

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

La préfiguration d'un Revenu universel d'activité est à l'agenda des prochains mois. Les discussions sur les modalités de sa mise en place, et notamment son périmètre, ont débuté, et elles vont maintenant donner lieu à des réunions publiques.

Bonne idée ? Mauvaise idée ? Le Mouvement Hlm est favorable à ce que l'accès aux prestations sociales soit simplifié. En revanche il ne cautionne pas certaines orientations qui ont été prises sans tenir compte des alertes des acteurs du monde du logement.

Le Gouvernement a mis en place une « consultation » sur le thème du RUA. Face à des postulats contestables et des argumentaires partiels et rapides, nous avons choisi de développer notre position.

Malgré la position très ferme exprimée, non seulement par l'Union sociale pour l'habitat mais également par l'ensemble des acteurs du « collège logement », demandant que les aides au logement ne soient pas intégrées au dispositif, les promoteurs de la réforme ont maintenu dans le périmètre du futur Revenu universel d'activité les aides au logement, en contradiction flagrante avec l'esprit de concertation affiché.

**Voici donc, sur la base des « propositions » mises en ligne sur la plateforme dédiée, nos réponses. Nous vous invitons à vous en saisir et à les diffuser largement dans le cadre de cette «consultation»...**

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### I. PRINCIPES : POURQUOI LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ?

Le système actuel est constitué d'une dizaine de minima sociaux et d'aides sociales (RSA, APL, prime d'activité, ASS, AAH, etc.) avec chacun des règles différentes, ce qui rend son fonctionnement peu compréhensible.

Cette illisibilité génère du non-recours (les personnes ayant droit aux aides ne les demandent pas toujours), et des ruptures de droits, peut être un frein à la reprise d'activité et nuit à la confiance dans notre système de solidarité. Certains publics, comme les jeunes de moins de 25 ans en situation de pauvreté, sont par ailleurs en partie exclus du système actuel.

Face à cette situation, le Revenu universel d'activité a pour ambition de rendre le système plus lisible, plus juste et plus incitatif à la reprise d'activité en regroupant ou en harmonisant le plus grand nombre possible de prestations.

Il sera attribué sous condition de ressources aux personnes et aux foyers en situation de pauvreté.

#### La position du Mouvement Hlm :

Certaines personnes sont aujourd'hui exclues du système actuel. C'est notamment le cas des jeunes de moins de 25 ans en situation de grande précarité, qui n'ont pas accès au RSA et, dans une réflexion globale sur les aides sociales, il est légitime d'élargir le nombre d'allocataires en facilitant l'accès aux droits.

En revanche, lier « système de solidarité » et « reprise d'activité » relève d'un postulat, qui laisse entendre que les allocataires sont des assistés. Cela contrevient de notre point de vue à la notion de « solidarité ».

### 1. Offrir un système plus lisible

Le Revenu universel d'activité a pour ambition de rendre le système plus lisible et de garantir aux personnes et aux foyers en situation de pauvreté un accès simplifié à leurs droits.

#### **Regrouper et harmoniser un maximum d'aides sociales**

Aujourd'hui, selon sa situation, une personne peut demander plusieurs aides différentes en même temps. Par exemple le RSA si elle n'a pas d'activité et les APL pour financer son logement. Le Revenu universel d'activité vise à regrouper les minima sociaux, la prime d'activité et les aides au logement pour lutter plus efficacement contre la pauvreté.

#### La position du Mouvement Hlm :

S'il est intéressant de regrouper ou de rapprocher un maximum d'aides sociales, les aides au logement ne doivent pas être regroupées avec les autres aides ou prestations sociales. Les aides au logement ne sont pas une aide sociale, il s'agit d'une aide dédiée à un droit, le logement.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement ne sont pas uniquement versées à des ménages bénéficiant de minima sociaux : sur les 6 millions de bénéficiaires des aides personnelles au logement, 2,8 ne perçoivent que l'aide au logement. Ces personnes seraient-elles donc concernées par le RUA ?

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### **Calculer le Revenu universel d'activité selon les revenus les plus récents**

Aujourd'hui, les différentes aides peuvent être calculées en fonction des ressources de l'année précédente ou des mois précédents. L'objectif du Revenu universel d'activité est de s'assurer que le soutien offert aux personnes en situation de pauvreté soit réactif et ajusté à la situation de la personne, en le calculant selon les revenus les plus récents lorsque ceux-ci ont baissé (par exemple ceux des trois derniers mois) plutôt que des revenus trop anciens (par exemple ceux de l'année précédente).

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Si l'on réduit la plage temporelle des revenus pris en compte lorsque ceux-ci progressent, le RUA ne favorisera pas le retour ou l'entrée dans l'emploi puisque, en tous les cas pour ce qui concerne l'APL, cela se traduira concrètement par leur baisse.

## **2. Assurer une existence digne aux allocataires**

Le Revenu universel d'activité doit garantir à chaque allocataire les ressources suffisantes pour une existence digne, dans ses dimensions matérielles et sociales.

### **Instaurer un montant minimum permettant de faire du Revenu universel d'activité un filet de sécurité**

Le montant minimum du Revenu universel d'activité doit être établi de manière à garantir à chacun un niveau de vie minimum (renvoi vers la définition du niveau de vie).

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Le terme de « niveau de vie minimum » est abstrait. Comment est-il établi ? Et quel serait son montant, même approximatif ? Sans cette évaluation, il n'est pas possible de définir l'enveloppe budgétaire nécessaire à la mise en place d'une réforme juste et sans perdants.

### **Accompagner la mise en place du Revenu universel d'activité par d'autres mesures visant à améliorer les conditions de vie des citoyens**

La pauvreté n'est pas uniquement monétaire et la création du Revenu universel d'activité doit s'accompagner d'efforts permettant de réduire le prix des biens et services essentiels (logement, alimentation, soins...) ou d'en faciliter l'accès.

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Pour viser un objectif de baisse du coût du logement, il faut systématiser l'encadrement des loyers dans le parc privé, et encourager le développement du logement social en laissant aux organismes Hlm les moyens de produire et de rénover plus.

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### 3. Encourager la reprise d'activité

L'objectif est de développer un système de solidarité qui incite à l'activité, de sorte qu'il soit bien systématiquement plus avantageux de travailler que de toucher des aides. Le Revenu universel d'activité doit donc permettre d'encourager la reprise d'un emploi ou l'augmentation du salaire, tout en tenant compte de la situation de chacun, et en particulier de celle des personnes en situation de handicap, des retraités ou encore des étudiants.

#### La position du Mouvement Hlm :

L'introduction du paragraphe lie très fortement « solidarité » et « activité ». C'est un objectif annoncé de la réforme, mais cela relève du postulat que le système actuel privilégie l'assistanat par rapport à l'activité. Nous ne partageons pas la généralisation de cette affirmation.

#### ***Faire en sorte qu'un allocataire retrouvant un travail gagne systématiquement davantage à la fin du mois***

Le Revenu universel d'activité doit garantir que le retour au travail paye systématiquement pour inciter à la reprise d'une activité, même en cas de temps de travail très faible. Un allocataire du Revenu universel d'activité qui retrouve un emploi ne peut pas conserver intégralement ses aides et les cumuler avec ses revenus d'activité et celles-ci doivent diminuer progressivement selon des règles claires et compréhensibles par tous. Il ne faut pas non plus qu'il perde immédiatement toutes ses aides dès la reprise d'un emploi, si ses revenus restent faibles.

#### La position du Mouvement Hlm :

Lier l'idée d'un revenu universel à la notion d'activité méconnaît la situation de pans entiers de la population (personnes retraitées, personnes en situation de handicap, étudiants...) qui n'ont pas d'activité professionnelle et qui n'ont pas vocation à en avoir. Leur demander de fait des contreparties est une dérive dangereuse.

#### ***Mettre en place un système dans lequel l'allocataire s'engage à rechercher un emploi***

Pour ceux qui peuvent travailler, notre système de solidarité repose aujourd'hui sur des engagements contractuels prévoyant des engagements pour l'allocataire et pour les pouvoirs publics. Le Revenu universel d'activité doit également être construit autour d'un contrat prévoyant de tels engagements, avec de possibles sanctions (comme par exemple la suspension ou l'interruption du versement de l'aide). Il doit aussi prendre en compte les publics qui sont plus éloignés du marché du travail en raison d'un handicap ou de leur âge, et leur garantir un soutien et préserver le caractère inconditionnel des aides au logement qui ne reposent pas sur une logique contractuelle et de recherche d'emploi.

#### ***Assurer l'accès à un accompagnement social à toutes les personnes qui sont éloignées du marché du travail***

Certaines personnes qui bénéficient d'une aide sont soutenues justement parce qu'elles ne peuvent pas ou très difficilement travailler.

C'est par exemple le cas pour les allocataires de l'AAH. Pour ces personnes, l'engagement à rechercher un emploi ne doit pas constituer une condition pour bénéficier de l'allocation, mais un accompagnement doit systématiquement être proposé pour les aider dans leur parcours de vie et favoriser toute forme d'activité qui rejoindrait leurs attentes en termes de participation sociale et d'épanouissement.

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### 4. Répondre à un principe d'équité

Aujourd'hui illisible, notre système de solidarité peut engendrer de la défiance car il est souvent suspecté d'être inéquitable. En proposant un système plus transparent et plus équitable, le Revenu universel d'activité permettra de garantir la confiance dans nos aides sociales. Un regroupement avec les aides au logement, par exemple sous la forme d'un « supplément » logement identifié, pourra également permettre de mieux prendre en compte toutes les dimensions de la pauvreté, de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement et de préserver les politiques de lutte contre les logements indignes et non-décents.

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Cela sous-tend que les aides au logement seraient regroupées au sein du RUA, ce qui n'est pas la position défendue par le Mouvement Hlm et ses partenaires. Par ailleurs, comment serait calculé ce « supplément logement », tiendra-t-il compte des caractéristiques du logement et du droit des ménages modestes à se loger dignement, ou uniquement de la notion de « pauvreté » qui reste à définir. Ce regroupement des aides au logement au RUA ne règle en rien la question des « logements indignes et indécents » qui nécessite des politiques publiques fortes en matière de logement.

#### ***Harmoniser le mode de calcul des droits au Revenu universel en prenant en compte les mêmes ressources pour tout le monde***

Aujourd'hui, les différentes aides sociales ne prennent pas en compte les mêmes ressources : parfois il faut déclarer la même chose que pour l'impôt sur le revenu, parfois non. L'objectif du Revenu universel d'activité est de toujours devoir déclarer le même type de revenu pour en simplifier l'accès et la compréhension.

#### ***Intégrer les aides au logement dans le Revenu universel d'activité***

Les personnes en situation de pauvreté consacrent une part importante de leur budget aux dépenses de logement. 46 % du revenu des bénéficiaires de minima sociaux est ainsi consacré à ces dépenses de logement contre 23 % pour l'ensemble des ménages. Regrouper les aides au logement et les minima sociaux à travers le Revenu universel d'activité, comme annoncé par le Président de la République, permettra de mieux lutter contre la pauvreté de ces personnes en limitant les ruptures de droits et en garantissant un gain à la reprise d'activité. Ce regroupement devra tenir compte des équilibres de la politique du logement.

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Le Mouvement Hlm est fermement opposé à l'intégration des aides au logement au Revenu universel d'activité. En quoi leur intégration « permettra de mieux lutter contre la pauvreté » ? Rien ne le prouve. Au contraire le versement des APL stabilise dans leur logement des foyers précaires qui ont besoin de cette sécurité pour sortir de leurs difficultés.

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

Les aides au logement ne sont pas un revenu, mais une aide fléchée, liée à un droit. Pour le Mouvement Hlm, le but des aides personnelles au logement n'est pas de faire de la redistribution par le revenu. Leur objectif essentiel est de permettre aux personnes disposant de faibles ressources d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Dans un pays qui a placé le droit au logement parmi les droits fondamentaux, on ne peut conditionner ce droit à la reprise de l'emploi. Au contraire, le mal logement est un frein à la reprise d'activité, ce que le Gouvernement reconnaît par ailleurs en promouvant le « Logement d'abord ». Considérer les aides au logement comme une aide sociale est un contre-sens, puisqu'il s'agit d'accéder à un logement et de s'y maintenir, et non pas de fournir un complément de revenu. De surcroît l'aide à la personne est partie intégrante de l'économie du logement social puisqu'elle a été conçue dans un équilibre entre les aides « à la pierre » (qui impactent le loyer de sortie des opérations) et l'aide à la personne qui solvabilise les ménages populaires et modestes.

### **Adapter le montant du Revenu universel d'activité au coût de la vie selon les territoires**

Le coût de la vie n'est pas identique partout sur le territoire. Certaines dépenses (logement en particulier mais également transports ou prix de certains produits de première nécessité) peuvent varier considérablement. Le Revenu universel d'activité pourrait prendre en compte une partie de ces variations par exemple dans le cadre d'un regroupement avec les aides au logement.

### **La position du Mouvement Hlm :**

Là encore, le logement est mis en exergue.... Or, certaines autres dépenses varient aussi fortement en fonction de la localisation et/ou des aides spécifiques apportées par exemple, par les collectivités. Pourquoi ne viser que le logement ? Quel est le but recherché ? Depuis juillet 2017, les économies successives réalisées par l'Etat sur les APL représentent plus de 7 milliards d'euros. La question de l'adaptation aux territoires ne doit en aucun cas conduire à une nouvelle baisse des APL et à un renforcement des inégalités territoriales.

## **II. À QUI LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE DEVRA-T-IL S'ADRESSER ?**

Le Revenu universel d'activité est une prestation sociale sous conditions de ressources qui vise à assurer un revenu minimum aux personnes en situation de précarité. Il pourra intégrer les aides au logement et la prime d'activité. Il pourrait également s'adresser à un public plus large que les aides actuelles (en s'ouvrant aux jeunes), voire remplacer les aides sociales qui participent à la solidarité en direction de certaines populations, et plus particulièrement les personnes en situation de handicap (l'AAH) et les personnes âgées (l'ASPA).

### **La position du Mouvement Hlm :**

L'intégration de ces nouveaux publics dans notre système de solidarité pose bien entendu la question du financement du RUA, et le cas échéant de l'augmentation légitime des dépenses sociales pour que le RUA ne se traduise pas par une baisse du montant des aides individuelles et ne fasse pas de perdants.

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### ***Les jeunes en situation de pauvreté***

Actuellement, les jeunes de moins de 25 ans ne sont pas éligibles, sauf exception, au revenu de solidarité active (RSA). Pourtant, près d'un quart de cette population peine à vivre dignement, cumulant parfois emploi et études. Cette précarité dès le plus jeune âge peut entraîner une spirale de difficultés, et cela avant même d'entrer sur le marché du travail. Le Revenu universel d'activité pourrait donc constituer un levier pour aider ces jeunes à s'émanciper. Aussi, il pourrait permettre une plus forte sécurisation des parcours des jeunes en situation de handicap.

### ***Les personnes handicapées en situation de pauvreté***

L'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) est destinée à assurer des conditions de vie dignes à des personnes handicapées âgées de 20 ans ou plus. Il s'agit de la principale prestation destinée au revenu des ménages modestes comportant une personne handicapée et son montant est plus élevé que la plupart des autres minima sociaux compte tenu des efforts supérieurs à accomplir dans la construction d'un projet de vie et l'insertion sur le marché du travail. Elle ne permet pas toujours un gain au travail lorsque celui-ci est envisagé. Le Revenu universel d'activité pourrait inclure l'AAH tout en conservant une approche spécifique du handicap dans la solidarité nationale. Afin de leur fournir un revenu décent en répondant à leurs besoins, en évitant de figer les parcours et les possibles pour les personnes, en favorisant l'exercice d'une activité comprise au sens large, y compris sur des temps très partiels. Il s'agit également de s'assurer d'une articulation claire avec les autres aides intégrées au Revenu universel d'activité, comme les aides au logement.

### ***Les personnes âgées en situation de pauvreté***

Le système actuel permet aux personnes âgées d'accéder à un seuil minimal de ressources avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Pourtant, les allocataires de l'ASPA sont aujourd'hui confrontés à de nombreuses difficultés d'accès à leurs droits à l'âge de la retraite et de nombreuses personnes renoncent à la demander. Le Revenu universel d'activité pourrait s'adresser à eux.

## **III. COMMENT DEVRA FONCTIONNER LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ?**

### **1. Les conditions à remplir pour bénéficier du Revenu universel d'activité**

Dans le système de solidarité actuel, les aides sociales sont versées sous conditions de ressources du bénéficiaire, et parfois de celles de son foyer. Les montants des aides prennent en compte, eux aussi les revenus du bénéficiaire et parfois ceux de son foyer. Le Revenu universel d'activité doit-il continuer à être versé sous conditions de ressources et doit-il prendre en compte la situation familiale ?

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

### ***Prendre en compte les revenus de tout le foyer***

Le fait de vivre en couple ou à plusieurs permet à une famille de faire des économies d'échelle sur certaines dépenses, par exemple en matière de loyer. C'est pourquoi aujourd'hui, notre modèle de prestations sociales, comme notre modèle fiscal, reposent sur une logique de foyers et tous les revenus du foyer sont pris en compte, même si c'est parfois à des degrés divers, comme pour l'AAH par exemple. Le Revenu universel d'activité pourrait reprendre cette logique. Il pourrait à l'inverse être versé individuellement à chaque personne sans tenir compte d'économies d'échelles dans les dépenses afin de favoriser son autonomie voire sans prendre en compte les revenus du conjoint par exemple. Cela pourrait être moins intrusif dans la vie privée mais conduirait à aider davantage un couple qu'une personne seule.

### ***Prendre en compte le fait d'avoir des enfants à charge***

Le fait d'avoir des enfants peut entraîner des dépenses supplémentaires. Aujourd'hui, certaines prestations comme le revenu de solidarité active (RSA) tiennent compte de cette situation et sont augmentées lorsque le foyer a des enfants à charge. Le Revenu universel d'activité pourrait reprendre cette logique.

## **2. Les modalités de demande du Revenu universel d'activité**

Le Revenu universel d'activité doit lutter contre le non-recours aux aides sociales de ceux qui y ont droit. Le non-recours c'est le fait, pour des personnes qui ont droit aux aides sociales, de ne pas demander ces aides sociales. Cela peut être par manque d'information, parce que les démarches sont complexes ou encore par choix. Le non-recours accroît les inégalités et la pauvreté.

### **La position du Mouvement Hlm :**

En luttant contre le non-recours, on va nécessairement augmenter le nombre d'allocataires, ce qui aura pour effet, sauf à baisser les allocations des personnes déjà concernées, une augmentation du coût des aides sociales. Il faut donc dès à présent prévoir le financement.

### ***Détecter les personnes éligibles au Revenu universel d'activité afin de les informer de leur droit***

Avec le prélèvement à la source et le grand nombre d'informations dont disposent les administrations, on pourrait plus facilement détecter les personnes qui pourraient bénéficier du Revenu universel d'activité voire le proposer ou l'actualiser automatiquement, mais chacun pourrait refuser de bénéficier de cette aide s'il ne le souhaite pas.

### ***Dès l'attribution du Revenu universel d'activité, offrir un accompagnement professionnel et/ou social immédiat, selon la situation de la personne***

Si la personne ne travaille pas, lorsqu'elle perçoit le Revenu universel d'activité, il faudrait pouvoir lui proposer systématiquement un accompagnement social ou professionnel dès l'attribution de l'aide afin de l'aider dans sa recherche d'activité, si elle peut travailler, et à résoudre d'autres difficultés sociales éventuelles (problèmes de logement, d'accès à d'autres droits, etc.).

## Comment répondre à la consultation autour du Revenu universel d'activité ?

C'est également l'enjeu du service public de l'insertion, lancé par le gouvernement afin de renforcer et garantir dans la durée l'accompagnement adapté et individualisé des personnes en situation de pauvreté.

### 3. Le financement du Revenu universel d'activité

#### **Financer le Revenu universel d'activité par la solidarité nationale**

Aujourd'hui, les prestations qui pourraient composer le Revenu universel d'activité sont financées principalement par l'État (APL, AAH, prime d'activité) mais le RSA est financé par les départements.

#### **La position du Mouvement Hlm :**

Qui va financer ce nouveau système ? Compte tenu de ses ambitions (lutte contre le non-recours, intégration de nouveaux bénéficiaires au système de solidarité), le RUA sera-t-il réalisé à budget constant, et donc fera-t-il des perdants parmi les allocataires actuels, ou doit-on revoir son financement à la hauteur des besoins, sans baisser le montant des prestations ou des aides actuellement versées ?

La question du financement du nouveau système, pourtant essentielle, n'est pour l'instant pas traitée. Or, les orientations budgétaires fixées à la réforme sont déterminantes. A simple enveloppe globale maintenue, la perspective d'extension des droits de certains ménages (ne serait-ce que par la diminution des non-recours) n'ouvre comme solution que la baisse de prestations d'autres ménages. On peut certes économiser des frais de gestion, éviter les situations ou les versements indus. C'est bienvenu, mais cela ne sera pas à la hauteur des besoins. Pour qu'il y ait une « avancée sociale » il faut que le financement des « non-recours » ou de nouveaux bénéficiaires s'accompagne d'une augmentation du montant global, ce qui pour l'instant n'est pas garanti. Le Mouvement Hlm considère que l'objectif d'équité entre ménages pauvres ne doit pas éluder la question de la solidarité nationale globale. Les plus grandes inégalités se situent entre les plus riches et les plus pauvres, pas entre les très pauvres et les « un peu moins » pauvres.

Depuis juillet 2017, les économies réalisées par l'Etat sur les aides au logement s'élèvent à plus de 7 milliards d'euros. Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2020 qui prévoit une dépense de l'Etat de 12 milliards d'euros pour le financement des aides personnelles au logement, soit une baisse de 23% par rapport à la loi de finances pour 2017. Est-ce la trajectoire visée s'agissant des aides sociales contenues dans le futur RUA ?

Pour les Français, la mise en place du Revenu universel d'activité vise d'abord à faire des économies, et elle fera des perdants parmi les plus modestes. 77% des Français estiment qu'« avec la mise en place du Revenu universel d'activité, le Gouvernement cherche en priorité à faire des économies sur les aides sociales et les prestations sociales ». 71% considèrent que « la mise en place du Revenu universel d'activité fera des perdants parmi les personnes qui bénéficient aujourd'hui d'aides sociales ou de prestations sociales » (*Enquête réalisée par internet les 15 et 16 juillet 2019 par BVA, auprès d'un échantillon national de 1002 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus*).