



Institut des
Politiques Publiques

Synthèse du rapport IPP n°18

Revenu de base – Simulations en vue d'une expérimentation

Mahdi BEN JELLOUL
Antoine BOZIO
Sophie COTTET
Brice FABRE
Claire LEROY



SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une commande par 13 conseils départementaux, souhaitant disposer de simulations sur des variantes de revenu de base dans la perspective d'une expérimentation locale. Ces départements (l'Ardèche, l'Ariège, l'Aude, la Dordogne, le Gers, la Gironde, la Haute-Garonne, l'Ille-et-Vilaine, les Landes, le Lot-et-Garonne, la Meurthe-et-Moselle, la Nièvre et la Seine-Saint-Denis) ont souhaité simuler une vingtaine de scénarios de réforme, variant selon l'âge d'éligibilité, l'ampleur des prestations remplacées par le revenu de base et la dégressivité du dispositif.

Diagnostic sur le système de soutien aux bas revenus actuel

- Le système de prestations sociales actuel se caractérise par une multitude de dispositifs, nuisant à la lisibilité du système. Aujourd'hui, un même individu peut avoir accès à un nombre important de prestations différentes interagissant entre elles de manière complexe.
- Cette complexité, conjuguée avec les procédures administratives nécessaires pour bénéficier d'aides sociales, est source de non-recours aux minima sociaux.
- La prévalence de la pauvreté est la plus forte parmi les jeunes de 18 à 25 ans, alors que les dispositifs de soutien aux bas revenus les excluent largement.

- Le système de prestations sociales n'opère pas de redistribution en temps réel, les différents dispositifs ne dépendant pas des ressources perçues au moment où une demande de prestation est réalisée.
- Face à ce constat, la question de la mise en place d'un revenu de base simplifiant le système actuel, versé automatiquement, calculé sur la base de la situation courante des individus, et étendant les conditions d'éligibilité, représente un enjeu central de politique publique.

Simuler un revenu de base en vue d'une expérimentation

- Cette étude a pour objectif de simuler la mise en place d'un revenu de base afin de pouvoir envisager une expérimentation sur la base de scénarios dont les paramétrages soient précisés.
- Dans les scénarios simulés, le revenu de base étudié partage les caractéristiques suivantes :
 - remplacement de plusieurs dispositifs existants (simplification du système) ;
 - garantie d'un revenu minimal dégressif en fonction des ressources ;
 - non-conditionnalité du versement à des démarches actives de recherche d'emploi ;
 - versement automatique (hypothèse de recours complet) ;
 - calcul au niveau de la famille.
- Différents scénarios de réforme sont étudiés. Ces scénarios se distinguent par :
 - le champ des prestations remplacées ;
 - les règles de cumul entre le revenu de base et les ressources des individus ;

- l'âge minimal d'éligibilité (18 ou 21 ans).
- Ces différents scénarios de réforme sont simulés à l'aide du modèle de micro-simulation *TAXIPP 1.0*.
- Ce modèle s'appuie sur la production d'une base de données inédite représentative de la population française, rassemblant à la fois des sources administratives fiscales et des données d'enquête.
- Pour chaque individu de cette base sont simulés les prélèvements obligatoires et les transferts monétaires sous le système socio-fiscal existant et sous chaque réforme étudiée.
- Pour chaque scénario de réforme sont donc estimés un coût budgétaire et ses effets redistributifs (identification des gagnants et perdants à la réforme).

Un revenu de base simplifié remplaçant le RSA et la prime d'activité, et ouvert aux moins de 25 ans

- Nous définissons un revenu de base simplifié remplaçant le RSA et la prime d'activité. Ce revenu de base est caractérisé par une dégressivité complète sur les ressources (un euro de ressources supplémentaires engendre un euro de perte de revenu de base) excepté pour les revenus d'activité, afin d'apporter des incitations financières à l'emploi.
- Ce revenu de base est paramétré pour coller au plus près du système actuel, sous la contrainte de ne pas engendrer de pertes au titre des revenus d'activité. Il garantit un minimum de **461 euros** mensuels à une personne seule sans ressources et décroît en fonction des revenus d'activité à un rythme de 30 %, pour s'annuler à 1536 euros nets.
- Le coût de l'automatisme du versement (passage à un recours à 100 %) sans modification du système est estimé à 2,9 milliards d'euros, un chiffre qui

reste incertain en raison des doutes qui subsistent sur le taux de non-recours effectif. La simplification du système RSA et prime d'activité est estimée à 1,5 milliards d'euros.

- L'éligibilité à ce revenu de base à partir de 21 ans coûterait **5,2 milliards d'euros** annuels de dépenses supplémentaires, soit un total de 9,6 milliards d'euros en incluant l'automatisme et la simplification du système. En partant de cette situation, abaisser l'âge d'éligibilité à 18 ans coûte **6,6 milliards d'euros** supplémentaires, pour un coût total de 16,2 milliards d'euros annuels.
- L'expérimentation de ce dispositif, c'est-à-dire son application à un échantillon de la population, coûterait **2,8 millions d'euros** annuels avec un âge minimal d'éligibilité de 21 ans, et **4,8 millions d'euros** annuels en portant cet âge minimal à 18 ans.
- Le coût budgétaire associé à l'ajout des moins de 25 ans dans le champ de l'éligibilité renvoie à des effets redistributifs complexes. Le premier décile de niveau de vie se caractérise par des gains moyens importants, du fait de la présence d'individus de moins de 25 ans qui ne sont pas rattachés au foyer de leurs parents dans le système actuel et qui ne peuvent bénéficier aujourd'hui d'aucun minimum social.
- Tous les déciles de niveau de vie sont gagnants en moyenne suite à l'ajout des moins de 25 ans dans le champ de l'éligibilité. En effet, les jeunes de moins de 25 ans nouvellement éligibles à un dispositif social se retrouvent dans tous les déciles, y compris ceux du haut de la distribution des revenus. Ces gains sont en partie atténués par les hausses d'impôts ou les baisses de prestations dus au détachement des jeunes nouvellement éligibles de leurs foyers sociaux et fiscaux initiaux.

Un revenu de base plus ambitieux, englobant les aides au logement

- Du fait des aides au logement, le système actuel se caractérise par des taux de dégressivité des prestations sociales différents en fonction du statut d'occupation du logement. Les locataires sont notamment soumis à des taux de dégressivité moins incitatifs à l'emploi que les propriétaires ou les individus logés à titre gratuit.
- La création d'un revenu de base incluant les aides au logement dans le champ des prestations remplacées permet d'harmoniser le taux de dégressivité, en le rendant indépendant du statut d'occupation du logement.
- Nous simulons l'impact d'un revenu de base garantissant un montant minimal garanti sous condition de ressources, avec une majoration pour les locataires.
- Ce revenu de base est paramétré de sorte à coller au plus près du système actuel, dans l'objectif d'en minimiser le coût, sous contrainte toutefois de ne pas engendrer de pertes au titre des revenus d'activité.
- Le revenu de base issu de ce paramétrage garantit un minimum de **725 euros** mensuels pour une personne seule locataire, et **530 euros** pour un propriétaire, ainsi qu'une dégressivité de 38 % par rapport aux revenus d'activité (une hausse d'un euro de revenus d'activité engendre une baisse de 38 centimes du montant de revenu de base).
- Le coût de l'automatisme du versement d'un tel revenu de base est estimé, avec les mêmes incertitudes que mentionnées précédemment, à environ 2,9 milliards d'euros. Le coût de la fusion RSA, prime d'activité et aides au logement au sein du revenu de base est estimé à 8,6 milliards d'euros, sous la contrainte de limiter le nombre de perdants.
- L'abaissement de l'âge minimal à 21 ans coûte **6,1 milliards d'euros** supplémentaires, pour un coût total de 17,6 milliards d'euros. L'étendue de l'éligibi-

lité aux 18-20 ans augmente le coût total de **8,1 milliards d'euros**, portant le montant de celui-ci à 25,7 milliards d'euros annuels.

- L'expérimentation de ce dispositif coûterait **5,2 millions d'euros** annuels avec un âge minimal d'éligibilité de 21 ans, et **7,5 millions d'euros** annuels en portant cet âge minimal à 18 ans.
- Les effets redistributifs associés à l'inclusion des moins de 25 ans dans l'éligibilité sont qualitativement similaires à ceux estimés pour la réforme remplaçant les seuls RSA et prime d'activité. Les moins de 25 ans déjà indépendants d'un point de vue socio-fiscal avant la réforme sont fortement gagnants. De plus, l'ensemble des déciles de niveau de vie présentent des gains moyens positifs, puisque chaque famille comprenant un jeune nouvellement éligible voit son revenu disponible augmenter.
- Inclure les aides au logement dans le champ des dispositifs à remplacer a un coût budgétaire plus important que de mettre en place une nouvelle prestation remplaçant seulement le RSA et la prime d'activité. Les aides au logement sont structurellement différentes du RSA ou de la prime d'activité, ce qui rend beaucoup plus coûteuse la contrainte de limiter les pertes individuelles de revenu disponible suite à la réforme. Néanmoins, ce périmètre de fusion représente une réforme plus ambitieuse du point de vue de la structure des prestations sociales.

Des scénarios complémentaires pour une expérimentation à coût modéré

- Les simulations de ces différents scénarios ont été réalisées sous l'hypothèse d'absence de réactions comportementales des individus suite à une réforme de mise en place d'un revenu de base. Or, ces réactions comportementales sont cruciales, en particulier parce qu'elles modifieraient les effets redistributifs et

- budgétaires d'une réforme.
- L'expérimentation agit dans ce sens en complément des simulations présentées dans ce rapport, en permettant d'estimer ces réactions et de fournir ainsi une connaissance plus précise des effets qu'induirait une généralisation d'un dispositif à l'échelle de la population entière.
 - Un revenu de base remplaçant le RSA et la prime d'activité, tel qu'il est conçu dans cette étude, est très proche du système actuel du point de vue du revenu « socle » et de la dégressivité de la prestation sur les revenus d'activité. Expérimenter ce dispositif permettrait donc d'isoler proprement l'impact de l'inconditionnalité vis-à-vis de la position sur le marché du travail, du versement automatique, et de l'ouverture d'un revenu minimum aux moins de 25 ans.
 - Un revenu de base remplaçant également les aides au logement est plus coûteux, car il fusionne des dispositifs de natures différentes, ce qui rend plus contraignant le paramétrage permettant de limiter les pertes. Néanmoins, il est plus ambitieux du point de vue de l'amélioration structurelle du système de prestations sociales français. En harmonisant les taux de dégressivité des foyers aux différents statuts d'occupation de logement, il change les incitations financières à l'emploi. Son expérimentation permettrait d'étudier l'impact de ces changements de « taux d'imposition implicite » des revenus d'activité sur les comportements individuels.
 - Les différents scénarios présentés dans ce rapport sont donc complémentaires dans la nature des impacts que leur expérimentation permettrait de mesurer. Parce qu'une expérimentation consiste à appliquer une réforme du système de prestations à un *échantillon* de la population, les coûts qui y sont associés sont marginaux comparés aux coûts budgétaires d'une implémentation nationale. Le choix des scénarios à expérimenter doit être guidé par la capacité d'une réforme donnée à répondre aux questions jugées pertinentes et prioritaires.

Dans ce processus de choix, le coût budgétaire de la généralisation, estimé sans prendre en compte les réactions comportementales que l'expérimentation permettrait de quantifier, doit être considéré avec précaution.