



Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence du coronavirus. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de membres des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Gérer l'impact sur les ménages : évaluation des transferts universels (TU)¹

En réponse à la grave récession économique provoquée par l'épidémie de coronavirus, des appels ont été lancés en faveur des transferts universels (TU) ou quasi-universels², qui permettraient de fournir un soutien direct et rapide à de nombreux ménages touchés par le virus ou en grande difficulté financière. La présente note analyse les questions relatives à la conception et la mise en œuvre des TU, ainsi que l'économie politique du soutien universel au revenu des ménages dans la crise actuelle. La section I compare des mesures du type TU avec d'autres formes de filets de sécurité qui existent aujourd'hui et propose une taxinomie simple pour aider à évaluer dans quelles conditions les TU constitueraient un outil souhaitable de soutien au revenu des ménages. La section II examine les questions d'économie politique posées par l'universalité de ce type d'aide, à laquelle de nombreux pays réfléchissent actuellement.

Les questions ou remarques éventuelles concernant la présente note peuvent être adressées à cdsupport-spending@imf.org.

I. LES TRANSFERTS (QUASI-)UNIVERSELS COMME INSTRUMENT TEMPORAIRE DE SOUTIEN DU REVENU

Sur fond de pandémie de COVID-19, les transferts universels suscitent un intérêt croissant dans certains pays, qui en font un élément de leur riposte budgétaire pour protéger les ménages des chocs provoqués par le chômage et les pertes de revenu. Depuis le début de la crise, certains pays avancés ont adopté ou envisagent de recourir aux TU pour compléter leurs systèmes de prestations sociales. Il s'agit, entre

¹ Préparée par Delphine Prady.

² Par souci de concision, le terme TU désignera ici des dispositifs universels ou quasi-universels. Le terme « quasi-universel » renvoie au fait de réserver les prestations à des groupes de population spécifiques. L'exclusion des ménages ou des personnes les plus riches, par exemple, pourrait être mise en œuvre en instaurant une procédure rapide d'autodéclaration ou en augmentant les taux d'imposition sur le revenu des tranches supérieures pour financer les prestations.

autres, des États-Unis, de Hong Kong, de la Serbie et de Singapour³. Ces transferts sont destinés à aider temporairement les ménages ayant subi une perte de revenu à financer une partie de leurs dépenses essentielles (produits alimentaires, factures de services d'utilité publique, crédits hypothécaires, loyers, factures médicales, frais de transport, etc.). En principe, les programmes de TU ne revêtent pas nécessairement un caractère exceptionnel ou provisoire quand ils sont conçus en tant qu'instruments de redistribution. Cette note s'intéresse plus particulièrement aux TU de courte durée, accordés à titre exceptionnel voire à plusieurs reprises sur une courte période, qui sont alors un outil de transition, un revenu de « secours » en attendant le versement de prestations existantes ou la reprise d'un travail⁴.

Le coût budgétaire brut d'une mesure de recours temporaire à des TU couvrant l'ensemble des résidents adultes serait considérable⁵. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, distribuer à tous les résidents majeurs (de plus de 18 ans) 5 % du revenu médian par habitant du pays (un peu comme les États-Unis, qui ont opté pour un TU de 1 200 dollars par personne, soit environ 6 % du revenu médian par habitant) représenterait un coût budgétaire brut allant de 0,7 % du PIB en Irlande à environ 1,9 % du PIB en Turquie (graphique 1)⁶. Dans les pays européens, ce type de transfert coûterait en moyenne de l'ordre de 1,5 % du PIB, soit 40 % des dépenses publiques actuellement consacrées à l'aide sociale et aux allocations de chômage (graphique 1). Si ces transferts bénéficiaient à l'ensemble de la population, le coût en serait plus élevé. À l'inverse, le ciblage des transferts, en fonction du revenu ou de la situation au regard de l'emploi ou encore de la composition familiale, limiterait le coût de la mesure. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, si les transferts ne concernaient que les enfants (moins de 18 ans) et les personnes âgées (plus de 65 ans), le coût budgétaire serait divisé, passant d'en moyenne 1,3 à environ 0,7 % du PIB. Dans les pays déjà dotés de solides dispositifs de protection sociale (les pays les plus avancés), une mesure du type TU coûtant 1,5 % du PIB équivaldrait peu ou prou à une augmentation de 75 % des prestations existantes d'assistance sociale et de chômage

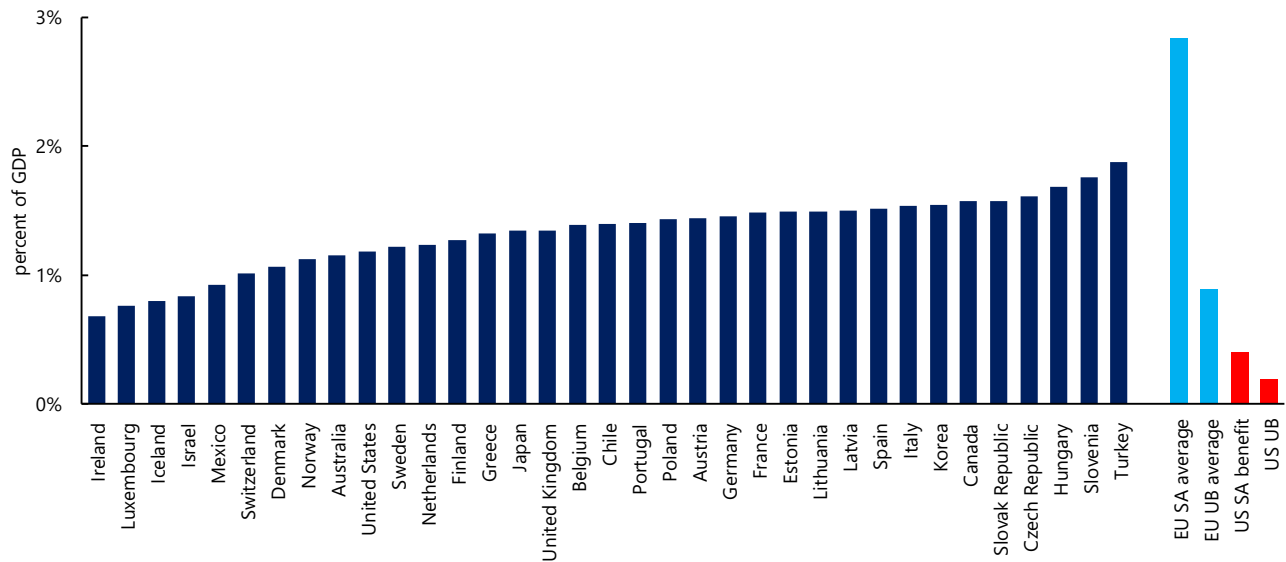
Graphique 1. OCDE : coût budgétaire brut de TU équivalent à 5 % du revenu médian par habitant (en pourcentage du PIB)

³ Les États-Unis ont introduit un crédit d'impôt remboursable de 1 200 dollars en faveur de toute personne déclarant un revenu brut (bénéficiaires de prestations sociales compris) inférieur à 75 000 dollars. Ce crédit est majoré de 500 dollars par enfant et décroît jusqu'à zéro pour les revenus bruts compris entre 75 000 et 100 000 dollars.

⁴ Au sujet de l'opportunité de prévoir des programmes du type TU dans le cadre des systèmes de redistribution permanents d'un pays, voir [Francese et Prady \(2018\)](#).

⁵ Le coût budgétaire net des TU dépendra de leurs caractéristiques : imposables ou se substituant à d'autres programmes sociaux.

⁶ Le coût budgétaire brut estimé dépend de la démographie du pays (plus la population est jeune, moins le coût des TU distribués aux seuls résidents majeurs est élevé) et des inégalités de revenu, mesurées par la différence entre le revenu médian et le revenu moyen par habitant. Au sujet de l'impact des inégalités, voir l'édition d'[octobre 2017 du *Moniteur des finances publiques*](#) et [Francese et Prady \(2018\)](#).



Source : calculs des services du FMI à partir des données provenant des PEM, des Nations Unies, de l'OCDE, de la CFAP européenne et de PovcalNet (Banque mondiale). Les données sur le revenu médian en Arabie saoudite, en Chine, en Inde et en Indonésie proviennent de Gallup (2013).

Note : Les transferts sont redistribués à tous les résidents majeurs (plus de 18 ans). Les dépenses d'assistance sociale (AS) englobent les allocations familiales, les allocations logement et les allocations de lutte contre l'exclusion sociale versées dans les pays européens (UE 27 + Royaume-Uni, Norvège, Islande et Suisse), ainsi que les allocations familiales et de lutte contre l'exclusion sociale versées aux États-Unis ; AC signifie allocation de chômage.

Pour une enveloppe budgétaire donnée, la priorité devrait être de déterminer si les systèmes en place pourraient être étendus en temps voulu à plus d'allocataires et servir des prestations plus généreuses.

Par rapport à des transferts ciblés, des TU garantiraient une redistribution uniforme dans la population et pourraient améliorer la couverture des ménages laissés de côté par les transferts ciblés, mais aux dépens de la générosité des allocations versées à ces ménages modestes. D'où la nécessité d'évaluer d'abord les possibilités de renforcer les systèmes de protection sociale, qui varient considérablement d'un groupe de revenu à l'autre dans un même pays. De nombreux pays riches dotés de filets de protection solides étendent l'assistance sociale et l'indemnisation du chômage en assouplissant les critères d'admissibilité, en relevant le niveau des prestations et en prolongeant leur durée⁷. Aux États-Unis, par exemple, l'allocation de chômage a été étendue aux travailleurs à la demande, aux entrepreneurs individuels et aux travailleurs indépendants sous contrat. En revanche, dans la plupart des pays émergents et à faible revenu, il sera beaucoup plus compliqué de renforcer les systèmes de protection sociale pour fournir en temps voulu les aides indispensables⁸. D'autres solutions pourraient néanmoins être mises en place rapidement, avec par exemple des mesures d'indulgence (subvention forfaitaire) qui pourraient cibler les ménages occupant des logements sociaux (pour les loyers) ou bénéficiant de tarifs sociaux de l'énergie, ce qui permettrait de maîtriser le coût budgétaire des aides par rapport

⁷ Voir la note d'accompagnement « Expenditure Policies in Support of Firms and Households ».

⁸ Tout transfert de ce type a des effets de désincitation au travail (effets de revenu ou de substitution). En règle générale, les transferts universels ont moins d'effets de distorsion à la marge. Pour évaluer correctement les effets de distorsion de n'importe quel outil de politique économique, il faut évaluer dans le détail le barème des impôts et des transferts, car le taux d'imposition marginal et le taux d'imposition de l'activité pour les ménages admissibles aux allocations existantes peuvent être élevés, laissant supposer que les systèmes ciblés actuels peuvent aussi avoir des effets importants de désincitation au travail.

à des mesures du type TU. Il est toutefois probable que des TU sans affectation particulière seraient plus efficaces⁹.

Les transferts universels peuvent être considérés comme des outils de soutien du revenu complétant les systèmes existants potentiellement mis à rude épreuve en raison de la crise. Les personnes qui ne percevaient aucune prestation sociale avant et ne disposaient pas d'une épargne suffisante pour faire face à des pertes de revenu soudaines sont celles pour qui les coûts du confinement économique sont les plus élevés. Dans les pays où les nouveaux chômeurs peuvent prétendre aux allocations existantes, les délais peuvent être longs, car l'administration est submergée par la masse de demandes simultanées¹⁰. Si, en plus de l'afflux massif de nouvelles demandes, les programmes sont étendus sans recruter du personnel supplémentaire dans les services sociaux et que des problèmes de communication ou de manque d'information apparaissent, les nouvelles inscriptions peuvent être encore retardées par l'allongement des délais de traitement. Dans les pays où les nouveaux chômeurs ne peuvent pas prétendre aux prestations existantes ou sont difficiles à atteindre, la nécessité de recourir à d'autres formes d'aide rapides est plus urgente. Des TU n'exigeant pas d'inscription individuelle permettraient de fournir une assistance rapide, laissant ainsi le temps à des systèmes plus ciblés de se mettre en place à court et moyen terme.

Des propositions du type TU peuvent effectivement compenser en partie les pertes de revenu d'une majorité de la population, si de nombreuses questions concrètes liées à leur conception et leur mise en œuvre dans chaque pays sont rapidement examinées et réglées. L'efficacité des TU dépendra par exemple du traitement fiscal des transferts et de la portée/des limitations précises des dispositifs.

- **Difficultés de mise en œuvre.** Dans les pays avancés, les dossiers fiscaux et les registres des services sociaux aideront à identifier et atteindre les bénéficiaires potentiels. Les outils numériques peuvent être utiles, mais leur couverture limitée peut empêcher de vastes pans de la population de percevoir les prestations. Ainsi, le programme indien Aadhaar – le plus important programme biométrique au monde, auquel se sont inscrits 1,2 milliard de résidents en quelques années – peut sans doute inspirer les pays émergents qui disposent de moyens et de données centralisées leur permettant d'apparier des informations bancaires individuelles avec des numéros d'identification uniques pour procéder à des transferts directs. Les pays où la bancarisation est très limitée et les systèmes d'identification médiocres peuvent néanmoins imaginer des solutions rapides en utilisant l'argent mobile et d'autres méthodes pour identifier les bénéficiaires ayant le plus besoin d'une aide immédiate : identification grâce aux réseaux communautaires, registres sociaux et professionnels disponibles au niveau des collectivités locales, etc.¹¹. Dans tous les pays, comme les travailleurs sociaux et tous les agents publics qui aident les ménages vulnérables au quotidien

⁹ De surcroît, les paiements en retard ou partiels des factures pour services d'utilité publique devront probablement être réglés aux entreprises de secteurs clés comme l'électricité, l'eau et l'assainissement et les transports, avec des risques potentiels liés à la gestion publique. Il est pourtant souhaitable de garantir la continuité de la fourniture et d'empêcher les expulsions pour factures ou loyers impayés pendant un certain temps, afin de tenir compte des décalages entre l'arrivée des prestations sociales et la date d'exigibilité des factures.

¹⁰ Dans la dernière semaine de mars 2020, 3,3 millions d'Américains ont fait valoir pour la première fois leurs droits aux allocations de chômage. Ils n'avaient jamais été aussi nombreux depuis 1982. Au Royaume-Uni, entre le 16 et le 31 mars, 950 000 personnes ont demandé à bénéficier de la principale allocation de revenu, alors que le chiffre habituel est d'environ 100 000 sur une période de deux semaines. Le ministère du Travail et des Retraites a déplacé plus de 10 000 agents afin de traiter les demandes et continue de recruter du personnel pour raccourcir des délais de vérification des identités et de traitement des paiements.

¹¹ Au Rwanda, l'État distribuera des denrées alimentaires aux ménages « touchés par le virus » et qui tirent l'essentiel de leur revenu du secteur informel à Kigali (marchands ambulants, motos-taxis, etc.). Ces ménages seront identifiés dans chaque quartier grâce au système des « Mudu Gudus », un réseau d'organisations locales chargées de cibler et de distribuer les transferts sociaux de l'État.

sont extrêmement sollicités, l'introduction d'un nouveau programme exigera de recruter du personnel supplémentaire.

- **Caractéristiques.** Il faudra également définir des paramètres importants et d'ordre pratique et décider par exemple s'il faut i) inclure le paiement dans la base d'imposition ordinaire, appliquer un traitement fiscal spécial pour récupérer encore plus d'impôt dans les tranches élevées ou exonérer le transfert ; ii) inclure les non-citoyens ; iii) adapter le montant des prestations à la composition des ménages ; iv) inclure ceux qui bénéficient déjà de prestations (en augmentant les prestations) ou les exclure du dispositif de TU ; et v) adopter et annoncer une stratégie de sortie crédible en fixant une date butoir claire mettant fin au programme de TU, au moins dans sa version « gestion de crise ». Ces décisions nécessaires risquent de rendre plus complexe une idée pourtant simple : « distribuer de l'argent à tout le monde ».

Une fois qu'un système de services de base – incluant un dispositif d'identification et assurant un degré acceptable d'inclusion financière et d'équipement en téléphones mobiles – est en place, les principaux critères à prendre en compte avant d'envisager un programme de TU sont les résultats qu'obtiennent les autres formes de soutien existantes en termes i) de couverture des ménages pauvres et ii) d'adéquation des prestations (graphique 2)¹²:

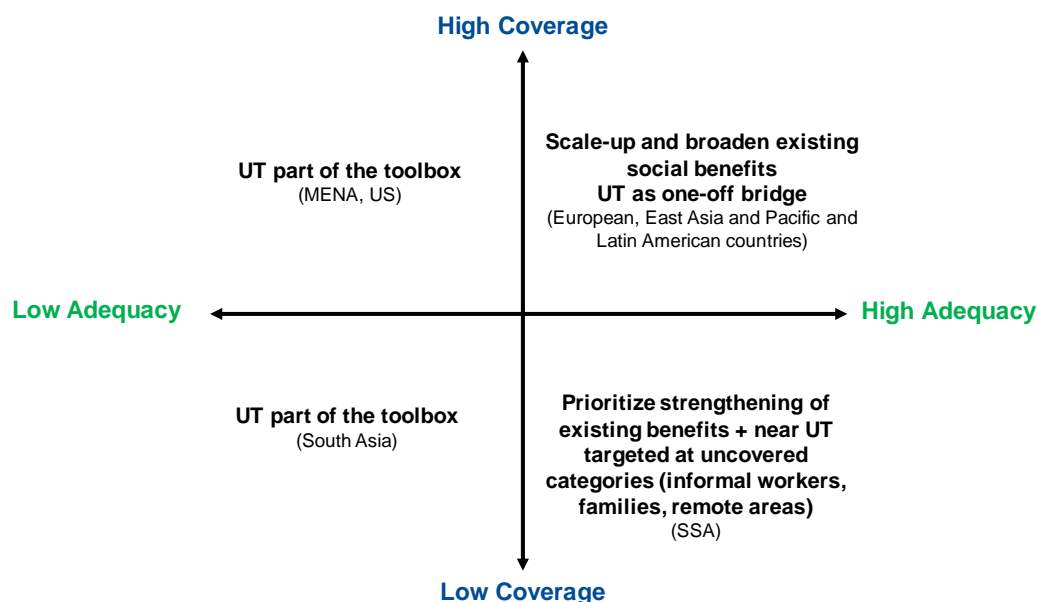
- **Bonne couverture-bonne adéquation** (pays d'Europe, d'Asie de l'Est, de la région Pacifique et d'Amérique latine, par exemple) : selon ces critères-là, il n'y a pas de besoin évident de programmes du type TU, à moins que le faible taux de participation aux programmes existants ne soit problématique, que l'importance du secteur informel n'empêche d'atteindre tous les ménages exposés à des risques élevés de pertes de revenu ou que les difficultés administratives entraînées par l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le système ne soient excessivement contraignantes et chronophages. La France, par exemple, a opté pour un élargissement du dispositif de chômage partiel, que les entreprises et les salariés connaissent bien, pour arriver à environ un tiers du coût annuel total des programmes de revenu minimal garanti. Au Royaume-Uni, les critères d'accès à une agence pour l'emploi du programme de crédit universel pour enfants seront provisoirement assouplis pour les personnes infectées par la COVID-19 ou en quarantaine sur recommandation des autorités.
- **Faible couverture-faible adéquation** (pays d'Asie du Sud, par exemple) : là où ils peuvent être mis en place, les programmes du type TU permettraient peut-être d'apporter une aide immédiate et globale aux ménages mais, compte tenu des maigres ressources budgétaires, ils doivent être comparés avec d'autres formules comme les exonérations de frais sur certains services (transactions bancaires mobiles, par exemple), les paiements en nature sous forme de biens et de services (soins de santé et denrées alimentaires, en particulier) et le ciblage de catégories de population plus étroites (familles avec enfants, par exemple) ou de zones spécifiques. L'Indonésie, par exemple, augmente de 33 % les émissions de bons alimentaires électroniques pour six mois, au profit du quartile le moins riche.
- **Bonne couverture-faible adéquation** (région MOAN, par exemple) : des programmes du type TU permettraient peut-être d'apporter une aide immédiate et globale aux ménages et pourraient se révéler plus progressifs que le subventionnement des prix. Dans les pays où le filet de sécurité et la couverture bancaire sont relativement étendus, la mise en œuvre de TU serait sans doute assez simple : le Programme saoudien de compte citoyen, par exemple, fournit un soutien au revenu à tous les ménages saoudiens via des transferts numériques. En revanche, dans les pays où le filet de protection couvre une population nombreuse mais n'est pas relié aux informations bancaires (pour les programmes de redistribution en nature à grande échelle, par exemple), des TU prenant la forme d'un soutien monétaire en espèces ou de paiements

¹² Les grands groupes de pays utilisés ici et pour le graphique 1 masquent évidemment des disparités non négligeables entre pays.

électroniques peuvent se révéler plus compliqués à mettre en œuvre et devraient probablement se transformer en appui non financier.

- **Faible couverture-faible adéquation** (pays d'Afrique subsaharienne, par exemple) : là où ils peuvent être mis en place, des programmes du type TU pourraient compléter les programmes existants, car la redistribution des ressources actuelles entre un plus grand nombre de ménages pourrait entraîner des pertes de bien-être considérables au bas de l'échelle. Comme dans les pays où une faible couverture est associée à des prestations insuffisantes, augmenter la fourniture de biens et de services (soins, eau, services de transport, en particulier) serait aussi une possibilité.

Graphique 2. Quand elles sont possibles, des mesures du type TU pourraient figurer dans la panoplie des dépenses sociales



Source : services du FMI.

Note : L'adéquation et la couverture se rapportent aux systèmes de prestations d'assistance sociale existants.

L'adéquation renvoie au ratio montant des prestations/quintile du bien-être le plus faible (mesuré par le total des dépenses des ménages étudiés) ; la couverture renvoie au ratio bénéficiaires/quintile inférieur de la population. AfSS :

Afrique subsaharienne.

II. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'AIDE UNIVERSELLE AU REVENU

En termes d'économie politique, l'introduction temporaire de TU peut être difficile sur le plan politique essentiellement pour trois raisons : i) crédibilité pour mettre en œuvre le programme et en sortir, ii) variations de l'acceptabilité politique de l'universalité et iii) capacité à financer le programme. Les probabilités de matérialisation de ces risques dépendent du calendrier de mise en œuvre des TU (graphique 3) :

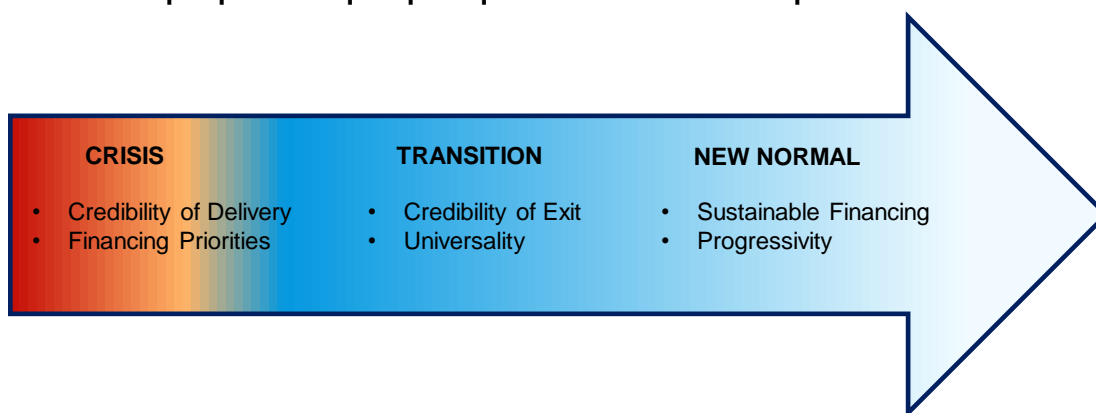
- **Pendant la crise.** La couverture large et le caractère exceptionnel assumé des TU ont des chances d'être bien accueillis par le grand public, compte tenu des coûts que le confinement économique entraîne pour l'ensemble de la population, ce qui renforce la solidarité. En outre, ce type de mesure non conventionnelle et coûteuse peut contribuer à éviter que l'aide gouvernementale ne soit perçue comme avantageant de manière disproportionnée les entreprises/employeurs. Le but des TU est facile à expliquer et à comprendre, ce qui accroît la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à prendre des mesures pour subvenir aux besoins de leur population en temps de crise. À ces avantages sont associés deux risques importants pour les gouvernements : ils doivent effectivement soutenir les ménages en temps voulu, sous peine de se discréditer

rapidement, et ils doivent trouver les ressources nécessaires au financement d'un programme relativement cher, ce qui implique de hiérarchiser les dépenses ; il faut en effet répartir des moyens budgétaires limités pour satisfaire des demandes multiples (entreprises au bord de la faillite, secteurs essentiels comme l'électricité, l'eau, les transports, l'approvisionnement alimentaire qui doivent poursuivre leurs activités, etc.).

Pendant la transition. Quand la crise s'éloigne, l'aide universelle au revenu devient moins nécessaire et il devient plus urgent d'améliorer le ciblage des maigres ressources au profit d'autres dépenses prioritaires. Il est souhaitable que les programmes de secours d'urgence trouvent un juste équilibre entre l'aide aux entreprises et l'aide aux ménages, pour que les priorités soient redéfinies dans un climat apaisé, selon l'évolution des besoins des différents secteurs et des ménages. Les dirigeants devraient aussi affirmer clairement le caractère exceptionnel des TU, pour éviter les problèmes après la crise, quand le programme est revu à la baisse, et pour que les engagements politiques soient tenus en temps opportun. Si des voix s'élèvent pour dénoncer le fait que des ménages aisés bénéficient des TU, tandis que de nouveaux emplois sont créés et que le travail reprend, la stratégie de financement de la mesure devrait en prévoir la progressivité. Il suffit pour cela que les TU soient imposables et qu'une fiscalité progressive (comme l'impôt sur le revenu et les taxes foncières) garantisse le financement des transferts par les plus hauts revenus. Pour accentuer la progressivité globale des impôts et des transferts, le taux d'impôt sur le revenu pourrait aussi être majoré dans les tranches supérieures afin d'exclure de fait les ménages les plus riches du dispositif.

- **Après le retour à la nouvelle norme.** L'infrastructure des TU – c'est-à-dire les informations et les données collectées sur les bénéficiaires, les mécanismes de service des prestations – peut fournir une base au renforcement du filet de sécurité sans doute seulement à moyen terme, car il est difficile d'apporter une aide suffisante aux plus vulnérables en restant dans des limites budgétaires raisonnables. Il est possible d'augmenter la progressivité des prestations et l'espace budgétaire à moyen terme. En revanche, dans la majorité des pays émergents et en développement, passer effectivement d'un dispositif de TU de crise à une protection sociale plus pérenne exigera d'investir des montants considérables dans des registres universels de citoyens, l'intégration des bases de données socioéconomiques et fiscales, des systèmes de transferts électroniques et l'amélioration de l'inclusion financière¹³.

Graphique 3. Risques politiques associés aux TU en période de crise



Source : services du FMI.

¹³ Voir également la note d'accompagnement « Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery ».