement, de ne pas biaiser à la hausse la redistribution vers les propriétaires non-accédant.

Concernant les critères d'âge, certaines aides fusionnées au sein de la prestation ne sont pas ouvertes aux moins de 25 ans ou sous des conditions restrictives (c'est notamment le cas pour le RSA ou les étudiants avec la prime d'activité) alors que d'autres sont assez largement destinées à cette tranche d'âge, en particulier les aides au logement (4 mds € selon le modèle Myriade). Le choix d'ouvrir une allocation de type « minimum social » aux jeunes de moins de 25 ans peut impliquer un coût important pour les finances publiques (Sirugue, 2016 ; HCF, 2016). A l'inverse, exiger un âge minimal parallèlement à la suppression des aides au logement, peut avoir pour effet de diminuer le niveau de vie des jeunes de 18-25 ans qui sont déjà fortement touchés par la pauvreté. Dans le cadre de notre analyse, nous retenons donc un choix médian basé sur l'idée qu'un foyer « allocation unique » est constitué d'individus qui mettent en commun leurs revenus. Dans cette logique « revenu », l'allocation est ouverte aux jeunes de moins de 25 ans à partir du moment où ils ne partagent plus leurs ressources avec leurs parents. Nous considérons que cette condition est remplie dès lors que les jeunes ont décohabité du foyer parental et ne sont plus fiscalement à charge de leurs parents²⁰.

2.3 – Majorations et montants forfaitaires : paramétrage et éléments de justification

Le niveau mensuel du montant forfaitaire (MF) est calibré afin de respecter l'enveloppe financière allouée à la prestation. Il dépend donc du scénario et des majorations imputées. En particulier, le scénario AU2 concerne, en raison de l'abattement sur les revenus d'activité, davantage de foyers que le scénario AU1 : son montant forfaitaire est donc inférieur à ce dernier. Comme nous l'avons souligné précédemment, les majorations

¹⁹ Certains de ces revenus n'étaient pas pris en compte dans les bases ressources des aides recyclées, notamment les revenus du patrimoine (livret A, etc.) avec l'AAH.

²⁰ Cette condition est susceptible de générer des effets comportementaux discutés dans le point 3.1.

appliquées au montant forfaitaire visent à tenir compte de la composition de la famille et de la spécificité des dispositifs fusionnés dans la nouvelle prestation.

Ainsi, dans les deux scénarios, le montant forfaitaire de l'allocation unique est majoré en fonction des caractéristiques suivantes : vie en couple, présence d'enfant(s) à charge, isolement (monoparentalité), personne(s) handicapée(s) vivant dans le foyer, personnes âgées et zone d'habitation.

Le paramétrage retenu pour les scénarios AU1 et AU2 est présenté dans le tableau 3. Les majorations et le montant forfaitaire sont calibrés avec un taux de recours de 90 % ce qui permet de dégager une marge financière (compte tenu de l'enveloppe, le montant avec un plein recours serait de 50,4 Mds €). En effet, si la prise en compte du non-recours n'a pas lieu d'être dans un revenu universel, elle l'est davantage dans le cadre d'une allocation unique dont on suppose ici qu'il s'agira d'un droit quérable. Le taux de non-recours de 10 % est implémenté comme un non-recours frictionnel aléatoire : le non-recours en masse financière est similaire au non-recours en bénéficiaires (90 % de non-recours).

Tableau 3 : Paramétrage des deux scénarios

	Scénario AU1	Scénario AU2
Montant forfaitaire pour une personne seule (en € / mois)	904	731
Majorations en % du MF		
Couple	50 %	50 %
Enfant rang 1	30 %	30 %
Enfant rang 2	15,7 %	12,3 %
Enfant rang 3 et plus	11,7 %	7,3 %
Enfant > 14 ans	20 %	20 %
Parents isolés	20 %	20 %
Handicap	40 %	40 %
Personnes âgées	30 %	30 %
Zone 1	4,5 %	4,5 %
Zone 2	3 %	3 %
Illustrations sur le montant d'AU (en €) (revenu nul, zone 2)		
Isolé sans enfant	931	753
Isolé 1 enfant de 3 ans	1 397	1 129
Couple 2 enfants de plus de 14 ans	2 195	1 749
Isolé handicapé	1 304	1 054
Isolé de plus de 64 ans	1 210	979

Note : Calibré sur la base du modèle Myriade – ERF2011.

Champ : ménage ordinaire de France métropolitaine.

Lecture : dans le scénario AU1, le montant forfaitaire est de 904 € et la majoration couple de 50 %. Pour un célibataire sans enfant vivant en zone 2 et n'ayant pas de ressource, le montant de l'AU est de 931 € dans le scénario 1 et de 753 € dans le scénario 2.

Concernant la « familialisation », nous nous basons comme indiqué précédemment sur les échelles d'équivalence de l'Insee en cherchant à garantir un niveau de vie constant par unité de consommation. Sur cette base, la majoration liée à la présence d'un conjoint est fixée à 50 % du montant forfaitaire. Dans la mesure où les allocations familiales ne sont pas supprimées, les majorations pour enfant sont également paramétrées de sorte qu'elles garantissent, cumulées avec les allocations familiales, un niveau de vie constant par UC : le taux de ces majorations varie donc avec le niveau du montant forfaitaire²¹.

Une critique souvent adressée aux échelles d'équivalence est qu'elles ne tiennent pas compte du fait que le coût de l'enfant est plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants, notamment sur l'aspect logement (Martin et Périvier, 2015 ; Martin, 2015). Les inégalités femmes-hommes peuvent de ce point de vue s'en trouver accentuées dans la mesure où cette configuration concerne dans 85 % des cas des mères vivant seules avec leurs enfants. Afin d'en tenir compte, une majoration « parent isolé » est introduite : elle est calibrée à 20 % du montant forfaitaire ce qui permet, pour le scénario AU2 d'avoir, à revenu nul, une allocation unique couvrant le montant cumulé des AL, du RSA, de l'ARS et de l'ASF (cf. cas types *infra*). Elle est versée dès lors qu'un parent élève seul son enfant, sans condition d'âge.

Les bénéficiaires de l'AAH et de l'ASPA disposent dans le système actuel de montants mensuels supérieurs au RSA. Dans les scénarios simulés, une majoration est donc attribuée pour chaque personne handicapée du foyer : cette majoration est calibrée à 40 % de sorte à couvrir, sur la base du montant forfaitaire du scénario AU2, le montant cumulé des aides au logement (montant médian de 257 € selon le fichier Fileas de la Cnaf de 2015²²) et de l'AAH (800 €). En outre, pour compenser la suppression de l'ASPA, une majoration « personnes âgées » est attribuée pour les plus de 65 ans. Cette majoration est justifiée dans la mesure où l'on cherche à garantir un minimum vital tout en sachant que, contrairement aux individus en âge de travailler, aucun revenu d'activité ne vient compléter l'allocation unique des personnes âgées. La majoration ainsi définie s'élève à 30 % lorsque l'allocataire a plus de 64 ans et 15 % supplémentaires si son conjoint respecte également cette condition, en raison des économies d'échelles. Cette majoration est inférieure à celle appliquée à l'AAH dans la mesure où le montant d'aides au logement est inférieur pour les personnes âgées (montant médian de 147 € selon le Fileas 2015).

Enfin, une majoration « logement » vise à tenir compte des disparités de loyer entre les différentes zones géographiques. Son calcul porte sur l'ensemble du montant forfaitaire (après imputation des autres majorations). Elle est évaluée sur la base des différences de loyers entre les zones 1 à 3²³, en considérant que la part de ceux-ci dans les charges totales du foyer représente 30 % du total. Afin de la calibrer, nous nous sommes basés sur les

²¹ Dans ce cadre, les enfants peuvent ouvrir droit à une majoration du montant d'AU de leurs parents dès lors qu'ils sont fiscalement à charge (y compris s'ils sont décohabitants).

²² Ce montant peut se révéler cependant insuffisant pour les personnes sans revenu (le niveau d'AL peut atteindre 270 € pour une personne seule) et au contraire trop élevé pour les personnes qui ne bénéficient pas d'aides au logement dans le système actuel.

²³ Le barème des aides au logement cherche à tenir compte des différentiels de loyers qui peuvent exister par exemple entre les grandes villes et les zones rurales. Pour ce faire trois zones sont distinguées : la zone 1 composée de Paris et de sa petite couronne, la zone 2 composée des villes de plus de 100 000 habitants et la zone trois composée des autres communes.

loyers médians des allocataires d'aides au logement (divisés par le nombre de personnes couvertes dans le logement) issus du fichier Fileas 2015 de la Cnaf. Après application de la pondération de 30 %, cette majoration peut être estimée à 4,5 % pour les personnes vivant en zone 1 et 3 % pour celles vivant en zone 2.

3 – Illustration des différents scénarios à partir de cas-types

Afin d'illustrer les effets des scénarios d'allocation unique tels que nous les avons calibrés, il est possible de recourir à des méthodes des cas-types qui consistent à calculer, pour des configurations familiales données, le montant des transferts sociaux et fiscaux en fonction du niveau de revenu. Les cas-types présentés dans cette section visent à comparer les prestations reçues dans la législation actuelle et dans les scénarios simulés. Pour être cohérent avec l'exercice de microsimulation, ils reposent sur la législation 2015 mais intègrent la réforme de la prime d'activité. Après avoir présenté l'impact sur le revenu disponible et les taux marginaux d'imposition, nous évaluons les gains potentiels pour différentes configurations familiales.

3.1 – Impact sur le revenu disponible et les taux marginaux d'imposition

Les figures 2 et 3 présentent l'évolution du revenu disponible avec le revenu d'activité pour un célibataire de plus de 25 ans, sans enfant, non retraité et hors situation de handicap en décomposant ce qui relève des prestations sociales et du salaire net de l'individu pour la législation actuelle. Pour une personne seule, le revenu disponible est composé de son revenu d'activité net, du RSA, des aides au logement et de la prime d'activité auxquels on soustrait les impôts sur le revenu. Afin d'appréhender la simplification induite par la fusion de certaines prestations au niveau individuel, nous calculons également les taux marginaux d'imposition pour différents niveaux de revenu. Le taux marginal d'imposition (T_m) est le taux d'imposition qui s'applique à la dernière unité de revenu perçue. Ce taux marginal est notamment mobilisé en économie pour analyser les ajustements d'offre de travail aux modifications du système socio-fiscal (Mankiw *et al.*, 2009). Il est calculé comme suit²⁴ :

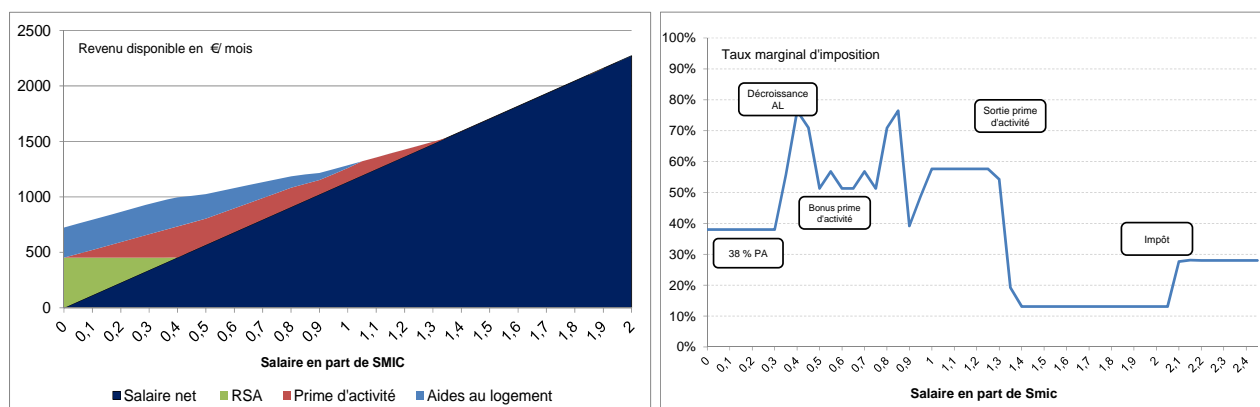
$$T_m = 1 - \frac{\Delta R}{\Delta S}$$

où R correspond au revenu disponible de l'individu et S à son salaire net

Dans le système actuel, le revenu disponible croît strictement avec le revenu d'activité. En effet, chaque euro supplémentaire de revenu d'activité se traduit par une hausse de revenu après transferts et prestations. Cette propriété est notamment garantie par la prime d'activité, dès lors que l'individu a recours à la prestation. Les aides au logement et le RSA socle, versés sous conditions de ressources, tendent à l'inverse à diminuer avec le revenu salarial, limitant par ce biais les gains à l'emploi.

²⁴ Dans ce travail, nous rapportons la variation de revenu disponible au salaire net : le taux marginal d'imposition illustre alors uniquement l'effet des prestations et de l'impôt sur le revenu. Il ne tient donc pas compte des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS qui ont un impact sur le passage du salaire brut au salaire net.

Figure 2 : Décomposition du revenu disponible et taux marginal d'imposition pour un célibataire sans enfant non retraité et hors situation de handicap (système actuel)



Source : Maquette de cas-types de la Cnaf – Législation 2015 avec prime d'activité.

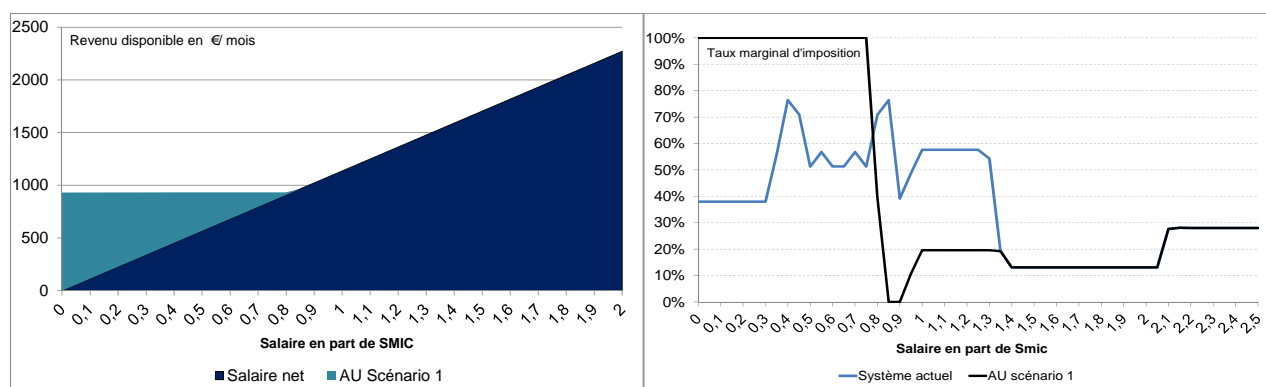
Lecture : pour niveau de salaire nul, un célibataire sans enfant (non retraité et hors situation de handicap) perçoit 452 € de RSA et 272 € d'aides au logement. Le taux marginal d'imposition est par ailleurs de 38 %.

Note : l'individu est supposé avoir plus de 25 ans et vivre en zone 2.

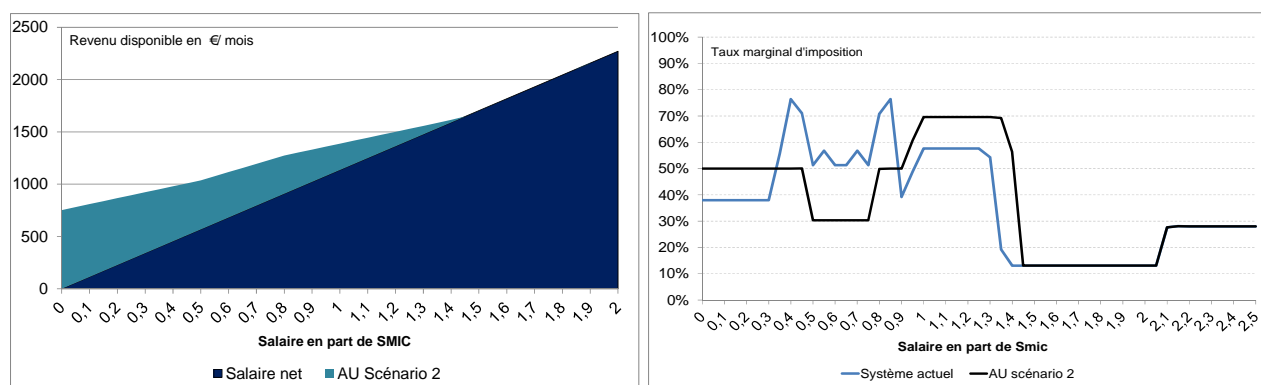
Le taux marginal d'imposition suit quant-à-lui un profil assez irrégulier et complexe ce qui peut avoir des implications sur l'offre de travail (Mankiw *et al.*, 2009 ; Bourguignon et Chiappori, 1998) : il est de 38 % sur les premiers euros gagnés (en raison de l'abattement sur les revenus salariaux de la prime d'activité), puis varie fortement (de 43 % à 76 %) entre 0,3 et 1,3 SMIC du fait de l'interaction entre la fin du RSA socle, la décroissance des AL et le bonus de la prime d'activité. A partir de 1,3 SMIC, la sortie de la prime d'activité engendre une baisse du taux marginal d'imposition à 13 % qui est suivie d'une augmentation à 28 % lorsque l'individu devient imposable à l'impôt sur le revenu.

Figure 3 : Impact des scénarios sur le revenu disponible et le taux marginal d'imposition pour un célibataire sans enfant (non retraité et hors situation de handicap)

AU scénario 1



AU scénario 2



Source : Maquette de cas-types de la Cnaf – Législation 2015 avec prime d'activité.

Lecture : pour niveau de salaire nul, un célibataire sans enfant (non retraité et hors situation de handicap) vivant en zone 2 percevrait 931 € d'AU dans le scénario 1 et 753 € dans le scénario 2 avec des taux marginaux d'imposition respectifs de 100 % et 50 %.

Les scénarios d'AU ont, compte-tenu de leur paramétrage, des implications très différentes en termes d'incitation à l'activité et de lutte contre la pauvreté (figure 3). Comme attendu, le scénario AU1 permet de garantir un revenu minimal supérieur au système actuel pour les individus sans emploi mais il crée une « trappe à inactivité » qui s'étend de 0 à 0,8 SMIC (point de sortie de l'AU1) dans la mesure où chaque euro gagné est immédiatement défalqué du montant de la prestation. De son côté, l'AU2 affiche un profil très proche du cumul AL-RSA-prime d'activité tout en améliorant sensiblement la lisibilité des transferts socio-fiscaux.

Cette simplification du système actuel s'observe notamment sur les profils des taux marginaux d'imposition qui ont tendance à être lissés dans les deux scénarios même si des irrégularités persistent principalement en raison de l'entrée dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) au niveau du SMIC ainsi que des systèmes de décote²⁵. Sur les bas revenus (entre 0 et 0,3 Smic), les incitations à l'activité semblent, compte-tenu du différentiel entre les taux marginaux d'imposition, moins importantes avec l'AU2 que dans le système actuel. Cela est directement lié au différentiel d'abattement sur les revenus d'activité (50 % contre 62 % précédemment pour la prime d'activité).

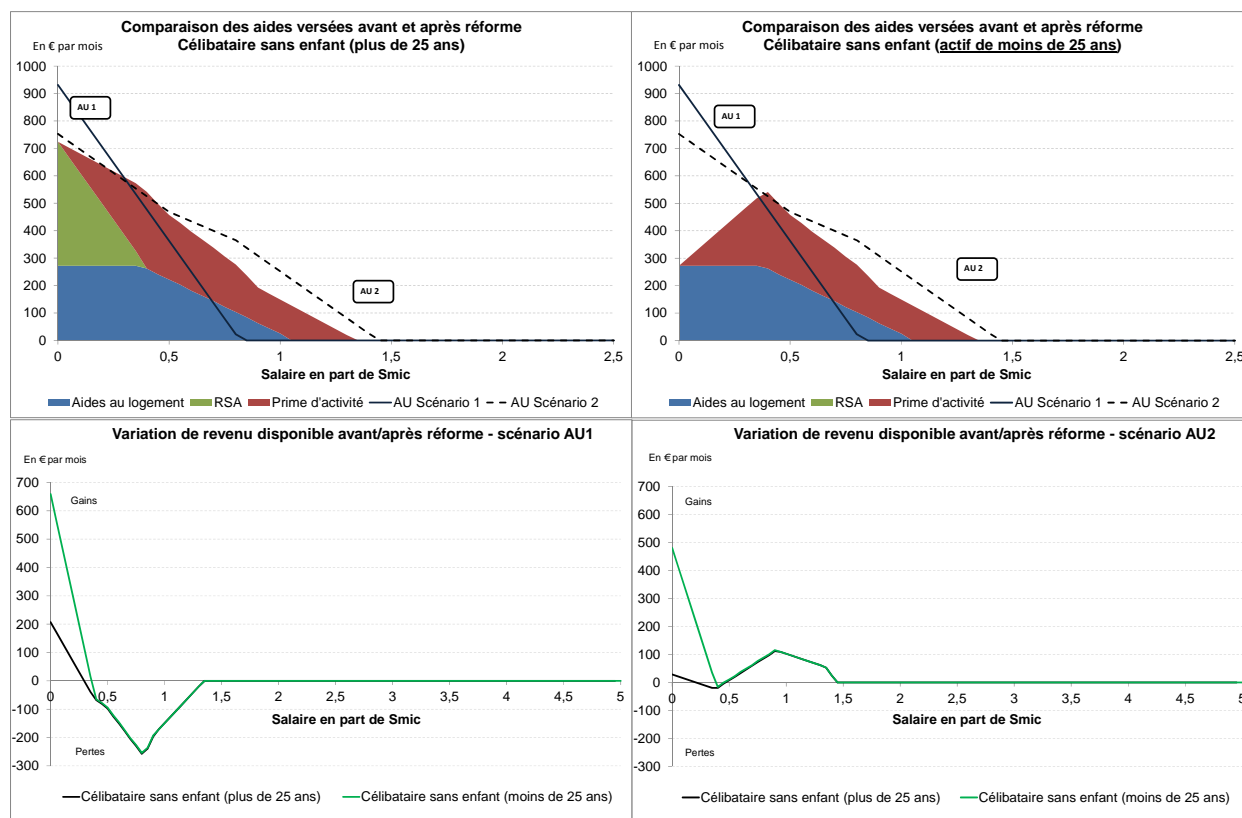
3.2 – Les gains potentiels de l'AU par configuration familiale : des scénarios centrés sur les bas revenus qui semblent plus favorables aux couples

Appréhender les effets liés à la mise en place d'une allocation unique nécessite d'évaluer les pertes et les gains potentiels pour les individus. Compte tenu du champ des prestations fusionnées et de la dimension familialisée des scénarios étudiés, cette analyse est différenciée par configuration familiale. Afin de mettre en évidence les gains et les pertes liés aux scénarios d'AU, les graphiques présentés distinguent le montant des aides perçues dans le système actuel de celles perçues après réforme. Pour une comparaison plus directe des résultats, seules les prestations du système actuel qui sont fusionnées sont représentées : les prestations inchangées telles que les allocations familiales ne sont donc pas illustrées.

Pour un célibataire sans enfant de plus de 25 ans (figure 4), les montants d'allocation unique associés au scénario AU1 sont supérieurs à ceux du système actuel jusque 0,3 SMIC avec un différentiel positif de 207 € pour un niveau de revenu salarial nul. Au-delà, l'écart est négatif en raison du cumul avec les revenus d'activité permis par la prime d'activité : il atteint un maximum de perte de 257 € à 0,85 SMIC, c'est-à-dire au niveau du point de sortie de l'AU1. Le point de sortie du cumul AL-RSA-Prime d'activité s'élève lui à 1,3 SMIC. Concernant les célibataires sans enfant de moins de 25 ans, l'AU1 peut être avantageuse dans la mesure où ils ne perçoivent pas le RSA : les gains estimés sont de l'ordre de 660 € pour un salaire nul. Pour les différents niveaux de revenu salarial, les montants de l'AU2 sont assez proches des prestations actuelles pour les célibataires de plus de 25 ans entre 0 et 0,4 SMIC (les écarts n'excèdent pas 15 €). Au-delà de ce seuil, l'AU2 est toujours supérieure aux montants versés dans le système actuel avec un écart maximum de 120 € mensuel à 0,9 SMIC. Cela est lié d'une part à la prise en compte du forfait logement dans le calcul de la prime d'activité et d'autre part au bonus de l'AU2 qui garantit un point de sortie plus favorable, à 1,5 SMIC. Dans le cas d'un jeune actif de moins de 25 ans, la mise en place de l'AU2 induit majoritairement des gains qui peuvent être très élevés pour des revenus salariaux faibles (480 € pour un salaire nul).

²⁵ Les foyers fiscaux, dont le montant brut d'IRPP ne dépasse pas un certain montant, bénéficient d'une décote qui permet de diminuer ou d'annuler leur imposition.

Figure 4 : Gains et pertes potentiels pour un célibataire sans enfant (non retraité et hors situation de handicap)



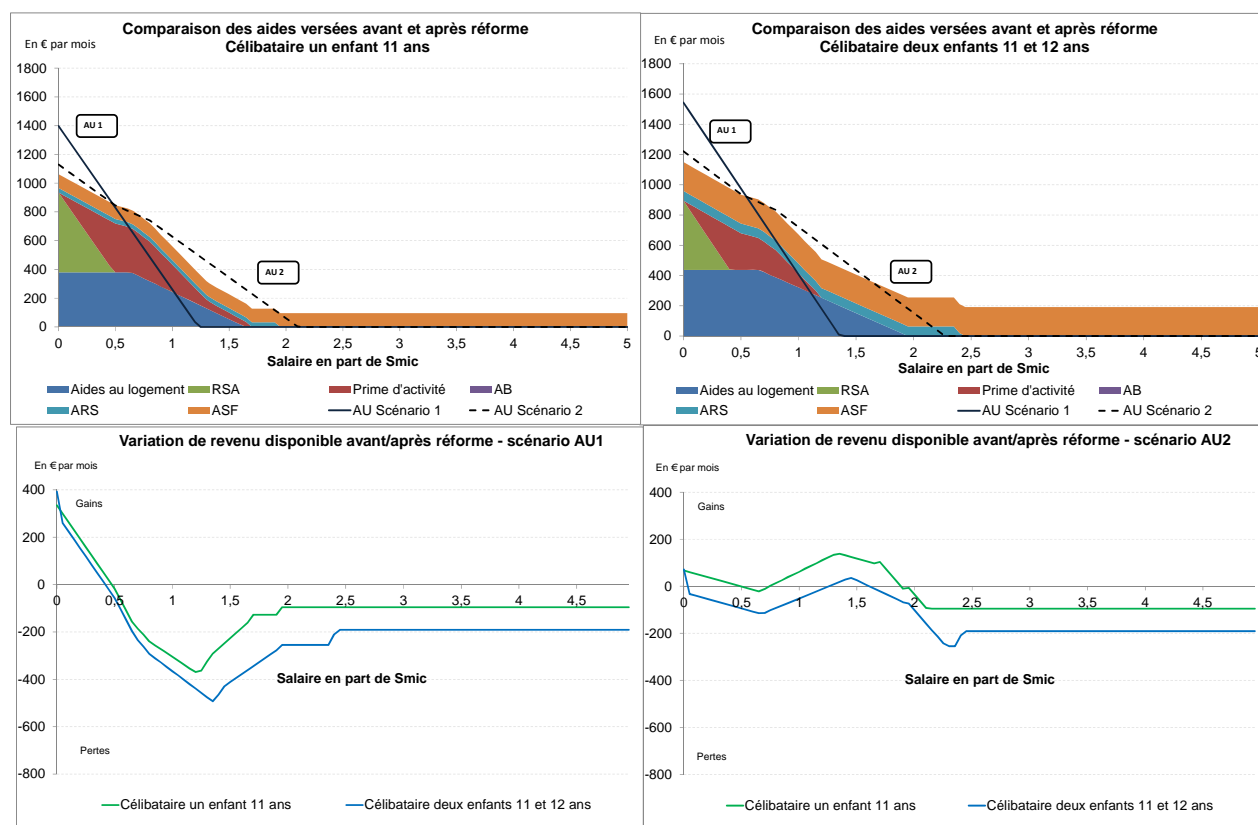
Source : maquette de cas-types de la Cnaf – Législation 2015 avec prime d'activité.

Lecture : pour un niveau de revenu nul, un célibataire sans enfant (non retraité et hors situation de handicap) de plus de 25 ans vivant en zone 2 perçoit 272 € d'aides au logement et 452 € de RSA. Après réforme, cet individu percevrait 931 € dans le scénario 1 et 753 € dans le scénario 2, soit des gains respectifs de 207 € et 28 €.

Note : l'individu est supposé vivre en zone 2.

La fusion de certaines prestations dans une allocation unique n'est pas favorable aux familles monoparentales (figure 5) pour tous les niveaux de revenu. En effet, dans la législation actuelle, ces familles peuvent cumuler le RSA, la prime d'activité, les AL ainsi que des prestations familiales telles que l'ARS ou l'ASF (versée sans condition de ressources aux enfants privés du soutien de l'un de leurs parents). Si l'AU1, induit, comme précédemment, des gains à niveau de revenu nul de l'ordre de 330 € pour un célibataire avec un enfant de 11 ans, les pertes peuvent être élevées en raison du point de sortie de l'allocation : pour cette même configuration elles sont de 370 € à 1,2 SMIC. Le scénario AU2 est associé, pour un revenu nul, à des montants assez proches du système actuel ce qui est directement lié au paramétrage retenu. En revanche, compte tenu de l'ASF, pour les familles monoparentales avec deux enfants, les écarts sont presque toujours négatifs : sur ce dernier point, il faut cependant garder à l'esprit que toutes les familles monoparentales ne sont pas bénéficiaires de l'ASF (25 % des familles monoparentales perçoivent l'ASF). Pour les non-bénéficiaires de l'ASF, l'impact de l'AU2 sur le revenu semble globalement positif.

Figure 5 : Gains et pertes potentiels pour les familles monoparentales éligibles à l'allocation de soutien familial (pas de pension alimentaire perçue)



Source : maquette de cas-types de la Cnaf – Législation 2015 avec prime d'activité.

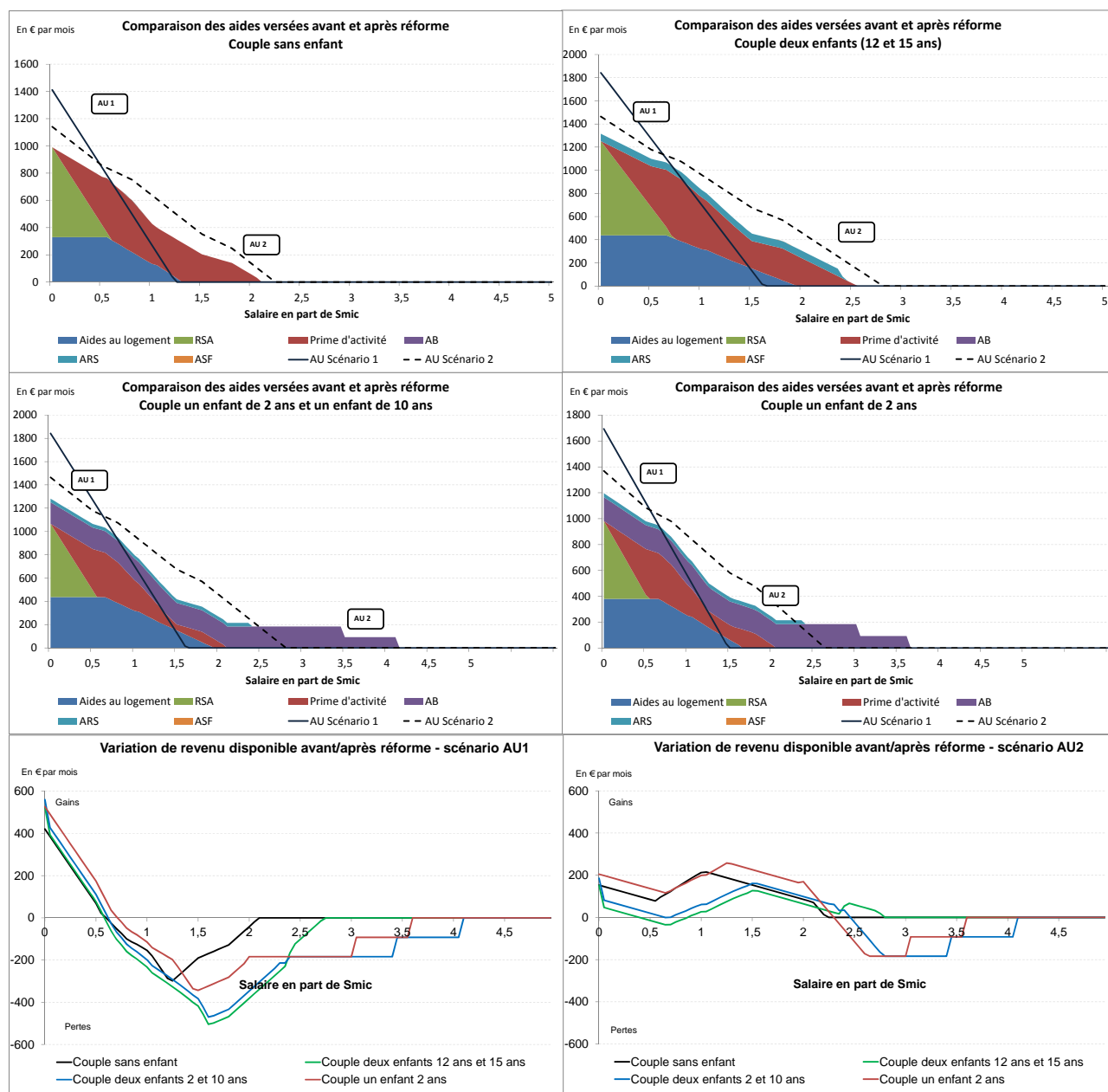
Seules les prestations fusionnées dans les AU sont représentées. Les allocations familiales ne figurent pas dans les graphiques.

Lecture : pour un niveau de revenu nul, un isolé avec un enfant de 11 ans ne percevant pas de pension alimentaire vivant en zone 2 perçoit 380 € d'aides au logement, 556 € de RSA, 32 € d'ARS (calculée en mensuel) et 96 € d'ASF. Après réforme, cet individu percevrait 1 397 € dans le scénario 1 et 1 130 € dans le scénario 2 pour des gains respectifs de 323 € et 66 €.

Si on s'intéresse aux couples (figure 6), il est possible de constater que l'AU1 implique, comme précédemment, des gains jusque 0,7 SMIC avec des écarts importants pour un niveau de salaire nul : 420 € pour les couples sans enfant, 530 € pour les couples avec un enfant en bas âge et près de 560 € pour un couple ayant deux enfants de 2 ans et 10 ans. Ces gains sont liés à l'échelle d'équivalence des aides au logement, moins favorables que celles des AU pour les couples : le loyer plafond pour un couple sans enfant n'est relevé que de 20 % par rapport à celui d'une personne isolée, à nombre d'enfant donné, les loyers plafonds sont identiques pour un couple ou un isolé avec enfant(s). A l'inverse, à droite du point de sortie de l'AU1, les pertes potentielles ne sont pas négligeables : à 1,6 SMIC, elles s'élèvent à 320 € pour un couple avec un enfant de 2 ans et à 503 € pour un couple avec deux enfants âgés de plus de 3 ans. De manière générale, le scénario AU2 est également favorable aux couples. Pour toutes les configurations présentées, l'écart est positif jusqu'au point de sortie de l'allocation qui est de 2,2 SMIC pour un couple sans enfant et de 2,7 SMIC pour un couple avec deux enfants de plus de trois ans. Toutefois, certaines pertes sont à noter parmi les couples qui se situent au-delà du point de sortie, et qui ont à charge

un jeune enfant. Pour ces derniers, en fonction du niveau de revenu, la perte est égale au montant de l'AB à taux plein (185 €) où à taux partiel (92 €).

Figure 6 : Gains et pertes potentiels pour les couples avec et sans enfant



Source : maquette de cas-types de la Cnaf – Législation 2015 avec prime d'activité. Seules les prestations fusionnées dans les AU sont représentées. Les allocations familiales ne figurent pas dans les graphiques.

De manière générale, le scénario AU1 est associé à des gains importants pour les très bas revenus, mais également à des points de sortie intervenant très tôt sur l'échelle des revenus ce qui implique des pertes non négligeables pour les travailleurs pauvres. De son côté, le scénario AU2 a des effets positifs pour l'ensemble des configurations familiales présentées hormis les familles monoparentales qui bénéficiaient auparavant de l'ASF et plus

généralement les ménages qui ont des enfants en bas-âge et sont proches du point de sortie de l'AB.

Si elle permet de bien illustrer les mécanismes sous-jacents aux différentes prestations, l'analyse par cas-types présente des limites importantes pour évaluer les effets des politiques publiques. En effet, les cas-types correspondent à des situations simplifiées qui ne sont pas toujours représentatives de la population (les familles monoparentales à hauts revenus avec plus de deux enfants par exemple) et n'embrassent pas toute l'hétérogénéité des configurations. En particulier, la situation des bénéficiaires de l'AAH et de l'ASPA n'est pas simulée ici. Ces cas-types ne tiennent par ailleurs pas compte des revenus autres que les revenus salariaux : dans le scénario AU2, pour les individus qui perçoivent des revenus de remplacement non soumis à abattement (allocations chômage, pensions de retraite), le point de sortie intervient -à revenu égal- plus tôt que pour les salariés. Dans ce cadre, la section suivante propose d'approfondir l'évaluation des scénarios d'allocation unique à partir d'une analyse basée sur un échantillon représentatif.

Partie 2

LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE L'AU : UNE ANALYSE PAR MICROSIMULATION

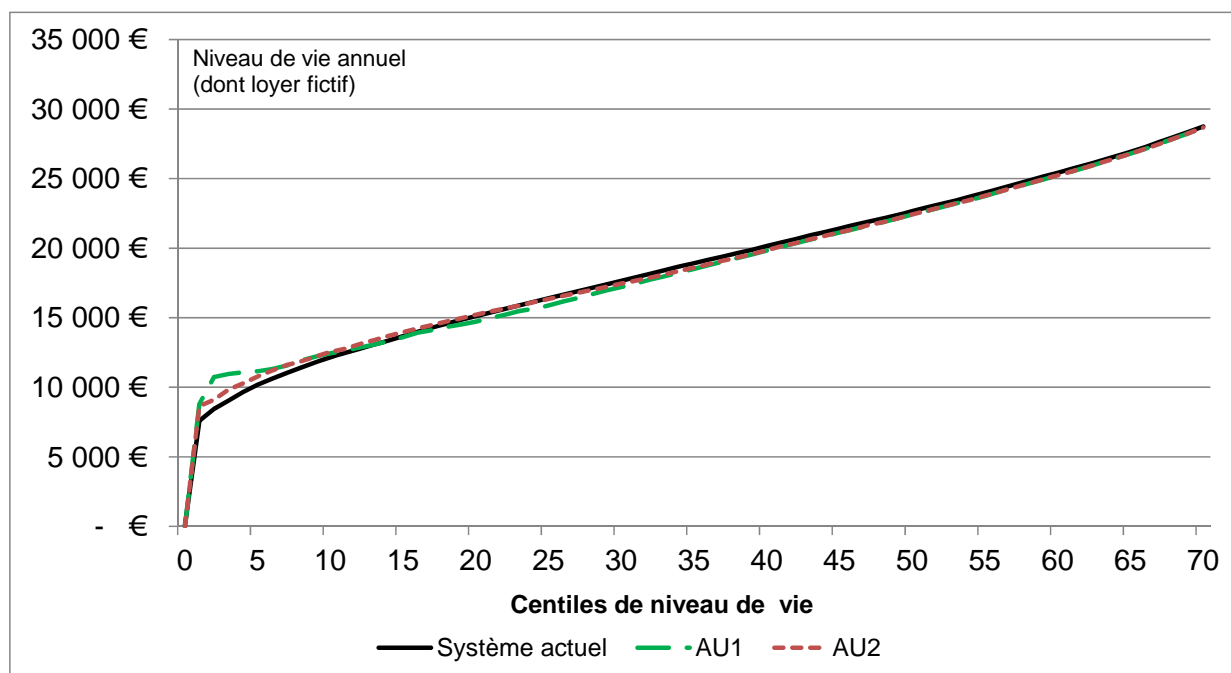
Cette partie a pour objectif d'évaluer les effets liés à l'introduction des scénarios d'allocation unique en mesurant d'une part leur impact sur la pauvreté, et en identifiant d'autre part les gagnants et les perdants de ces réformes. Un focus particulier sur les familles monoparentales, les bénéficiaires de l'AAH et les retraités est également proposé. Pour ce faire, comme indiqué en introduction, nous avons recours au modèle de microsimulation Myriade (cf. encadré 1). Si les scénarios d'AU sont simulés et calibrés sur l'ensemble des ménages, les résultats sur la redistribution, présentés ci-dessous, excluent les ménages dont la personne de référence est étudiante ou dont le revenu déclaré est négatif²⁶.

1 – Les scénarios d'AU simulés tendent à diminuer la pauvreté

Les scénarios d'allocation unique que nous avons paramétrés sont centrés sur les ménages modestes et poursuivent un objectif de réduction de la pauvreté sans redistribution en dehors du périmètre des ménages modestes. Cette contrainte sur le périmètre de la prestation se traduit par des variations dans la distribution du niveau de vie qui concernent exclusivement les trois premiers déciles. Le scénario AU1, en garantissant un revenu minimal de près de 900 €, y compris pour les jeunes « autonomes », a un impact important dans le bas de la distribution : dans ce scénario, le 5^{ème} décile de niveau de vie s'élève à 11 153 € annuel contre 10 772 € pour le scénario AU2 et 10 191 € dans le système actuel.

²⁶ Cette convention est également appliquée par l'Insee dans les études sur les niveaux de vie. Les revenus négatifs concernent principalement les indépendants et les agriculteurs qui déclarent un déficit sur l'année. Dans une optique « niveau de vie », on considère donc qu'un revenu déclaré négatif ne correspond pas au revenu réel sur la période. De même, les étudiants sont exclus dans la mesure où les aides fournies par les parents sont mal appréhendées sur la période et que leur rattachement à un foyer fiscal est parfois impossible dans l'ERFS.

Figure 7 : Distribution des niveaux de vie (y compris loyers fictifs)



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Ce recentrage des aides sur les premiers déciles de niveau de vie a de fait des effets sur la pauvreté. Afin de les appréhender, nous retenons plusieurs indicateurs calculés pour chacun des scénarios indépendamment²⁷ : les taux de pauvreté de la population (à 40 %, 50 % et 60 %), l'intensité de pauvreté et l'écart médian au seuil de pauvreté. Dans l'ensemble, les scénarios d'AU réduisent fortement le taux de pauvreté : le scénario AU2 diminue le taux de pauvreté à 60 % de 10,4 % contre 2 % pour le scénario AU1. En revanche, l'AU1 a de meilleurs résultats au regard des taux de grande pauvreté : son impact est de -31 % sur le taux à 50 % et de -66 % sur le taux à 40 % contre respectivement moins 22,6% et -52% pour l'AU2. Dans le même sens, la première variante d'allocation unique diminue l'intensité de pauvreté de 4 points de pourcentage (de 18 % à 12 %) contre une baisse de 3 points pour le scénario AU2. Ces effets suggèrent que la fusion des prestations que nous avons proposée conduit, à enveloppe constante, à un meilleur ciblage sur les bas revenus et parvient à lutter plus efficacement contre la pauvreté.

²⁷ Le taux de pauvreté représente la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est égal à une proportion du niveau de vie médian, fixée habituellement à 60 % (soit 1 133 € par mois dans le scénario de référence). Pour appréhender les situations de grande pauvreté, ce seuil est parfois évalué à 40 % ou 50 % du revenu médian. L'intensité de la pauvreté correspond à l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre (M) et le seuil de pauvreté (S) soit : $(S - M) / M$. Il est important de noter que les valeurs des indicateurs présentées peuvent légèrement différer de celles calculées par exemple par l'Insee : cela est principalement lié à l'intégration des loyers fictifs dans le calcul des niveaux de vie.

Tableau 4 : Impact des réformes sur le niveau de vie et les indicateurs de pauvreté

	Référence (avant réforme)	Scénario AU1	□ en %	Scénario AU2	□ en %
Niveau de vie					
Moyenne	26 297 €	26 227 €	0 %	26 265 €	-0,1 %
Médiane	22 662 €	22 416 €	-1 %	22 420 €	-1,1 %
1er décile	12 163 €	12 436 €	2 %	12 541 €	3,1 %
Seuil de pauvreté					
Seuil à 60 %	13 597 €	13 450 €	-1 %	13 452 €	-1,1 %
Seuil à 50 %	11 331 €	11 208 €	-1 %	11 210 €	-1,1 %
Seuil à 40 %	9 065 €	8 966 €	-1 %	8 968 €	-1,1 %
Ecart médian au seuil de pauvreté					
Seuil à 60 %	2 409 €	1 820 €	-24 %	2 020 €	-16,1 %
Taux de pauvreté					
Seuil à 60 %	15 %	14 %	-2 %	13 %	-10,4 %
Seuil à 50 %	8 %	5 %	-31 %	6 %	-22,6 %
Seuil à 40 %	3 %	1 %	-66 %	1 %	-52 %
Intensité de pauvreté					
Seuil à 60 %	18 %	14 %	-24 %	15 %	-15,2 %

Source : Modèle Myriade – ERFS2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Lecture : le 1^{er} décile est égal à 12 163 € avant réforme contre 12 436 € avec l'AU1 et 12 541 € avec l'AU2.

L'impact sur le taux de pauvreté est par ailleurs fortement différencié selon l'âge (tableau 5). L'introduction de l'AU2 est plutôt favorable à toutes les tranches d'âge jusqu'à 54 ans. En particulier, compte tenu de l'ouverture aux jeunes « autonomes », le taux de pauvreté des 18-24 ans diminue de 24 %. Le scénario AU2 contribue cependant à accroître la pauvreté des personnes les plus âgées principalement en raison de l'absence d'abattement sur les pensions de retraite (cf. *infra*). Inversement, le scénario AU1 a des effets plutôt positifs pour les âges supérieurs, en lien avec le niveau de son montant forfaitaire. L'absence d'intéressement à l'activité dans l'AU1 tend à pénaliser les individus d'âges actifs avec des effets positifs sur le taux de pauvreté de 5 % pour les 25-34 ans et de 11 % pour les 35-44 ans. Les effets de l'AU1 sur les catégories les plus jeunes sont cependant plus ambigus : la réforme tend à accroître le taux de pauvreté des moins de 18 ans et diminuer celui des 18-24 ans.

Tableau 5 : Impact des réformes sur le taux de pauvreté selon l'âge

Age de la personne de référence du ménage	Référence (avant réforme)	Scénario AU1	Δ en %	Scénario AU2	Δ en %
18-24 ans	24 %	22 %	-9 %	18 %	-24 %
25-34 ans	17 %	17 %	5 %	13 %	-21 %
35-44 ans	14 %	16 %	11 %	13 %	-11 %
45-54 ans	13 %	12 %	-8 %	11 %	-14 %
55-64 ans	9 %	8 %	-17 %	9 %	2 %
Plus de 65 ans	6 %	2 %	-73 %	8 %	23 %

Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

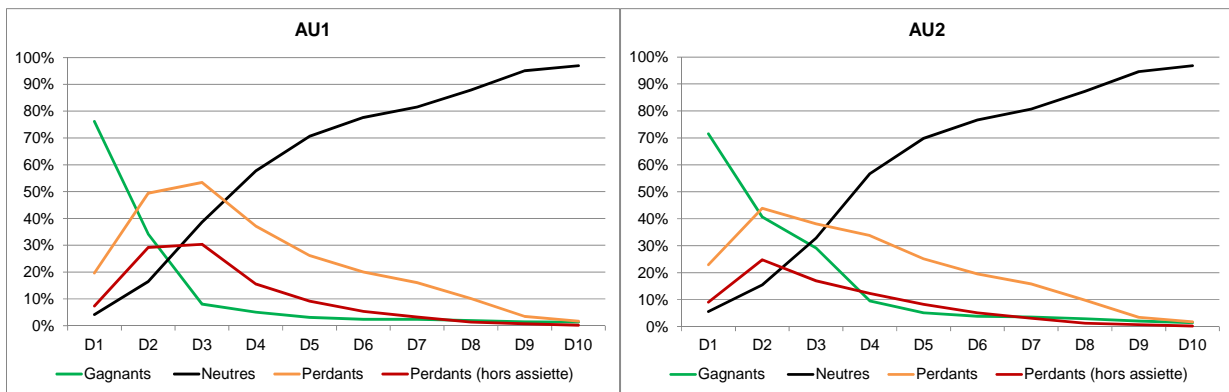
Lecture : le taux de pauvreté des moins de 18 ans est de 22 % avant réforme contre 25 % avec le scénario AU1 et 19 % avec le scénario AU2.

2 – Qui sont les perdants et les gagnants de la réforme ?

Une autre manière d'analyser les effets redistributifs de la réforme est de caractériser les ménages qui « gagnent » ou « perdent ». Les gagnants (perdants) sont définis ici comme les ménages dont la variation du revenu disponible après réforme est supérieure (respectivement inférieure) à 1 %. Parmi les perdants, nous distinguons la catégorie des perdants « hors changement d'assiette ». Il s'agit des ménages qui perdent à la réforme (variation négative d'au moins 1 % du revenu disponible) et qui répondent aux deux caractéristiques suivantes : ils ne sont ni propriétaires, ni accédants (aucun loyer fictif ne leur est imputé), leurs revenus du patrimoine sur l'année sont par convention inférieurs à 600 €²⁸. Cette définition permet d'identifier les ménages dont les pertes ne sont pas dues aux changements des bases ressources (loyers fictifs, prise en compte de certains revenus du patrimoine) par rapport aux aides existantes. Cette catégorie exclut par ailleurs les perdants qui sont non-recourant à l'allocation unique.

Figure 8 : Part de gagnants/perdants par décile de niveau de vie

²⁸ Soit 50 € par mois. Ce seuil permet en effet de raisonner sur un champ large de perdants « hors assiette ». Il serait possible de retenir un seuil inférieur mais cela impliquerait une diminution de la part de perdants « hors changement d'assiette ».



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

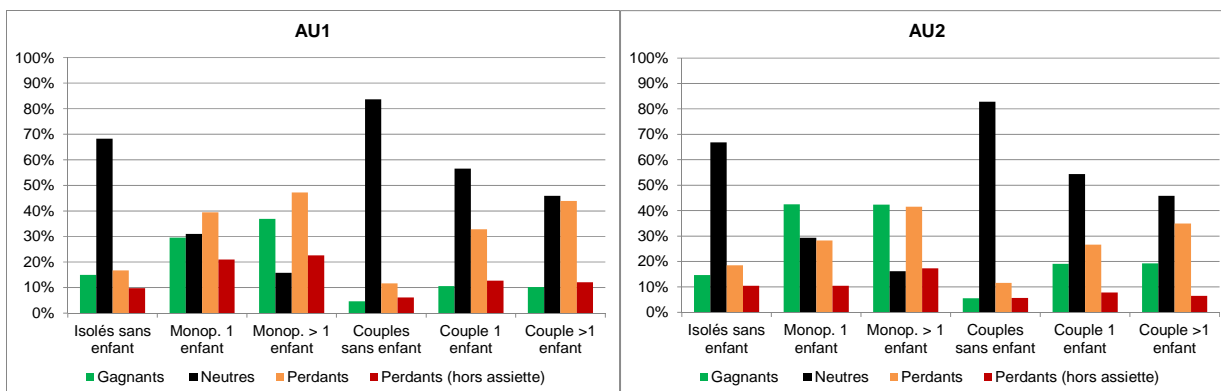
Les déciles sont calculés en population générale sur les niveaux de vie initiaux avant réforme.

Lecture : dans le scénario AU1, 76 % des ménages du premier décile de niveau de vie gagnent à la réforme et 20 % sont perdants (dont 7 % sont perdants « hors assiette »).

De façon cohérente avec les distributions présentées *supra*, l'analyse gagnants/perdants par niveau de vie initial (*i.e.* avant réforme) montre que les deux scénarios d'allocation unique impliquent une redistribution vers les ménages les plus pauvres. Le premier scénario est associé, compte tenu de son montant forfaitaire, à une proportion importante de gagnants dans le premier décile (76 %) qui est cependant compensée par une part de perdants plus élevée à partir du deuxième décile, y compris en se restreignant au champ des perdants « hors changement d'assiette ».

Ce constat résulte directement du dilemme redistribution/incitation à l'activité évoqué précédemment. Le scénario AU2 tend également à mieux cibler les bas revenus avec 72 % de ménages gagnants dans le premier décile. Il a par ailleurs des effets plus diffus sur le reste de la distribution. En effet, si on met en perspective les gagnants avec les perdants « hors assiette », on constate qu'avec l'AU2, la part de gagnants dans les déciles 2 et 3 (respectivement 41 % et 29 %) est supérieure à la part de perdants « hors assiette » (respectivement 25 % et 17 %). Dans le scénario AU2, les perdants des premiers déciles sont principalement des ménages percevant des revenus qui ne bénéficient pas de l'abattement de 50 % (retraite, allocations de chômage, etc.). Pour ces derniers, le point de sortie de l'allocation intervient en effet plus tôt que pour les salariés.

Figure 9 : Part de gagnants/perdants par configuration familiale



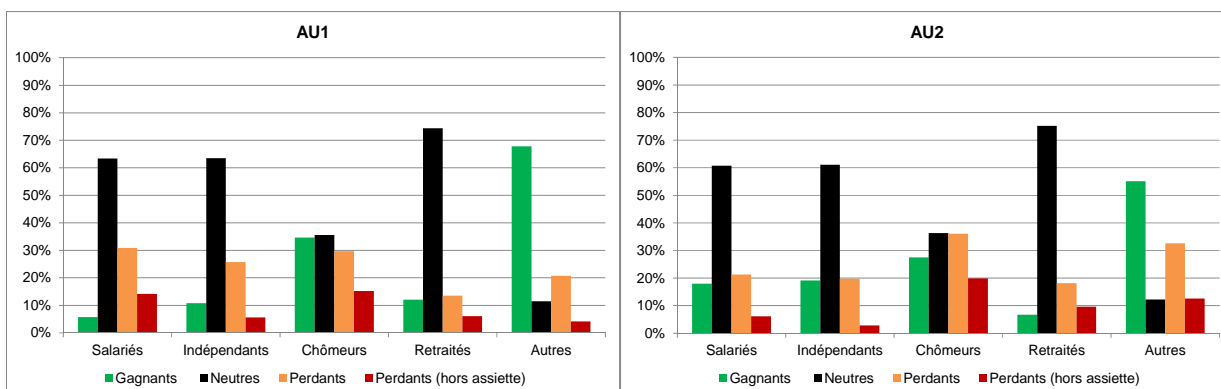
Source : Modèle Myriade – ERFS2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Lecture : dans le scénario AU1, 15 % des isolés sans enfant sont gagnants et 17 % perdants (dont 10 % hors assiette).

Concernant la part de gagnants et de perdants par configuration familiale, on remarque que les deux scénarios ont des effets assez proches pour les isolés et les couples sans enfant : la part de gagnants y est d'environ 15 % et celle des perdants de 17 %. Ce résultat est lié à un effet de structure dans la mesure où ces deux catégories sont en partie composées de personnes âgées (isolées ou en couple) qui bénéficient d'un montant inférieur à l'ASPA et dont les revenus n'ouvrent pas droit à abattements dans le scénario AU2. De même, contrairement à ce que laissent penser les cas-types présentés, la part de couples avec enfants qui gagnent à la réforme est limitée (10 % dans le premier scénario, 20 % dans le second). Cela résulte principalement de leur positionnement sur l'échelle des revenus : les couples sont particulièrement représentés dans les déciles intermédiaires et supérieurs qui sont majoritairement perdants dans les deux scénarios. De même, la part de ménages pour lesquels la réforme est neutre est plus faible parmi les familles monoparentales que dans toutes les autres catégories. Ces familles sont en effet largement présentes dans les déciles sur lesquels jouent les scénarios, ce qui se traduit par une part de perdants et de gagnants toutes deux supérieures à celles des autres configurations familiales. Compte tenu de l'ambiguïté de ces résultats, un focus particulier sur cette catégorie est proposé *infra*.

Figure 10 : Part de gagnants/perdants par statut d'activité du chef de ménage



Source : Modèle Myriade – ERFS2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Les impacts des scénarios sont par ailleurs fortement différenciés selon le statut d'activité du chef de ménage (figure 10). En raison de son barème (bonus et abattement), le scénario AU2 est plus favorable aux actifs occupés : la part de salariés gagnants y est de près de 18 % contre 6 % dans le premier scénario (respectivement 19 % et 11 % pour les indépendants). A l'inverse, les catégories bénéficiant de revenus de remplacement affichent une proportion de gagnants plus élevée avec l'AU1 qu'avec l'AU2. Cela est lié au fait que si l'imposition marginale de ces revenus est de 100 % dans les deux scénarios, le montant forfaitaire est plus élevé dans le premier. Enfin, la catégorie « autres », composée majoritairement de jeunes inactifs de moins de 25 ans qui ne pouvaient bénéficier du RSA mais auxquels l'AU est ouverte, connaît une proportion de gagnants supérieure à 50 % dans les deux scénarios.

3 – Focus sur le cas des familles monoparentales, les retraités et les bénéficiaires de l'AAH

Les résultats précédents méritent d'être complétés par un focus particulier sur certaines catégories qui voient leur revenu disponible fortement affecté par la fusion que nous opérons entre les prestations : il s'agit notamment des familles monoparentales, des retraités et des allocataires de l'AAH.

Les familles monoparentales constituent une catégorie prioritaire de l'action publique qui est particulièrement touchée par la pauvreté (Eydoux et Letablier, 2007). Comme nous l'avons souligné, les scénarios simulés modifient de façon non-négligeable le revenu disponible des familles monoparentales, avec une part de perdants relativement élevée (cf. figure 9). Afin de contrôler en partie les effets de structure à l'œuvre et mieux identifier les familles monoparentales qui perdent à la réforme, la figure 11 propose une analyse de la

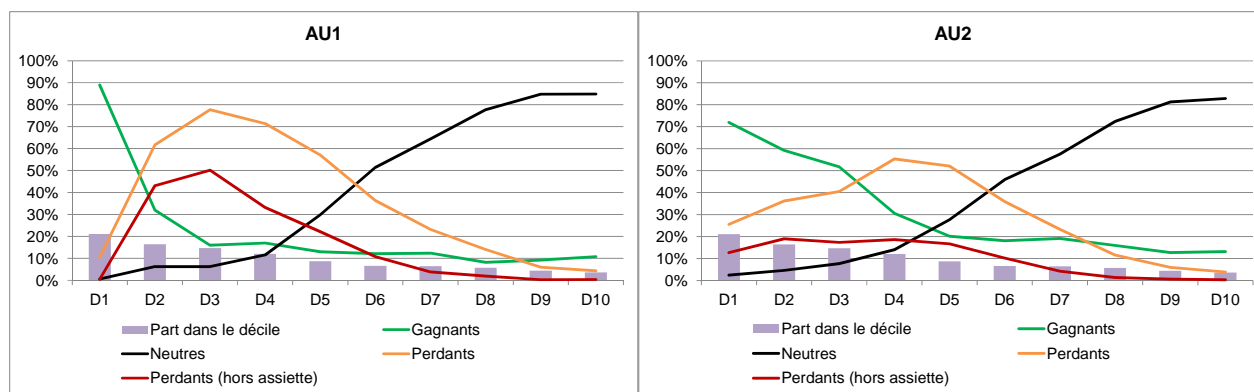
répartition des perdants et des gagnants par décile de niveau de vie initial²⁹. De façon cohérente avec les cas-types, la part de gagnants est très élevée (90 % pour des gains moyens de 450 €) dans le premier décile de niveau de vie pour le scénario AU1, mais elle diminue brutalement et devient inférieure à la proportion de perdants hors assiette dès le deuxième décile avec des pertes qui dépassent 160 € par mois. Cela est lié au point de sortie de l'AU1 qui intervient de manière précoce par rapport au cumul des allocations actuelles. Concernant le scénario AU2, la proportion de ménages qui gagnent à la réforme est décroissante avec le niveau de vie (72 % pour le premier décile, 59 % pour le deuxième, 52 % pour le troisième avec des gains mensuels moyens respectifs de 280 €, 230 € et 190 €) mais elle est toujours supérieure aux perdants « hors assiette » dont le niveau varie entre 10 % et 20 % dans les cinq premiers déciles. De ce point de vue, entre le deuxième et le quatrième décile, les pertes moyennes mensuelles s'élèvent à près de 200 €. Ces pertes sont notamment liées à la suppression de l'ASF (cf. cas-types) et des aides au logement : en effet, dans les quatre premiers déciles, 95 % des familles monoparentales perdantes (hors assiette) bénéficiaient d'aides au logement contre 82 % des familles monoparentales gagnantes³⁰. Si on s'intéresse à la part totale de perdants, on constate qu'elle est particulièrement élevée au niveau de la médiane (plus de 50 %) en raison de la prise en compte des loyers fictifs et des revenus du patrimoine dans la base ressource de la prestation.

²⁹ Dans ce cadre, les niveaux de vie ne sont pas reclassés pour ces sous-groupes : les déciles présentés dans le graphique correspondent à ceux observés en population générale. La répartition de ces catégories par décile est représentée dans les différents graphiques et décrite en annexe (tableau A1).

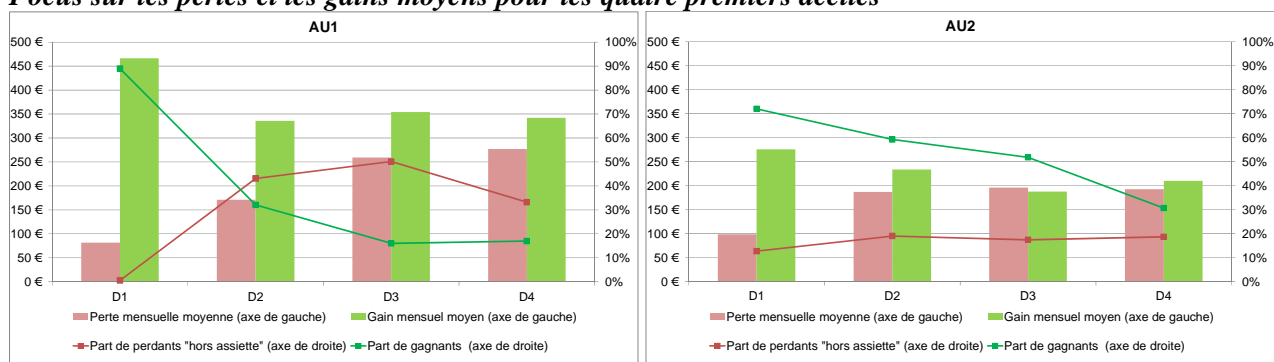
³⁰ Cf. annexe A2.

Figure 11 : Gagnants/perdants pour les familles monoparentales

Part de gagnants/perdants par décile initial



Focus sur les pertes et les gains moyens pour les quatre premiers déciles



Source : Modèle Myriade – ERFS2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : familles monoparentales de France métropolitaine vivant en ménage ordinaire (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Lecture : dans le scénario AU2, 13 % des familles monoparentales du premier décile sont perdantes (hors assiette) à la réforme pour une perte moyenne de 98 €/mois. 21 % des familles monoparentales appartiennent au premier décile.

Note : les pertes mensuelles moyennes sont calculées uniquement pour les perdants « hors assiette ».

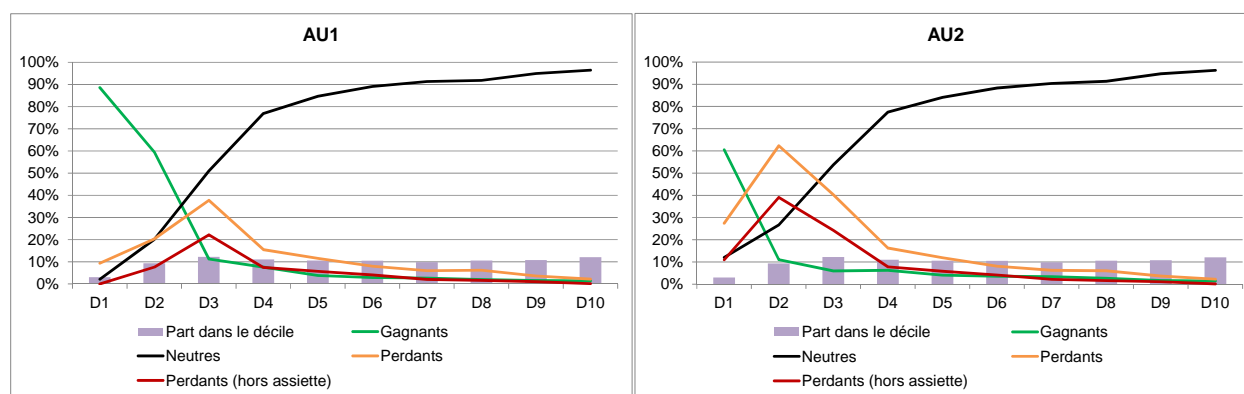
Une autre catégorie sur laquelle les réformes de l'AU ont un impact important est celle des individus âgés de plus de 64 ans (figure 12). La majoration attribuée pour les personnes âgées s'accompagne, dans le scénario AU1, d'une proportion de gagnants de près de 90 % dans le premier décile et de 62 % dans le deuxième décile (410 € et 180 € de gains moyens respectifs) : le montant forfaitaire ainsi majoré est en effet bien supérieur à celui du cumul ASPA-aides au logement. Pour cette sous-population, l'AU1 a des effets assez neutres à partir du quatrième décile de niveau de vie. Le scénario AU2 est également associé à un recentrage sur le premier décile avec une proportion de gagnants de près de 60 % pour des gains de l'ordre de 210 € / mois. Néanmoins, ce plus grand ciblage se traduit par des effets globalement négatifs sur le revenu disponible des individus appartenant au deuxième et au troisième décile avec une part respective de perdants « hors assiette »³¹ de 39 % et 24 % pour des pertes moyennes mensuelles de près de 130 €.

³¹ Dans la mesure où une proportion importante de personnes âgées est propriétaire, la part totale de perdants (incluant les individus qui perdent en raison d'un loyer fictif) atteint 62 % pour le deuxième décile de niveau de vie.

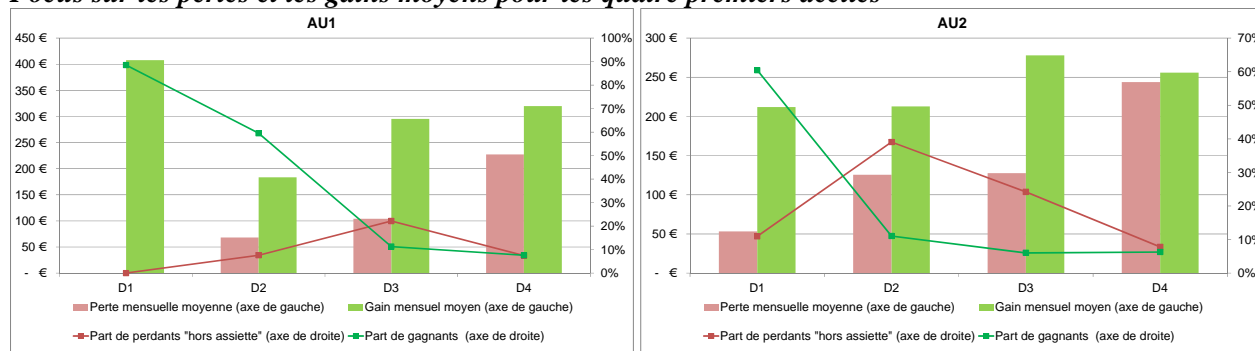
Ce résultat est lié d'une part à l'absence d'abattement sur les pensions de retraite et d'autre part au fait que, pour les ménages qui percevaient un montant élevé d'AL, la majoration « personnes âgées » ne permet pas de couvrir le montant cumulé des allocations du système actuel. Sur ce point, on remarque que près de 54 % des perdants des quatre premiers déciles ont un niveau d'AL (>150 €) que la majoration « personnes âgées » ne permet pas de couvrir contre 29 % des gagnants (annexe A2).

Figure 12 : Gagnants/perdants pour les plus de 64 ans

Part de gagnants/perdants par décile initial



Focus sur les pertes et les gains moyens pour les quatre premiers déciles



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence a plus de 64 ans (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

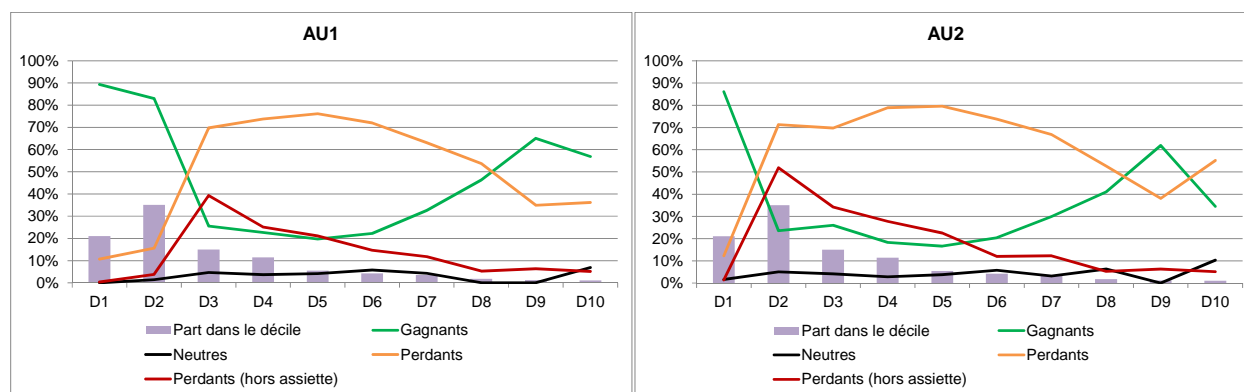
Lecture : dans le scénario AU2, 39 % des ménages du second décile dont la personne de référence a plus de 64 ans sont perdants (hors assiette) à la réforme pour une perte moyenne de 125 €/mois. 9 % des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans appartiennent au second décile.

Note : les pertes mensuelles moyennes sont calculées uniquement pour les perdants « hors assiette ».

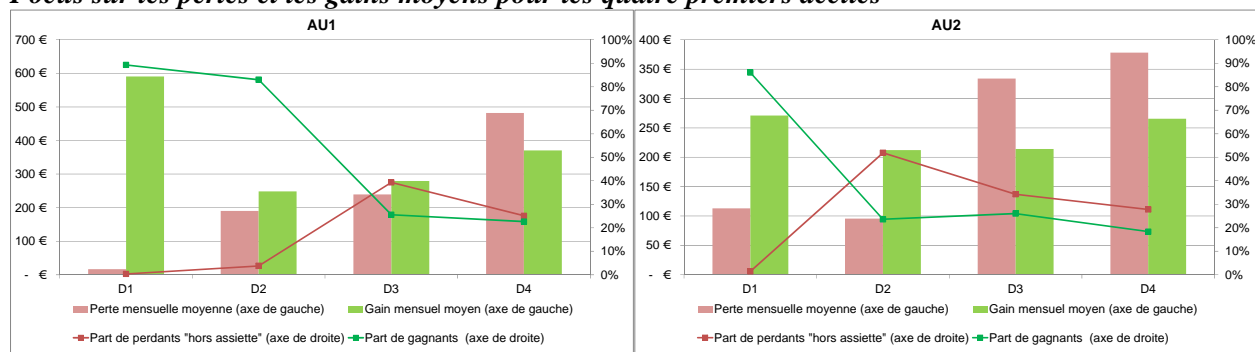
Enfin, la figure 13 présente la répartition des ménages qui gagnent ou perdent en se centrant sur les anciens bénéficiaires de l'AAH. Ce focus est justifié en raison de la spécificité de cette prestation ciblée, y compris la manière dont elle tient compte des caractéristiques familiales des allocataires (cf. *infra*). On peut tout d'abord constater que l'AU implique une forte redistribution vers les bas revenus : quel que soit le scénario, la proportion de gagnants dans les deux premiers déciles est proche de 90 %³² avec des gains moyens de près de 600 € dans le scénario AU1 et 270 € dans le scénario AU2. Néanmoins, la part de perdants « hors changement d'assiette » est proche de 40 % dans le troisième décile et 25 % dans le quatrième décile avec des pertes non-négligeables de l'ordre de 240 € et 480 € par mois. Dans le scénario AU2, la part de perdants est également élevée pour ces niveaux de vie : elle est par exemple supérieure à 50 % dans le deuxième décile pour une perte mensuelle moyenne de 98 €. Ce résultat est principalement lié, comme pour les retraités, à l'absence d'abattements sur les revenus autres que ceux d'activité (l'AAH implique certains abattements spécifiques sur les allocations chômage et les pré-retraites par exemple) et à un niveau insuffisant de majorations pour couvrir le montant d'AL. En effet, 70 % des ménages des quatre premiers déciles, qui perdent à la réforme, ont un montant d'AL (>260 €) supérieur à la majoration « handicap » contre 29 % des gagnants.

Figure 13 : Gagnants/perdants pour les bénéficiaires de l'AAH

Part de gagnants/perdants par décile initial



Focus sur les pertes et les gains moyens pour les quatre premiers déciles



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine (personne de référence non étudiante et revenu déclaré positif).

Lecture : dans le scénario AU2, 52 % des bénéficiaires de l'AAH du second décile sont perdants (hors assiette) à la réforme pour une perte moyenne de 96 €/mois. 35 % des familles monoparentales appartiennent au premier décile.

Note : les pertes mensuelles moyennes sont calculées uniquement pour les perdants « hors assiette ».

³² A l'autre extrémité de la distribution, la part importante des gagnants dans des déciles D8, D9, D10 n'est pas significative : dans Myriade, les ménages du dernier décile bénéficiant de l'AAH représentent par exemple moins de 60 observations.

De manière générale, les deux scénarios d'allocation unique simulés contribuent à mieux cibler les bas revenus en raison d'un montant minimum garanti supérieur à celui associé au cumul des prestations actuelles. Cette plus grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté est cependant associée à certaines limites comme peuvent l'illustrer les résultats sur les gagnants/perdants pour certaines catégories fragiles de la population (familles monoparentales, personnes âgées pauvres et handicapés).

Cette dernière partie a pour objectif de discuter les limites de l'exercice de conception d'une allocation unique et de mettre en perspective nos résultats avec la littérature sur le revenu universel.

1 – Discussion sur les limites des scénarios d'allocation unique simulés

Les simulations que nous avons réalisées sur l'allocation unique mettent en lumière deux limites majeures. La première, d'ordre méthodologique, tient au fait qu'il n'est pas possible de prévoir correctement l'ampleur des réactions comportementales sur les effets redistributifs de l'AU. La seconde renvoie aux conséquences de l'uniformisation des barèmes sur certaines sous-catégories de la population.

1.1 – Une limite d'ordre méthodologique : les effets non-mesurés des réactions comportementales

Les réformes du système socio-fiscal se traduisent potentiellement par des ajustements des comportements individuels qui peuvent concerner, par exemple, l'offre de travail (accroissement ou diminution du temps de travail) ou encore des décisions concernant la sphère familiale (décohabitation du foyer parental, effet sur la fécondité, etc.). Ces réactions comportementales sont susceptibles de générer des effets non anticipés qui peuvent modifier sensiblement les impacts redistributifs mesurés *ex ante* par les modèles de microsimulation telles que le modèle Myriade. En effet, bien que certains modèles de microsimulation cherchent à endogénéiser une partie des comportements³³, les résultats qui en découlent reposent la plupart du temps sur l'hypothèse selon laquelle les comportements individuels (offre de travail, fécondité, etc.) ne s'ajustent pas aux changements de politique : les effets analysés sont alors qualifiés *d'effets du lendemain* ou *d'effets de premier tour*. Le fait que les modèles de microsimulation ne tiennent généralement pas compte des modifications des comportements résulte en partie du nombre important de caractéristiques qui y sont simulées.

³³ Par exemple, le modèle Destinie intègre des comportements de liquidation de la retraite (Bachelet *et al.*, 2011).

On peut en effet penser que la prise en compte simultanée des différents choix auxquels sont confrontés les individus peut très rapidement s'avérer complexe ou nécessiter des hypothèses fortes se traduisant par une simplification des situations prises en compte dans le modèle. A ce titre, il est possible de noter que les modèles ACE (*agent-based computational economic*) cherchent par exemple à tenir compte de l'endogénéité des comportements et des interactions entre les agents. Néanmoins ces modèles reposent sur des cadres simplifiés et non-représentatifs de populations réelles (Blanchet, 2014). Par ailleurs, on peut noter que si certaines méthodes comme les méthodes expérimentales peuvent fournir des enseignements pertinents sur l'ampleur des réactions comportementales (L'Horty et Petit, 2010), les résultats qu'elles produisent sont souvent difficilement généralisables. En particulier, les conséquences redistributives globales de ces ajustements comportementaux n'y sont pas mesurées.

Si endogénéiser les comportements dans le cadre de notre analyse s'avère très complexe, il est possible d'identifier les réactions comportementales potentielles à la mise en place d'une allocation unique afin d'appréhender, au moins partiellement, leurs conséquences sur les impacts redistributifs mesurés. De ce point de vue, deux réactions comportementales peuvent être évoquées³⁴ : les ajustements d'offre de travail (résultant par exemple à la modification des taux marginaux d'imposition) et les comportements de décohabitation liés à l'ouverture aux jeunes.

Comme souligné précédemment, les scénarios d'allocation unique simulés ont des effets importants sur les taux marginaux d'imposition pouvant se répercuter sur l'offre de travail des individus (Mankiw *et al.*, 2009). Par exemple, le scénario AU1 implique une importante trappe à inactivité entre 0 et 0,8 SMIC. Dans ce cadre, il est possible que, sans autre intéressement à l'activité, certains individus se retirent du marché du travail ce qui peut engendrer une diminution des recettes associées aux cotisations (salariales, CSG) et *in fine* aux financements alloués à l'AU. Concernant le second scénario, les effets associés aux variations du taux d'imposition paraissent beaucoup plus ambigus. Les évaluer nécessiterait de mesurer l'élasticité de l'offre de travail à la variation des taux marginaux d'imposition observée, ce qui n'est pas l'objet de ce travail.

Parallèlement à ces impacts sur l'offre de travail, d'autres ajustements comportementaux, liés à l'ouverture de la prestation aux jeunes, peuvent également être anticipés. Les scénarios simulés autorisent les individus de moins de 25 ans à bénéficier de la prestation à condition que ces derniers soient décohabitants et sans lien fiscal avec leurs parents. L'entrée en vigueur d'une AU basée sur ce modèle pourrait inciter les jeunes à quitter le foyer parental et à devenir autonome d'un point de vue fiscal, notamment dans le cas –fort probable– ou les diminutions d'impôts dont bénéficient leurs parents en raison de la présence d'un jeune à charge sont inférieures aux gains que retirent ce dernier avec l'AU.

³⁴ Cet inventaire n'est pas exhaustif. Dans le cadre de la mise en place d'une allocation unique, certains effets macroéconomiques, liés par exemple aux différentiels de propension marginale à consommer entre les différents déciles, mériteraient également d'être étudiés.

Malgré le fait que ces effets sont ici encore difficiles à mesurer³⁵, on peut noter que le coût de l'AU pourrait être très important en cas de décohabitation massive. Sur ce point, on peut souligner que des modalités d'ouverture aux jeunes différentes de celles proposées dans les scénarios simulés pourraient être envisagées dans des travaux ultérieurs. En l'état, le montant attribué aux jeunes de 18-25 ans dans le scénario AU2 est de près de 7 mds €, soit un montant supérieur à ce dont ils bénéficient dans le système actuel (4 mds € pour les prestations perçues en propre sur le champ des prestations fusionnées). Dans ce cadre, la situation des jeunes n'est pas dégradée par rapport au système actuel : en particulier, des marges financières existent et pourraient être mobilisées, pour créer par exemple une « allocation jeunes » en parallèle d'un scénario d'AU qui ne serait ouvert qu'aux plus de 25 ans.

Par ailleurs, en présence d'une prestation quérable, la question du non-recours et de l'accès au droit reste centrale. Les effets redistributifs présentés sont contingents à l'hypothèse retenue de non-recours frictionnel aléatoire de 10 %. Un non-recours plus important pourrait réduire l'impact de la réduction de la pauvreté.

1.2 – Les limites de l'uniformisation : des perdants dans les catégories fragiles de la population

Les scénarios, que nous avons testés, conduisent globalement à une réduction de la pauvreté et à un meilleur ciblage sur les bas revenus. Ces résultats généraux masquent cependant une certaine hétérogénéité des situations avant/après réforme et des perdants parmi les catégories fragiles de la population. Ce constat tient au fait que l'AU fusionne des dispositifs qui ont des objectifs spécifiques et des modalités de calculs fortement différenciées (familialisation, prise en compte des ressources, etc.).

Le paramétrage d'une AU nécessite de tenir compte des situations spécifiques auxquelles répondraient par exemple l'AAH pour les handicapés, l'ASPA pour les personnes âgées et l'ASF (ainsi que les majorations isolement du RSA) pour les familles monoparentales. Pour ce faire, la démarche que nous avons retenue a consisté à paramétrer certaines majorations de l'AU de sorte à garantir un montant couvrant le cumul des aides actuelles. Si ces majorations permettent de garantir des gains importants pour certains ménages à bas revenus, d'autres voient leur situation se détériorer y compris sous le seuil de pauvreté : dans le scénario AU2, 40 % des ménages bénéficiaires de l'AAH perdants « hors assiette » sont pauvres avant la réforme (cette proportion est de 33 % pour les familles monoparentales)³⁶. Cette ambiguïté dans les résultats traduit le fait qu'appliquer une majoration uniforme calée sur le niveau moyen ou médian des aides perçues précédemment (aides au logement par exemple) connaît des limites au regard de l'hétérogénéité du montant de ces aides : comme le montrent nos résultats, une part importante de perdants est liée au fait que certains ménages perçoivent initialement des aides supérieures au supplément procuré par la majoration³⁷ (cf. annexe A2).

³⁵ Plusieurs travaux montrent que le départ du domicile parental ne dépend pas uniquement de critères économiques (Dufour-Kippelen, 2001 ; Villeneuve-Gokalp, 2000).

³⁶ Cf. annexe A3.

³⁷ Cf. annexe A2

Outre la question des majorations spécifiques, les prestations fusionnées dans l'AU appréhendent différemment la familialisation, le cumul avec d'autres aides et les ressources du foyer à prendre en considération dans le calcul des droits. Concernant la prise en compte des conjoints, le RSA attribue par exemple une majoration de 50 % pour les individus en couple, contre 100 % pour l'AAH et 55 % pour l'ASPA. De même, si le RSA est majoré avec le nombre d'enfants, la plupart des prestations familiales sont soustraites de son montant total alors que, pour l'AAH, le cumul avec les prestations familiales³⁸ et plus généralement les aides au logement est possible. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'AU, le basculement des bénéficiaires de l'AAH et de l'ASPA sur le droit commun induit donc des perdants en particulier dans les déciles intermédiaires. Cette différenciation entre les dispositifs fusionnés vaut également au regard des ressources prises en compte dans le calcul du montant des droits. En effet, nos résultats suggèrent que la suppression des abattements spécifiques sur les revenus déclarés pour les allocataires de l'AAH conduit à générer une proportion importante de perdants. De même, dans le scénario AU2, l'absence d'abattement sur les revenus de remplacement pénalise les retraités. Sur ce dernier point, nos résultats montrent que le principe d'une AU, telle que nous l'avons simulée, est difficilement compatible avec une perspective de « cycle de vie » car elle traite de la même manière les jeunes en cours d'études, les individus d'âges actifs et les retraités.

Afin de surmonter en partie ces difficultés, il serait envisageable d'accroître le montant des majorations « spécifiques », et d'introduire certains abattements sur les revenus non-salariaux ou, tout simplement, de laisser l'AAH, l'ASF et l'ASPA inchangées en les sortant de l'enveloppe. La première option pose, à budget constant, un problème d'équilibrage : en diminuant le niveau du montant forfaitaire, elle peut engendrer de nouveaux perdants parmi les ménages des déciles inférieurs, par exemple ceux qui ne bénéficient pas de l'AAH ou de l'ASPA³⁹. De son côté, la seconde option réduit sensiblement la masse financière allouée à l'AU, et par ce biais, son potentiel redistributif.

L'objectif de ce dossier d'étude n'est pas de trancher le caractère plus ou moins légitime des perdants associé à la mise en œuvre d'une réforme d'AU : certaines situations spécifiques peuvent en effet justifier des modalités de prise en compte différenciées de la composition ou des ressources du foyer, et la mise en place d'un AU nécessiterait une discussion approfondie sur ce point. Néanmoins, l'exercice que nous avons réalisé montre que la fusion de plusieurs prestations au sein d'un dispositif unique, qu'il s'agisse d'une allocation unique ou plus généralement d'un revenu universel, nécessite d'aller au-delà d'indicateurs globaux qui peuvent masquer une forte hétérogénéité des situations. Comme indiqué en introduction, cette analyse détaillée n'est généralement pas effectuée dans les travaux disponibles (de Basquiat, 2016 ; Hyafil et Laurentjoye, 2016) : elle permet cependant de mieux caractériser les ménages qui perdent ou gagnent à la réforme et est susceptible de conduire à un meilleur calibrage des mesures.

³⁸ La présence d'enfants vient par ailleurs majorer le plafond de ressources en-deçà duquel l'AAH est versée.

³⁹ En outre, il est probable que cette option avantage fortement les individus qui ne bénéficiaient pas d'aide au logement. Pour mémoire, la majoration a été calculée de sorte à couvrir le montant de l'AAH (ou de l'ASPA) et des aides au logement.

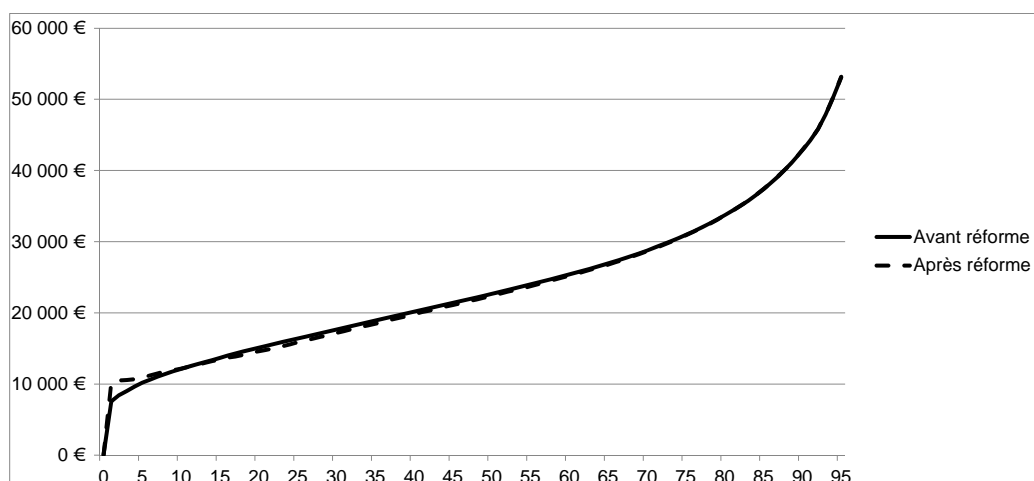
2 – De l’allocation unique au revenu universel

L’objectif de cette sous-partie est d’inscrire nos analyses sur l’AU dans le cadre des débats sur le revenu universel. L’exercice est purement conceptuel : il ne s’agit pas de proposer un scénario crédible de réforme mais de montrer que l’allocation unique telle que nous l’avons définie peut, sans échapper aux limites évoquées précédemment, être étendue à un scénario de type « revenu universel ». L’idée serait alors de verser le montant forfaitaire de l’AU (majoré en fonction des mêmes caractéristiques que précédemment), à tous les foyers : ce versement s’apparenterait alors à un revenu universel « familialisé ». L’avantage de cette analyse est qu’elle repose sur un périmètre de prestations et un montant forfaitaire clairement identifiés avec des propriétés redistributives connues.

Pour ce faire, nous reprenons le paramétrage du premier scénario en fixant un montant forfaitaire de 860 € inférieur à celui de l’AU1 (904 €), car nous supposons un taux de recours de 100 %, ce qui est cohérent avec une prestation qui se veut universelle et serait versée automatiquement. Dans ce cadre, distribuer un revenu universel « familialisé » à tous les foyers avec un montant forfaitaire de 860 € implique un coût évalué à 497,2 mds € pour les finances publiques.

Une première façon assez simple de financer cette allocation sans modifier la redistribution par rapport au scénario AU1 serait de prélever à 100 % les ressources des bénéficiaires du revenu universel et d’appliquer un prélèvement forfaitaire égal au revenu universel pour tous les autres foyers. Dans ce cadre le revenu universel est financé par trois leviers : (i) un système redistributif hybride (CSG, cotisations sociales, taxes et prélèvements fiscaux associés ce jour au financement des allocations fusionnées dans le revenu universel), (ii) un prélèvement forfaitaire égal au RU pour les personnes dont les ressources sont supérieures au revenu universel et (iii) un montant égal à leurs ressources pour les personnes ayant un niveau de ressources inférieur au revenu universel. Dans ce cadre, l’impact sur la pauvreté et les effets redistributifs sont assez proches du scénario AU1 : les seules différences sont liées à la diminution du montant forfaitaire associée au plein recours (cf. figures 14 et 15). Bien entendu, ce scénario de revenu universel est difficilement plausible notamment au regard de la trappe à inactivité qui y est associée. Il suggère cependant que, sur la base d’un scénario d’AU, on peut sans refonte totale du système fiscal transiter vers un scénario de RU dont le financement pourra ensuite être modifié continuellement pour basculer d’une taxe forfaitaire à une autre forme de financement.

Figure 14 : Distribution des niveaux de vie avant et après réforme du RU (financement forfaitaire)

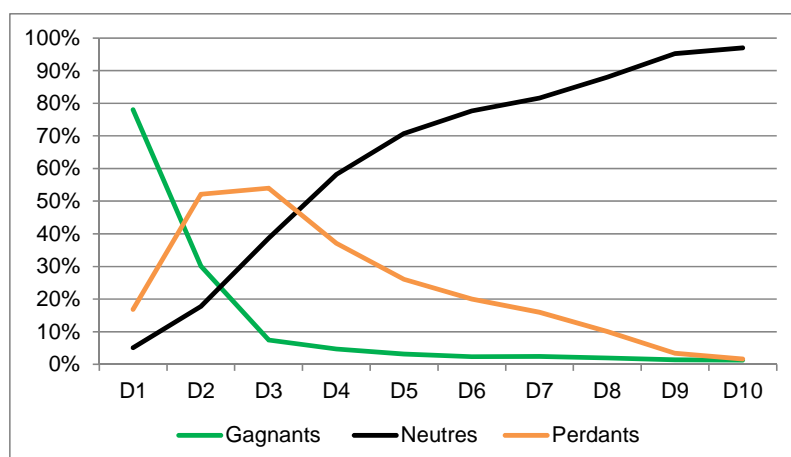


Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine

Note : certains ménages ne perçoivent pas le revenu universel (par exemple les ménages composés de jeunes à charge de leurs parents).

Figure 15 : Part de gagnants et de perdants par décile (financement forfaitaire)



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

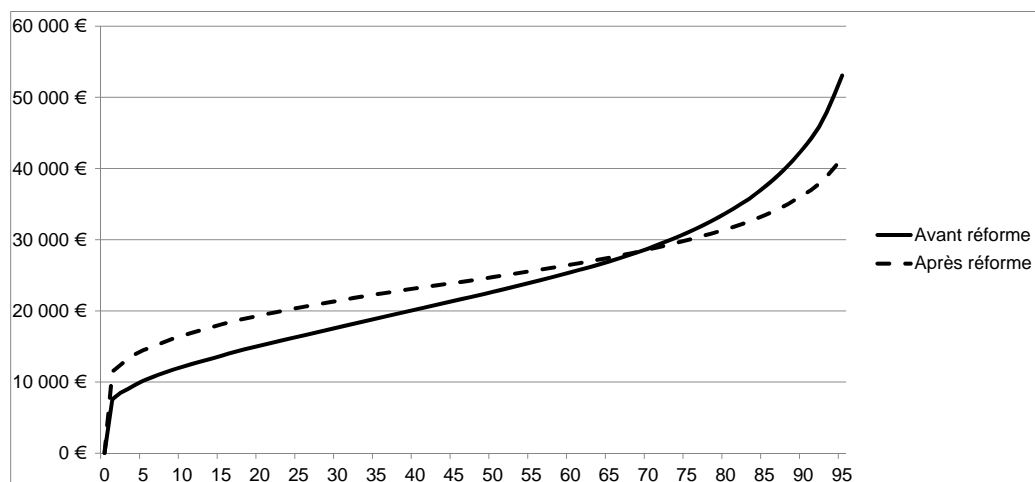
Champ : ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine

Note : certains ménages ne perçoivent pas le revenu universel (par exemple les jeunes à charge de leurs parents).

A ce titre, un scénario alternatif reposant sur le même montant forfaitaire, mais incitant à la reprise d'activité peut être de financer le revenu universel sur la base d'un impôt proportionnel (*flat tax*) sur les ressources des foyers, qui viendrait s'ajouter aux prélèvements actuels. Dans ce cadre, si on considère que l'on dispose via les dispositifs fusionnés d'une enveloppe de 45,4 mds €, il convient de dégager 451,8 mds € pour financer le RU. Cette masse financière pourrait être couverte par une *flat tax* sur les ressources (revenus déclarés et loyers fictifs) que nous estimons dans le modèle Myriade à 38 %.

Ce scénario (figures 16 et 17) implique des effets redistributifs massifs associés à des taux d'imposition très élevés notamment pour les hauts revenus. Ainsi, on remarque que la part de gagnants dans les déciles inférieurs est proche de 100 % et que celle des perdants est supérieure à 90 % dans les déciles 9 et 10. Avec ce paramétrage le montant de revenu net prélevé aux ménages perdants à la réforme s'établit à 103,4 mds € et le revenu net distribué aux gagnants à 148,8 mds €.

Figure 16 : Distribution des niveaux de vie avant et après réforme du RU (scénario *flat tax*)

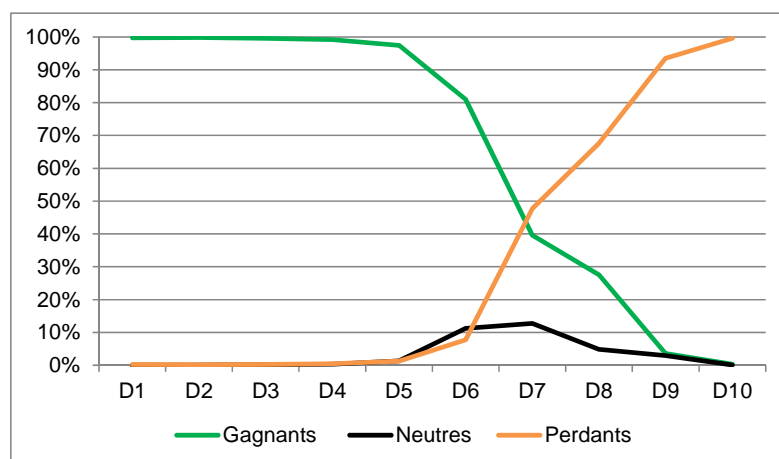


Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine

Note : certains ménages ne perçoivent pas le revenu universel (par exemple les jeunes à charge de leurs parents).

Figure 17 : Part de gagnants et de perdants par décile (scénario *flat tax*)



Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine.

Note : certains ménages ne perçoivent pas le revenu universel (par exemple les jeunes à charge de leurs parents).

Outre son caractère complexe (la *flat tax* correspond à un sur-impôt par rapport aux prélèvements existants), il est possible que ce scénario engendre d'importants effets comportementaux dans la mesure où il implique des taux d'imposition très élevés dans le haut de la distribution des revenus. Ces derniers peuvent notamment induire des sorties du marché du travail ou des comportements d'évasion fiscale qui limitent les recettes servant à financer l'allocation (Okun, 1975).

Si l'exercice proposé ici est purement conceptuel et ne saurait remplacer une simulation spécifiquement appliquée au revenu universel, il montre que, d'un point de vue technique, le passage d'une allocation unique à un revenu universel est possible. Dans ces conditions, les scénarios analysés n'échappent pas totalement aux critiques relatives d'une part aux réactions comportementales et d'autre part au risque d'engendrer des perdants parmi les catégories fragiles de la population.

Conclusion

Ce dossier d'étude avait pour objectif d'effectuer une évaluation *ex ante* de la mise en place d'une allocation unique afin d'en évaluer les effets redistributifs et d'en discuter les limites. Sur la base d'une enveloppe de 45,4 mds € correspondant au montant total des prestations fusionnées dans la nouvelle AU, deux scénarios ont été testés. Ces derniers répondent à des modes de calcul similaires reposant sur un montant forfaitaire majoré en fonction de plusieurs caractéristiques (configuration familiale, handicap, etc.) mais ils diffèrent sur la manière dont ils tiennent compte des revenus d'activité : seul le second scénario permet un cumul de l'AU avec les revenus tirés du marché du travail.

Dans l'ensemble, il apparaît que, dans les scénarios analysés, la mise en place d'une allocation unique conduit à une diminution non-négligeable du taux et de l'intensité de pauvreté par rapport au système actuel. Les deux scénarios étudiés opèrent en effet une redistribution importante vers les ménages appartenant aux premiers déciles de la distribution des niveaux de vie. Néanmoins, une analyse fine des gagnants et des perdants montre que ces résultats globaux masquent une certaine hétérogénéité et notamment une proportion non-négligeable de perdants parmi certaines configurations fragiles de la population (personnes handicapées, familles monoparentales et personnes âgées). Ce résultat tient principalement au fait que l'AU uniformise des prestations qui reposent sur des objectifs spécifiques ainsi que des modalités de calcul fortement différenciées (familialisation, bases ressources, etc.). De même, une certaine incertitude persiste sur l'ampleur des réactions comportementales qui suivraient l'entrée en vigueur d'une allocation unique se substituant à plusieurs aides existantes (aides au logement, minima sociaux, etc.).

Les limites soulevées dans ce dossier d'étude peuvent être élargies aux analyses sur le revenu universel, dans la mesure où, comme nous l'avons montré, l'allocation unique peut constituer le point de départ d'une telle réforme. Dans ce cadre, nos résultats plaident pour la nécessité de conduire des analyses bien plus détaillées que celles disponibles aujourd'hui afin d'identifier avec précision les caractéristiques des « perdants » ainsi que leur caractère plus ou moins acceptable, quitte à recalibrer les scénarios proposés afin d'en rééquilibrer les effets. Ces recalibrages sont néanmoins susceptibles de réduire l'intérêt simplificateur d'un dispositif unique qui, dans son barème et ses modalités de mise en œuvre, pourrait se révéler aussi complexe que l'amoncellement des dispositifs actuels.

Bibliographie

Accardo J. (2007), « *Du bon usage des échelles d'équivalence. L'impact du choix de la mesure* », Informations sociales, n° 137, pp. 36-45.

Bachelet M., Befy M. et Blanchet D. (2011), « *Projeter l'impact des réformes des retraites sur l'activité des 55 ans et plus : une comparaison de trois modèles* », Economie et statistique, n° 441-442, pp. 123-143.

de Basquiat M. (2016), « *Le Liber, en réponse à une lecture de Denis Clerc* », L'économie politique, vol. 3, n° 71, pp. 85-95.

de Basquiat M. (2011), « *Rationalisation d'un système redistributif complexe : une modélisation de l'allocation universelle en France* », Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Paul Cézanne, 275 p.

Becker G. (1981), « *Altruism in the Family and Selfishness in the Market Place* », Economica, vol. 48, n° 189, pp. 1-15.

Blanchet D. (2014), « *La microsimulation dynamique : principes généraux et exemples en langage R* », Document de travail, Insee, M 2014/01.

Bourguignon F. et Chiappori P.-A. (1998), « *Fiscalité et redistribution* », Revue française d'économie, vol. 13, n° 1, pp. 3-64.

Clerc D. (2016), « *Quelques réflexions sur le revenu de base* », L'économie politique, vol. 3, n° 71, pp. 76-84.

Conseil National du Numérique (2016), « *Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires* », Rapport du Conseil National du Numérique, La Documentation Française, 206 pages.

Commission européenne (2015), « *Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies* », Rapport de la Commission européenne.

Dufour-Kippelen S. (2001), « *Les déterminants des trajectoires de décohabitation et d'accès à l'emploi des jeunes peu diplômés* », Recherches et prévisions, vol. 65, n° 1, pp. 73-89.

Ekert-Jaffé O. (1998), « *Le coût de l'enfant : des résultats qui varient selon les types de familles et les hypothèses formulées* », Solidarité santé études statistiques, n° 2-3, pp. 69-80.

Eydoux A. et Letablier M.-T. (2007), « *Les familles monoparentales en France* », avec la collaboration de Nathalie Georges, Centre d'études de l'emploi, 114 p.

Favrat A., Lignon V. et Reduron V. (2015), « *Les effets redistributifs de la prime d'activité et l'impact du non-recours* », Revue des politiques sociales et familiales, n° 121, pp. 27-41.

HCF (2016), « *Les jeunes de 18 à 24 ans* », Rapport 2016 du Haut Conseil de la Famille.

Hourriez J-M, Olier L. (1997), « *Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence* », Economie et Statistique, n° 308-309-310, pp. 65-94.

Glaude M. et Moutardier M. (1991), « *Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989* », Economie et Statistique, n° 248, pp. 33-49.

Hyafil J.-E. et Laurentjoye, T. (2016), « *Revenu de Base : Comment le Financer ?* », Mouvement Français pour un Revenu de Base, Yves Michel, 192 p.

L'Horty Y. et Petit P. (2011), « *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales* », Revue française d'économie, vol. 26, n° 1, p. 13-48

Martin H. (2015), « *Comment comparer le niveau de vie des personnes seules et des Familles ?* », in Dossier Solidarité et Santé, « *Mesurer le coût de l'enfant : deux approches à partir des enquêtes Budget de famille* », n° 62, pp. 25-49.

Martin H. et Périvier H. (2015), « *Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales* », Document de travail OFCE, n° 2015-16).

Mankiw N.G., Weinzierl M. et Yagan D. (2009), « *Optimal Taxation in Theory and Practice* », Journal of Economic Perspectives, vol. 23, n° 4, pp. 147-174.

Marc C. et Pucci M. (2011), « *Une nouvelle version du modèle de microsimulation Myriade : trimestrialisation des ressources et évaluation du revenu de solidarité active* », Dossier d'étude, Cnaf, n° 137, février.

Mylondo B. (2010), « *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste* », Utopia, Controverses, 106 p.

Okun A. (1975), « *Equality and efficiency: the big trade-off* », Washington, Brookings Institution, 156 p.

Pellet S. (2010), « *Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. Analyse des rapports conjoints de la Commission européenne 2000-2010* », Travaux de l'Onpes 2009-2010, p. 319-344.

Percheron D. (2016), « *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France* », Sénat, 433 p.

Piketty T. (2013), « *Le capital au XXI^e siècle* », Seuil, 970 p.

Ponthieux S. (2012), « *La mise en commun des revenus dans les couples* », Insee Première, n° 1409.

PQE (2016), « *Programme de Qualité et d'Efficienc e Famille* », Annexe au PLFSS, 94 p.

Rawls J. (1987), « *Théorie de la justice* », traduit par Audard C., Seuil, Paris, 282 p.

Sirugue C. (2016), « *Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune* », Rapport au Premier Ministre, Avril 2015, 170 p.

Thévenon O. (2009), « *Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ?* », Politiques sociales et familiales, n° 98, pp. 85-95.

Vanderborght Y. et Van Parijs P. (2005), « *L'allocation universelle* », La Découverte, coll. Repères, 128 p.

Villeneuve-Gokalp C. (2000), « *Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents* », Economie et statistique, n° 337-338, pp. 61-80.

A1 - Répartition par décile des bénéficiaires de l'AAH, des personnes âgées et des familles monoparentales

	Bénéficiaires de l'AAH	Chef de ménage de plus de 65 ans	Familles monoparentales
D1	21 %	3 %	21 %
D2	35 %	9 %	16 %
D3	15 %	12 %	15 %
D4	11 %	11 %	12 %
D5	5 %	11 %	9 %
D6	4 %	10 %	7 %
D7	4 %	10 %	7 %
D8	2 %	11 %	6 %
D9	1 %	11 %	4 %
D10	1 %	12 %	4 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Modèle Myriade – ERF2011.

A2 – Caractéristiques des aides au logement des familles monoparentales, des bénéficiaires de l'AAH et des personnes âgées (déciles D1 à D4)

Scénario AU1

	Part de ménages bénéficiaires d'aides au logement	Montant des aides au logement (en €/mois)		
		< 150 €	[150€ ; 260€[> 260 €
Familles monoparentales				
Gagnants	85 %	36 %	15 %	50 %
Perdants hors assiette	88 %	50 %	19 %	31 %
Ménages bénéficiaires de l'AAH				
Gagnants	88 %	34 %	21 %	45 %
Perdants hors assiette	96 %	29 %	22 %	48 %
Chef de ménage de plus de 64 ans				
Gagnants	61 %	60 %	21 %	19 %
Perdants hors assiette	100 %	64 %	10 %	26 %

Scénario AU2

	Part de ménages bénéficiaires d'aides au logement	Montant des aides au logement (en €/mois)		
		< 150 €	[150€ ; 260€[> 260 €
Familles monoparentales				
Gagnants	82 %	50 %	18 %	32 %
Perdants hors assiette	95 %	20 %	11 %	69 %
Ménages bénéficiaires de l'AAH				
Gagnants	86 %	49 %	22 %	29 %
Perdants hors assiette	100 %	11 %	19 %	70 %
Chef de ménage de plus de 64 ans				
Gagnants	58 %	71 %	13 %	16 %
Perdants hors assiette	100 %	46 %	25 %	29 %

Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine appartenant aux quatre premiers déciles de niveaux de vie.

Lecture : 82 % des familles monoparentales gagnantes dans le scénario AU2 bénéficiaient d'aides au logement. Pour 32 % d'entre elles, le montant de ces aides était supérieur à 260 € par mois.

A3 – Proportion de pauvres gagnants/perdants parmi les familles monoparentales, les bénéficiaires de l'AAH et les personnes âgées

	Proportion de pauvres avant réforme	
	AU1	AU2
Familles monoparentales		
Gagnants	67 %	46 %
Perdants hors assiette	13 %	33 %
Ménages bénéficiaires de l'AAH		
Gagnants	64 %	64 %
Perdants hors assiette	1 %	40 %
Chef de ménage de plus de 64 ans		
Gagnants	54 %	39 %
Perdants hors assiette	1 %	26 %

Source : Modèle Myriade – ERF2011, législation 2015 (excepté pour la prime d'activité).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine appartenant aux quatre premiers déciles de niveaux de vie.

Lecture : parmi les familles monoparentales perdantes (hors assiette) au scénario AU2, 33 % étaient pauvres avant réforme.

Parution dans la collection des Dossiers d'études – Avril 2017