

POUR UN MINIMUM DECENT

CONTRIBUTION A LA REFORME DES MINIMA SOCIAUX



Président du groupe de travail : **François Chérèque**
Rapporteur : **Delphine Chauffaut**

Membres du groupe de travail :
Françoise Bouygar, Denis Clerc, Victor Duchamp,
Alexis Goursolas, Thomas Guays, Jean-François Le Ruof

Le 30 novembre 2016

Les minima sociaux sont aujourd'hui considérées avec suspicion par une partie des Français. Certains y voient une forme d'assistanat. D'autres en critiquent la complexité et leur préféreraient la trompeuse simplicité d'un « revenu universel ». A l'orée d'une campagne électorale où ces débats risquent d'occuper une place importante, Terra Nova a souhaité formuler ses propres propositions.

Le présent rapport propose de fusionner les minima actuels dans un seul et unique « minimum décent » dont l'objectif serait de fournir à tout individu qui n'en a pas les moyens les ressources nécessaires pour mener une vie décente. Cette allocation serait attribuée à tous les adultes sous seule condition de ressources : toute personne de plus de 18 ans résidant sur le territoire national depuis au moins 4 ans, dont l'ensemble des revenus personnels se situent sous un certain seuil y serait donc éligible. Ce minimum décent s'élèverait à 750 euros par mois pour une personne seule, soit une somme supérieure à nombre de minima existants, mais encore en-dessous du seuil de pauvreté et assez éloignée du smic (65 % du smic net à temps plein).

Il s'agirait d'une allocation différentielle : la prestation s'adapterait strictement aux ressources, pour atteindre la somme de 750 euros. Au-dessus de ce niveau, la dégressivité des prestations, gage de l'attractivité d'une activité professionnelle, serait assurée par la prime d'activité. Nous avons opté pour un régime de semi-individualisation : on tient compte des ressources conjugales pour attribuer la

Synthèse

prestation, mais pas des échelles d'équivalence pour en déterminer le montant. Ainsi un ménage monoactif ayant des revenus confortables ne se verrait octroyer aucune prestation. En revanche, dans un ménage composé d'une personne inactive et d'une autre salariée gagnant 1000 euros par mois, la personne inactive se verrait octroyer 750 euros mensuels. Toutefois la partie des revenus agrégés dépassant 1500 euros (soit deux fois le minimum décent) serait divisée par deux, afin de réduire l'effet de seuil autour de 1500 euros de revenus d'activité.

Nous sommes en outre favorables à une automatisation du versement et à la recentralisation totale de la gestion du dispositif au détriment des départements en particulier, qui garderaient cependant d'importantes tâches d'accompagnement et d'insertion.

Pour bien faire, cette proposition devrait aller de pair avec la reconfiguration d'un certain nombre de politiques sociales et fiscales à la fois pour accroître la cohérence des solidarités à l'égard des plus démunis et pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mesure.

Sous ces différentes conditions, le minimum décent serait de nature à satisfaire plusieurs attentes sociales. Une attente de sécurité et de protection, tout d'abord. Une attente de plus grande égalité de traitement entre les publics exposés à la pauvreté, ensuite. Et enfin une attente d'équilibre entre l'impératif moral de décence, d'une part, et l'exigence de valorisation de l'effort et du travail qui demeure au cœur de la philosophie sociale des progressistes.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

1 - DES MINIMA SOCIAUX : POURQUOI ?

1.1 - UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE PROGRESSIVE

Des minima pour les pauvres qui ne peuvent pas travailler

Les personnes âgées

Le handicap et l'invalidité

Les demandeurs d'emploi

Les années 1980 : l'universalisation de la protection

Une remise en cause récurrente

1.2 - AUJOURD'HUI, DES JUSTIFICATIONS MULTIPLES

Compenser les insuffisances des assurances sociales

La redistribution : un système efficace

La décence dans un pays riche

Un pacte social inclusif

1.3 - ES ENJEUX ECONOMIQUES DES MINIMA SOCIAUX

Le social contre l'économique ?

Le social pour l'économique !

2 - UNE REFORME RADICALE : VERS UN MINIMUM DECENT

2.1 - COMPLEXE, PEU LISIBLE, L'ARCHITECTURE DES MINIMA SOCIAUX JUSTIFIE UNE REFORME DE GRANDE AMPLEUR

Une grande complexité administrative et un non-recours problématique

Des injustices entre les minima

Pour les citoyens, un système incompréhensible et inefficace

Pour les gestionnaires, des coûts financiers et humains

Encadré n° 1 : La fraude, un vrai-faux problème ?

2.2 - UNE REFORME JUSTE ET SIMPLE

Pour une véritable réforme de l'accompagnement social

Pour un minimum décent

Un objectif : clarifier les objectifs de la politique de solidarité

Un impératif : simplifier le système autour d'une prestation

Le montant du minimum décent

Un minimum semi-individualisé

Encadré 2 - Les échelles d'équivalence

L'absolue nécessité de l'harmonisation des bases ressources

Pour un droit automatisé et financé sur une base nationale

Le coût du minimum décent pour les finances publiques et son financement

Encadré n° 3 : Minimum décent : principes de chiffrage (Contribution de la cellule chiffrage de Terra Nova)

Prévoir la phase de transition pour gérer le problème des « perdants »

Encadré 4 - Les budgets de référence

Encadré 5 - Le revenu universel, une solution inadaptée

CONCLUSION

INTRODUCTION

Les politiques de solidarité, à commencer par celles qui concernent les plus démunis, sont aujourd'hui considérées avec suspicion par une partie des Français. Certains voient ainsi dans les minima sociaux une forme d'assistanat, c'est-à-dire d'encouragement à l'inactivité. D'autres en critiquent la complexité et l'opacité et leur préféreraient l'apparente simplicité d'un « revenu d'existence » ou d'un « revenu universel » dont les modalités sont très variables selon les auteurs. A l'orée d'une campagne présidentielle où ces débats risquent d'occuper une place importante, Terra Nova a souhaité prendre position à la fois pour dissiper quelques préjugés, clarifier les fondements de la solidarité à l'égard des plus démunis et formuler ses propres propositions.

Près de trente ans après la création de l'emblématique Revenu minimum d'insertion (1988), la France compte dix minima sociaux¹. Octroyés à plus de quatre millions d'allocataires, ils représentent une dépense publique d'environ 24 milliards d'euros, soit un peu plus de 1% du PIB. La progression de cette dépense, qui s'est d'abord expliquée par la création successive de nouveaux minima, est désormais principalement tirée par la progression du nombre des allocataires, notamment sous l'effet de la crise économique².

Le rapport du député Sirugue³ classe ces prestations en quatre grands pôles : les minima destinés aux personnes âgées, ceux visant à attendre le départ à la retraite, ceux dédiés aux personnes handicapées et enfin les minima destinés aux personnes n'ayant pas (ou plus) de droit à une indemnisation chômage. A partir de constats relativement proches sur les imperfections de ces minima, des missions parlementaires et des groupes de réflexion⁴, ont abouti à des propositions très diverses.

La question de la fusion des minima sociaux, en particulier, n'est pas neuve : on la trouve dans le rapport du Commissariat Général au plan signé par M. Belorgey en 2000, puis dans le rapport « Au possible nous sommes tenus », rédigé sous la direction de M. Hirsch en 2005. Au-delà de leur complexité intrinsèque, l'engagement de ces réformes, généralement proposées à coût constant, a jusqu'à présent été empêché par la perspective de faire de nombreux « perdants » dans les catégories les plus démunies de la population.

¹ A savoir : le revenu de solidarité active, l'allocation de solidarité pour les personnes âgées, l'allocation adultes handicapés, l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation veuvage, le revenu de solidarité pour l'Outre-mer, la prime transitoire de solidarité, l'allocation temporaire d'attente et l'allocation pour demandeur d'asile.

² On comptait 400 000 allocataires du RMI en 1989 ; vingt-cinq ans plus tard, en 2014, 2,47 millions de foyers perçoivent le RSA. Cette croissance est plus rapide pendant les périodes de crise. On a ainsi assisté à une hausse de 15% du nombre de bénéficiaires des minima sociaux entre 2010 et 2014.

³ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000239-repenser-les-minimas-sociaux-vers-une-couverture-socle-commun>

⁴ <http://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/pour-une-allocation-sociale-unique-0>
<http://revenuebase.info/>

Ce n'est pourtant pas une fatalité, et, parce qu'elle constitue à la fois un impératif démocratique et une mesure de rationalisation souhaitable⁵, la simplification des minima doit rester un horizon directeur pour les réformes à venir, d'autant que des avancées progressives⁶ le rendent de plus en plus crédible.

Mobilisant différents travaux universitaires, administratifs et parlementaires, enrichi par une série d'auditions, ce rapport est issu des réflexions d'un groupe d'experts réunis par Terra Nova, ayant tous eu à se pencher sur la question des minima. Il propose d'abord de revenir sur les raisons qui ont justifié – et qui justifient encore – l'existence dans notre système social de minima sociaux. La définition des objectifs de ces politiques de solidarité, ainsi que les constats actuels sur leurs dysfonctionnements, permettront dans une deuxième partie de présenter la réforme préconisée : la création d'un minimum décent, qui vise plus de clarté, de simplicité et de justice pour les plus démunis.

Cette proposition se place dans la perspective du troisième scénario présenté par le député Sirugue. Ce scénario consiste à créer une « couverture socle commune » en remplacement des dix minima sociaux actuels. Cette couverture, composée d'un complément d'insertion et d'un complément de soutien, ouverte dès 18 ans, serait placée sous condition de ressources du ménage, mais doublée pour un couple par rapport à une personne seule⁷; et elle serait automatisée pour limiter le non-recours.

Nous reprenons les grandes lignes de ce scénario dans notre minimum décent. **Issu de la fusion des minima sociaux existants⁸, le minimum décent se présente comme une prestation sous seule condition de ressources, différentielle et semi-individualisée. Ainsi, toute personne de plus de 18 ans, résidant sur le territoire français depuis au moins 4 ans, dont l'ensemble des revenus personnels se situent sous un certain seuil y serait éligible. Nous sommes également favorables à une automatisation du versement pour éviter le non-recours.**

Notre proposition se démarque cependant de la « couverture socle commune » du rapport Sirugue :

- par son architecture d'abord : dans un souci de simplification accru, elle ne propose qu'un seul dispositif, contre deux pour le rapport Sirugue (le « complément de soutien » et le « complément d'insertion ») ;
- par le niveau de vie offert aux allocataires : **le minimum décent pourrait être porté à 750 euros par mois environ**, contre un total variant entre 550 euros et 800 euros pour la couverture socle commune ;
- par son articulation avec le travail : le minimum décent s'efforce de réduire l'impact d'éventuelles trappes à inactivité ;

⁵ Plusieurs rapports, de l'IGAS entre autres, ont souligné le coût de gestion lié à la complexité du système.

⁶ Voir récemment les annonces du Premier Ministre sur la convergence de paramètres des minima sociaux, qui permettra à terme un rapprochement des dispositifs.

⁷ Un couple perçoit actuellement 1,5 fois ce que perçoit une personne seule.

⁸ ASS, RSA, ASPA, ATA, RSO, Allocation Veuvage, AAH, ASI, PTS. Seule l'allocation pour demandeur d'asile est laissée de côté.

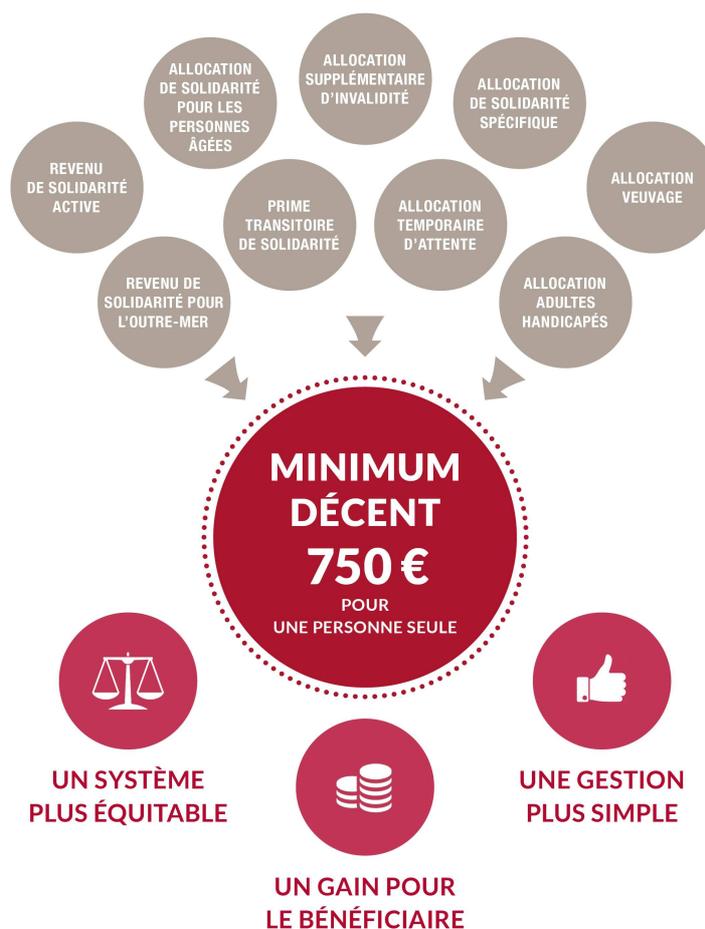
- par ses effets redistributifs enfin, avec un financement en partie assuré par une réforme des prestations familiales et du quotient familial.

Notre proposition se démarque également clairement des propositions visant à mettre en place un revenu universel que nous jugeons, en réalité, inutilement complexe, potentiellement anti-redistributif et contraire à une philosophie sociale qui considère le travail comme le levier principal d'intégration et d'émancipation.

Enfin, et il faut y insister, elle appelle toute une série de réformes complémentaires. Tout d'abord en matière d'accompagnement des bénéficiaires. Ensuite en matière fiscale : notre proposition de minimum décent fait système avec une plus grande individualisation de l'impôt sur le revenu, en particulier.

SORTIR DE LA COMPLEXITÉ

LES MINIMA SOCIAUX AUJOURD'HUI



1 - DES MINIMA SOCIAUX : POURQUOI ?

Avant d'analyser les limites du système actuel des minima sociaux et d'en proposer une réforme substantielle, il est nécessaire d'avoir clairement à la fois les grandes étapes de l'histoire qui a conduit à ce système et les principes au nom desquelles la solidarité avec les plus démunis doit être défendue.

1.1 - UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE PROGRESSIVE

Des minima pour les pauvres qui ne peuvent pas travailler

Si le Comité de mendicité avait posé dès 1790 que « l'assistance [...] est pour la société une dette inviolable et sacrée » et que « tout homme a droit à sa subsistance », le projet n'a pris forme qu'avec la IIIe République, qui étudie à partir de 1888 « les moyens de venir en aide aux indigents qui ne peuvent pas travailler, qu'ils soient arrêtés dans leur activité temporairement par la maladie, ou bien définitivement par la vieillesse ou les infirmités ». La protection sociale naissante cible donc les traditionnels « bons pauvres » (ceux que l'âge, l'invalidité ou l'état de santé empêchent de travailler), en situation de vulnérabilité sanitaire. Pour ne pas effrayer, il exclut la création d'un « principe général du droit à l'assistance ». Les aides sont donc segmentées par catégories de populations vulnérables – d'où la construction historique d'un filet de plus en plus complet, mais de plus en plus complexe. Enfin, l'assistance (devenue en 1953 « aide sociale ») se construit en parallèle de l'assurance⁹. Si, dans l'esprit des pères de la Sécurité sociale, cette dernière devait à terme s'imposer¹⁰, les obstacles à l'universalisation de la couverture, l'existence irréductible de cas particuliers, puis la fin de la société de plein-emploi n'ont jamais permis d'envisager sérieusement la disparition du filet de solidarité au profit de l'assurance.

Les personnes âgées

Créée en 1905, l'aide aux indigents « vieillards, infirmes et incurables » est une (maigre) pension qui doit (en théorie) permettre aux intéressés de survivre. Elle peut être considérée comme le premier des minima sociaux. Après la mise en place des assurances-vieillesse entre 1910 et 1930, puis la création en 1941 d'une aide aux vieux travailleurs salariés (AVTS), les années d'après-guerre voient une prolifération de mesures micro-catégorielles, finalement subsumées sous le fameux « minimum vieillesse » de 1956 qui garantit à tous les bénéficiaires de pensions un niveau minimal et identique de revenu. En 2004, cette architecture sera simplifiée avec la création d'un seul dispositif : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Le handicap et l'invalidité

⁹ Voir le détail de cette histoire dans le rapport 2013 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), *Penser l'assistance* à la Documentation française ou en ligne (<http://www.onpes.gouv.fr/Le-Rapport-2013-Penser-l.html>).

¹⁰ « La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes » (exposé des motifs de l'ordonnance de 1945).

L'invalidité, puis le handicap, ont d'abord été inclus dans la loi de 1905. En 1949, une pension spécifique pour les aveugles et les grands infirmes est ensuite créée, avant que lui succède, à partir de 1975, l'AAH (allocation adulte handicapé), toujours en vigueur aujourd'hui et principal minimum social sur ce champ. Parallèlement, depuis 1957, les personnes invalides (c'est-à-dire soumise à une réduction de leur capacité de travail ou de revenu) n'ayant pas atteint l'âge du légal de départ à la retraite peuvent bénéficier de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

Les demandeurs d'emploi

Le dernier grand pôle concerne les personnes valides sans travail. En réponse à la montée des divorces et à la crise économique, qui catalysent dans le phénomène des « familles monoparentales » et des « mères isolées » en grande précarité, l'allocation parent isolé (API) voit le jour en 1976. L'allocation-veuvage (AV), créée en 1980, est, elle, potentiellement sécante entre le champ de la vieillesse et celui de la famille. L'envolée du chômage (et surtout le développement du chômage de longue durée) et les choix opérés par les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage conduisent en 1984 à la création de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) destinée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage, et à l'allocation d'insertion (AI, remplacée en 2006 par l'allocation temporaire d'attente (ATA)), destinée aux autres personnes exclues du marché de l'emploi et non couvertes. Des prestations sociales liées au chômage créées entre 1984 et 2015, qui tantôt se complètent et tantôt se remplacent, relèvent également le revenu de solidarité Outre-mer (RSO) né en 2000, l'allocation équivalent retraite (AER-C et AER-R) créée en 2002, l'allocation transitoire de solidarité (ATS) créée en 2011, la prime transitoire de solidarité (PTS) ou encore l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) nées en 2015. En revanche, le RSA activité, puis, depuis le 1er janvier 2016, la prime d'activité, ne relèvent pas de la catégorie des minima sociaux.

Les années 1980 : l'universalisation de la protection

La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 est un tournant politique majeur. Il répond à une volonté d'universaliser le plus possible le filet de solidarité. Largement et quasi inconditionnellement accessible, il englobe de façon non catégorielle, à partir de 25 ans et pour une durée potentiellement illimitée, les publics hors situation de vulnérabilité sanitaire, qu'ils aient ou non travaillé. Il est néanmoins complexifié dans les années 2000 par le renforcement de la logique « d'activation de la protection sociale¹¹ » : prime pour l'emploi (PPE) en 2001, revenu minimum d'activité (RMA) en 2003 puis revenu de solidarité active (RSA) en 2008, composé des volets « socle » et « activité » et qui remplace le RMI, l'API et une partie de la PPE.

Cette floraison de minima sociaux a abouti à une architecture complexe – plus encore que dans les autres pays européens. La logique historique globale de progression vers une protection sociale universalisante plaide aujourd'hui pour une remise à plat de cet écheveau de protections dispersées.

Une remise en cause récurrente

¹¹ L'activation permet de cumuler un revenu professionnel avec l'aide sociale, laquelle diminue en fonction du revenu d'activité perçu (- 0,38 euro d'aide sociale pour chaque euro de revenu d'activité perçu dans le cas du RSA). Le but de cette activation est d'inciter les personnes concernées à retrouver un emploi. Cette logique, présente dès le RMI, est devenue un sujet central du débat sur les minima sociaux.

En les regroupant sous le vocable de « l'assistanat », des personnalités politiques de premier plan dénigrent régulièrement les minima sociaux, ainsi accusés de permettre à des personnes de ne pas avoir besoin de travailler pour vivre. Cette critique, qui a gagné en intensité et en agressivité ces dernières années, postule que des individus effectuent des arbitrages en faveur de l'inactivité et font délibérément le choix de vivre « au crochet » de la société. Pire, certains de ces « assistés » cumuleraient ces minima avec des revenus issus d'activités illégales, ou tout du moins présenteraient une forte prédisposition en ce sens. Si elles livrent une caricature grossière et ignorent volontairement de nombreux travaux de recherche, ces propositions n'en trouvent pas moins un certain écho dans l'opinion publique, notamment auprès des catégories populaires actives. De ce fait, elles minent la légitimité même des politiques de solidarité et témoignent d'une mise en concurrence des différents publics précaires.

1.2 - AUJOURD'HUI, DES JUSTIFICATIONS MULTIPLES

Pourtant, le système des minima sociaux est, aujourd'hui comme lors de sa construction, justifié tant par l'évolution sociale et économique que par des principes éthiques. D'autant qu'en période de faible croissance, le système assurantiel est loin de couvrir l'ensemble des besoins.

Compenser les insuffisances des assurances sociales

Aujourd'hui, dans le cadre du régime d'assurance chômage dont la gestion est assurée par les partenaires sociaux, une personne sans emploi ne dispose d'une indemnisation chômage que si elle a travaillé l'équivalent de quatre mois à temps plein au cours des 28 mois précédents. Elle ne pourra en outre bénéficier de cette indemnisation, dans la majorité des cas, que pour un maximum de deux ans. Dans un contexte de crise économique longue et profonde, se traduisant par une explosion du chômage de plus de deux ans et le recours à des contrats de travail de plus en plus précaires, des millions de personnes se trouvent alors à la fois sans emploi et sans indemnisation – c'est le cas d'environ un chômeur sur deux aujourd'hui. Sans minima sociaux, ce sont autant de personnes qui se retrouveraient sans ressources. Y compris des personnes ayant travaillé auparavant.

La redistribution : un système efficace

L'existence des minima sociaux répond à un principe d'efficacité pratique. Retrouver un emploi nécessite en effet, très concrètement, de pouvoir se déplacer pour se rendre aux entretiens d'embauche et sur le futur lieu de travail, de pouvoir faire garder ses enfants, d'être en bonne santé pour occuper un poste de travail – donc de pouvoir se loger, s'alimenter correctement, se soigner. Assurer des ressources à chacun en cas d'absence d'emploi et d'indemnité chômage, c'est donner les moyens de faire face à ces dépenses et ainsi, augmenter la probabilité de retrouver un emploi. Inversement, ne pas le faire, c'est souvent condamner les personnes à demeurer exclues du marché du travail.

La décence dans un pays riche

Au-delà de ces considérations techniques et instrumentales, la protection des personnes par les minima sociaux doit aussi et d'abord répondre, selon nous, à un principe éthique supérieur : la décence. Ce principe ne peut se subsumer simplement sous les catégories des enquêtes empiriques sur les paniers de biens et de services jugés nécessaires pour vivre correctement. La décence est beaucoup plus qu'un artefact statistique ou un seuil économétrique : c'est d'abord une valeur morale.

Comme dans l'œuvre de George Orwell, la décence (ou ce qu'il appelle la *common decency*) renvoie ici, non pas à une doctrine ou une spiritualité particulières, mais au bon sens moral élémentaire de tout un chacun. Elle se réalise dans une capacité d'indignation éthique devant ce qui dépasse les bornes de l'acceptable. Elle trouve son assise dans les questionnements les plus ordinaires : peut-on laisser des gens mourir de froid, de faim, d'isolement dans notre société ? Est-il digne de ne pas secourir ceux que frappent le malheur et l'infortune ? Contrairement aux libéraux qui pensent que toute conception morale relève du registre des arbitrages privés, nous faisons l'hypothèse que nos sociétés ne sont pas dénuées de tout fondement éthique. La décence est le nom que l'on peut donner à ce fondement : elle n'empêche nullement le pluralisme des conceptions du bien, mais elle les tient dans les limites d'une humanité partagée.

Comment la traduire en acte ? Pour se réaliser largement, la décence appelle une construction sociale. Depuis l'aube de la révolution industrielle, notre histoire sociale a été marquée par la volonté d'élargir le cercle de la citoyenneté en dépassant le simple registre de l'égalité en droit pour résoudre le dramatique déficit d'intégration qui caractérisait les classes populaires et, au-delà, pour secourir les pauvres et les indigents. La construction progressive de la protection sociale, du droit du travail et de collectifs protecteurs fut la clé d'une citoyenneté sociale étendue à tous les actifs et à leurs ayants-droits. Mais on est allé au-delà pour garantir à tous ceux qui ne disposaient d'aucune propriété privée un minimum d'indépendance par la solidarité. L'objectif n'était pas de bâtir une société d'égaux, mais de se rapprocher d'une « société de semblables » pour reprendre l'expression du philosophe solidariste Léon Bourgeois. La communauté nationale est ainsi plus qu'une communauté de droit : une communauté de destin rassemblant des hommes et des femmes prêts à faire des sacrifices les uns pour les autres. Priver certains du secours des autres, c'est les expulser en dehors de la sphère des semblables et rompre à la fois la promesse d'une citoyenneté inclusive et le fondement éthique de la décence.

Un pacte social inclusif

La pauvreté met en effet à mal le pacte républicain. Elle rend non seulement très difficile la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes, mais aussi en partie illusoire la participation à la vie sociale et citoyenne. Pour ceux qui en souffrent, l'idée d'inclusion dans la collectivité nationale représente plus souvent une chimère qu'une réalité ou un objectif à court terme. Par l'allocation de ressources monétaires pouvant être utilisées librement par leurs allocataires, les minima sociaux atténuent ces effets destructeurs de la pauvreté sur l'inclusion civique et sociale.

Les minima sociaux répondent à un impératif de décence et poursuivent des objectifs forts de lutte contre la pauvreté, donc de satisfaction des besoins fondamentaux, d'inclusion civique et sociale, et de maintien d'une capacité d'émancipation et de retour à l'emploi des individus. Les remettre en cause, au regard de ces objectifs, cruciaux en période de crise économique, ne serait ni juste ni pertinent.

1.3 - LES ENJEUX ECONOMIQUES DES MINIMA SOCIAUX

Le social contre l'économie ?

D'un point de vue macroéconomique, les minima sociaux font partie des « stabilisateurs automatiques » : en cas de crise, en soutenant le revenu des plus démunis, ils permettent de contenir

une trop forte contraction de la demande finale des ménages concernés et contribuent ainsi à stabiliser la conjoncture économique. Un pays comme les Etats-Unis, quasiment dépourvu de minima sociaux¹², connaît des fluctuations économiques très nettement plus accentuées.

Cette utilité économique globale est cependant souvent mise au second plan par ceux qui considèrent que les minima sociaux ont d'abord un effet désincitatif à l'activité et qu'en ce sens, leur « bilan économique » est négatif. Est-ce vraiment le cas ?

Les minima sociaux ne dépendent pas de contributions antérieures : ils sont « non contributifs » et ne peuvent être assimilés à un salaire différé. Et lorsqu'ils s'adressent à des personnes d'âge actif sans handicap particulier (comme le RSA ou l'ASS), leurs montants les situent à des niveaux bas¹³, très en deçà du seuil de pauvreté. Pour que la perception de ces revenus ne dissuade pas leurs bénéficiaires de se porter sur le marché du travail et qu'elle n'engendre pas l'amertume des travailleurs modestes, qui pourraient estimer injuste que leurs efforts aboutissent à un niveau de vie proche, la norme de référence au SMIC a été posée dès l'origine¹⁴.

Dans le conflit larvé entre la dimension sociale, qui commande de verser de quoi vivre décemment, et la dimension économique, qui privilégie l'incitation au travail d'un « homo oeconomicus » dirigée par une rationalité indexée sur sa capacité de gain financier, c'est donc le plus souvent la logique économique qui l'emporte, à la fois parce que de faibles montants attribués sont compatibles avec une dépense publique raisonnée, et parce qu'une partie de l'opinion publique craint d'encourager l'inactivité. Certes les trajectoires des différents minima sont très différentes : depuis sa création (sous le nom de RMI, en 1988), le pouvoir d'achat du RSA a progressé de 8% contre 21 % pour les allocataires de l'Allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'ASPA. Mais ces évolutions restent inférieures à celle du niveau de vie médian¹⁵ (+ 25 %), tout comme à l'évolution du SMIC (32% pour le Smic horaire, et 18% en tenant compte de la baisse du temps de travail).

Le social pour l'économie !

Les minima sociaux ont coûté 24 milliards en 2014¹⁶. Cette somme ne représente toutefois que 3,5 % du total des prestations sociales (assurance maladie incluse) et un peu plus de 1 % du PIB, pour 7 millions de personnes couvertes (allocataires et personnes à charge). Surtout, ce montant ne rend pas compte d'un certain nombre de coûts évités, jusqu'alors non calculés et parfois difficilement calculables. Tels, par exemple, un meilleur recours aux soins, donc une meilleure santé, et de moindres hospitalisations¹⁷, des dépenses d'urgence sociale minorées (une place d'hébergement

¹² Pour les personnes aptes à travailler, les aides sociales monétaires sont limitées à deux ans. Quant à l'assurance chômage, elle est limitée à 6 mois (une des mesures du Président Obama a été de doubler cette durée en fin 2008, lorsque le taux de chômage progressait très fortement et que l'activité économique reculait de près de 10 % en rythme annuel).

¹³ Ainsi, pour une personne seule sans aucune autre ressource, l'ASPA est de 800 euros, le RSA de 475 euros (après déduction du « forfait logement » qui est retiré à 92 % des allocataires).

¹⁴ Avec l'idée que pour ne pas être désincitatif à l'emploi, le minimum social ne doit pas être trop proche du SMIC. Qui ne doit de son côté pas être trop élevé pour ne pas grever la compétitivité des entreprises.

¹⁵ C'est le niveau de vie qui sépare la population en deux moitiés égales : 50% est au-dessus, 50% en-dessous.

¹⁶ Voir DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2015.

¹⁷ Sur ce point, voir Richard Wilkinson, *L'égalité, c'est la santé*, éd. Démopolis, 2010.

coûte en moyenne 8400 euros par an à la collectivité, inclus certes l'accompagnement, soit deux fois plus que l'allocation logement pour un loyer social...). Ainsi, en octroyant des minima sociaux, pour limiter les effets négatifs de la pauvreté, on évite une série de dépenses liées à la dégradation de la situation des personnes. Pour être juste, le bilan comptable des minima sociaux ne devrait donc pas s'arrêter au coût budgétaire annuel, mais intégrer ces effets positifs indirects sur la dépense publique. Les minima sociaux ont en outre un effet sur la réduction des inégalités en élevant les niveaux de vie des personnes du bas de l'échelle¹⁸. Or nombre d'économistes¹⁹ estiment que la diminution des inégalités « par le bas » favorise l'inclusion sociale et a donc une influence positive sur la réduction de la violence et des fractures d'une société²⁰.

Considérée à la lumière des coûts évités et de la réduction des inégalités, la distribution de minima sociaux peut être comprise comme une forme d'« investissement social », c'est-à-dire une dépense consentie dans un objectif d'amélioration du capital humain, évitant ainsi des dépenses curatives ou réparatrices ultérieures. Cette logique, si elle est bien connue pour les questions d'accueil des jeunes enfants, de scolarité, de formation professionnelle²¹, est également analysée aujourd'hui dans le traitement de la lutte contre les inégalités et la pauvreté²². Bien sûr, elle ne suffit pas à elle seule à justifier l'existence de minima sociaux qui poursuivent bien d'autres objectifs, à commencer par un objectif éthique, comme on l'a vu. Le remplacement de ces différents objectifs par la seule logique de l'investissement social pourrait même avoir des effets pervers, tel celui de ne plus verser de prestations aux plus âgés – dont le capital humain n'est plus guère productif²³. Toutefois, cette logique d'investissement social permet de penser aussi les minima comme un temps de reconstruction, et, en cela, elle exige à la fois une réflexion sur les outils de sécurisation des individus, notamment en leur octroyant les moyens d'une vie décente, mais aussi sur les services dont ils peuvent bénéficier pour accompagner leur parcours.

Au total, en tout cas, on ne peut affirmer, comme on l'entend parfois, que les minima sociaux se résumeraient à un coût pour la collectivité et qu'ils seraient en outre désincitatifs au travail. Les rapports du social et de l'économie sont comme toujours plus complexes et plus imbriqués qu'ils en ont l'air. La vérité est que les minima sociaux s'inscrivent, non seulement dans une philosophie sociale qui en fournit les premiers principes, mais dans une économie de la demande et du capital humain qui permet d'en valoriser les externalités positives.

¹⁸ Voir sur ce point les publications annuelles « Minima sociaux et prestations sociales » de la DREES.

¹⁹ On peut citer notamment Angus Deaton (prix « Nobel » d'économie 2015), Tony Atkinson, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty.

²⁰ Voir, sur ce point, Alberto Alesina et Edward Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté*, éd. Flammarion, 2005.

²¹ Voir les travaux de Bruno Palier sur ce thème, qui développe à la fois la dimension conceptuelle et des exemples documentés d'orientation de notre protection sociale vers le développement du capital humain.

²² Voir sur ce point un séminaire de travail organisé par France Stratégie et la Direction générale de la cohésion sociale.

²³ On pourrait noter pourtant que la sécurisation des trajectoires professionnelles, la prise en compte des périodes moins fastes, fait diminuer le recours au filet de sécurité arrivé à l'âge de la retraite.

2 - UNE REFORME RADICALE : VERS UN MINIMUM DECENT

2.1 - COMPLEXE, PEU LISIBLE, L'ARCHITECTURE DES MINIMA SOCIAUX JUSTIFIE UNE REFORME DE GRANDE AMPLEUR

Malgré les vertus des minima sociaux, le système atteint aujourd'hui ses limites, tant pour ses allocataires, confrontés à des conditions d'accès d'une extrême complexité, que pour les financeurs, ou encore les contribuables et citoyens de moins en moins enclins à participer à l'effort de solidarité.

Une grande complexité administrative et un non-recours problématique

La complexité pèse tout d'abord sur le bénéficiaire, effectif ou potentiel. Les démarches sont longues et fastidieuses. Le formulaire de demande du RSA comprend ainsi cinq pages et la démarche d'inscription ne peut toujours pas être réalisée de manière entièrement dématérialisée²⁴ ! Tout oubli, retard, erreur ou justification insuffisante dans la fourniture d'information aux différentes administrations en charge de la gestion d'un des minima considérés conduit rapidement à des indus ou rappels²⁵. L'imprévisibilité des montants perçus²⁶, loin de produire un effet d'incitation, constitue une source de fragilisation pour les allocataires. Cette complexité est particulièrement pesante pour des allocataires dont les trajectoires sont heurtées, entre inactivité, chômage et emploi²⁷.

Ces difficultés sont une des premières causes identifiées de non-recours : ainsi, près d'un tiers des allocataires potentiels du RSA socle ne demanderait pas le bénéfice de cette aide à laquelle ils ont pourtant droit et dont ils ont besoin. Pour le RSA activité, le non-recours atteindrait les deux tiers des bénéficiaires potentiels.

Des injustices entre les minima

La complexité de l'architecture des minima sociaux pèse sur l'accès aux dispositifs et leur gestion. Elle donne également le sentiment d'une opacité qui suscite un questionnement légitime sur l'équité globale du système. Si certaines situations (par exemple, le handicap) peuvent légitimer des différences de traitement, d'autres spécificités sont plus difficiles à justifier. Ainsi, pour une personne seule sans enfant, les montants nominaux varient quasiment du simple au triple entre un bénéficiaire

²⁴ Cette perspective est toutefois ouverte par les récentes annonces gouvernementales.

²⁵ Pour une analyse qualitative du poids de la bureaucratie liée à la configuration de la prestation, voir Méda, Gomel, 2014.

²⁶ Le rapport Sirugue souligne cette problématique et propose un « effet figé », consistant à maintenir sur 3 mois le montant calculé au début du trimestre. Cette option a été retenue dans la configuration de la nouvelle prime d'activité. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé en septembre la mise en œuvre de mesures visant à sécuriser les situations pouvant conduire à de fortes ruptures de revenu et donc de limiter les indus : la reprise d'emploi et l'union ou la séparation d'un couple.

²⁷ Ainsi, les études sur le panel des allocataires du RSA conduit par la CNAF à l'époque où existaient encore RSA socle et activité montraient ainsi un taux de rotation particulièrement élevé, allant jusqu'à 50% par trimestre pour la composante socle + activité. Voir sur ce point la collection « e-essentiel » de la CNAF.

de l'allocation temporaire d'attente²⁸ (343,5 euros par mois) et un allocataire de l'ASPA (800 euros par mois).

Les modalités de prise en compte des ressources varient également fortement entre les dispositifs. Les « bases ressources » (c'est-à-dire les éléments comptabilisés dans les ressources justifiant l'éligibilité) de différentes prestations ne prennent pas en compte la même définition du revenu primaire²⁹. Certains minima permettent de bénéficier de droits connexes (comme l'allocation de solidarité spécifique qui permet à ses bénéficiaires de valider des trimestres de retraite). Fruits de l'histoire, tous les minima sociaux ne garantissent donc pas le même niveau de vie et peuvent conduire à traiter différemment des allocataires dont la situation initiale est pourtant très proche. Bien documentés dans de nombreux rapports, les effets de seuils, de cumul et de statuts contribuent ainsi à des traitements inégaux de situations proches.

Enfin, plusieurs rapports ont mis en avant la question de la condition d'âge ; si la majorité civile se situe à 18 ans, l'exclusion des moins de 25 ans³⁰ des dispositifs de minima sociaux, notamment de ceux qui ont déjà connu des périodes d'activité professionnelle n'a pas de réelle justification de fond, dès lors que la jeunesse est la première concernée par le sujet de l'inclusion. Les jeunes sont plus souvent en situation de pauvreté que leurs aînés³¹ et l'âge du premier emploi stable se situe au-delà de 25 ans.

Pour les citoyens, un système incompréhensible et inefficace

Les minima sociaux font l'objet d'une contestation croissante au sein de la population. Ainsi en 2014, 53 % des Français estiment que le RSA incite les gens à s'en contenter et à ne pas travailler³². Seuls 10 % des Français considèrent que le RSA serait une prestation à augmenter de façon prioritaire, alors que 23 % estiment qu'on pourrait plutôt le réduire³³.

La dimension de désincitation des minima sociaux est également souvent mise en avant : 66 % des Français interrogés pensent que, s'ils le voulaient vraiment, la plupart des chômeurs pourraient retrouver un emploi. Dans une étude récente commandée par le Secours Populaire, 55 % des Français jugent que leur vie quotidienne est menacée par la pauvreté³⁴, et 38 % estiment avoir déjà vécu une telle situation. Ainsi, alors que la probabilité d'être concerné par la pauvreté s'accroît, la sévérité des populations « encore incluses » à l'égard des pauvres augmente également, comme pour mettre à distance une situation redoutée.

²⁸ Qui par ailleurs peuvent être accueillis dans des hébergements gratuits.

²⁹ Ainsi, seul parmi les minima sociaux, le RSA inclut dans sa base ressources les allocations familiales ; le RSA en est réduit d'autant.

³⁰ Trois dérogations sont toutefois possibles : pour les jeunes parents, les jeunes en couple avec un conjoint de plus de 25 ans satisfaisant les conditions de ressources pour être éligibles au RSA, et les jeunes ayant travaillé deux ans au cours des trois dernières années et éligibles au « RSA jeunes actifs ». Environ 130 000 jeunes étaient dans cette situation en 2014.

³¹ Voir rapports de la DREES, de l'INJEP, de l'observatoire de la vie étudiante.

³² http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Note_de_synthese_N11_Pauvete.pdf

³³ Credoc 2015

³⁴ Denis Clerc et Michel Dollé, *Réduire la pauvreté*

https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.secourspopulaire.fr/sites/default/files/atoms/files/les_franc_ais_et_la_sante_sondage_ipsos-spf_2016.pdf

La mise en œuvre de la protection sociale pose aussi question aux Français : la majorité d'entre eux est attachée à la protection sociale, mais elle est également associée pour 22 % à la lourdeur et à la lenteur bureaucratique, pour 18 % à des dépenses trop importantes, et pour 18 % encore à l'assistanat³⁵. Les critiques les plus fortes proviennent des classes moyennes inférieures, parmi lesquelles se développe le sentiment de ne pas bénéficier d'un système qu'elles contribuent pourtant à financer.

Les critiques régulières d'un prétendu « assistanat », les récentes velléités d'exécutifs locaux souhaitant imposer en contrepartie un « bénévolat obligatoire », et l'assimilation par certains du bénéficiaire d'un minima à un fraudeur en puissance, alimentent la méfiance et concourent à une érosion progressive du consentement à la solidarité. Ces discours contribuent à des mécanismes de « retrait volontaire », de non-recours militant, bien analysés par l'ODENORE : la volonté de ne pas se fondre dans une catégorie stigmatisée de la population conduit certaines personnes à ne pas/plus recourir à leurs droits en dépit de leurs besoins.

Pourtant, la complexité des dispositifs et la hausse du nombre de travailleurs pauvres en France constituent des explications bien plus crédibles de ces évolutions, auxquelles il convient d'apporter une réponse, sous peine d'accroître encore la stigmatisation des allocataires des minima sociaux.

Pour les gestionnaires, des coûts financiers et humains

Les dix minima sociaux sont enfin gérés par différents organismes : Conseils Départementaux, Caf, caisses de retraites, Pôle Emploi, avec des champs d'intervention variables en matière de gestion de l'attribution, versement des prestations, suivi des bénéficiaires... S'il n'a jamais été chiffré dans son ensemble, le coût d'administration et de coordination d'un tel système est sans doute considérable.

Certains de ces acteurs sont par ailleurs confrontés à des difficultés de financement en raison de la croissance du nombre de bénéficiaires. L'ANDASS (Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé) souligne ainsi que cette crise financière obère la capacité des départements, financeurs du RSA, à proposer des actions d'insertion³⁶. En outre, l'effort qu'ils consentent est très fortement différencié selon les départements – selon leur richesse et la progression des allocataires, elle-même étroitement liée à l'évolution économique. Cette disparité pose de multiples difficultés, éthiques – car les plus démunis ne sont pas traités de la même façon sur l'ensemble du territoire –, économiques – car la solidarité gagnerait à reposer sur l'assiette la plus large possible –, et institutionnels – car certains départements sont aujourd'hui embolisés par leur fonction de guichet. Face à ces difficultés, la question se pose à nouveau d'une éventuelle recentralisation du financement du RSA : cette perspective aurait le grand mérite de la cohérence avec l'idée d'une solidarité nationale (à allocation nationale, financement national et gestion nationale). Si, dans son principe, cette éventualité avait été acceptée par le gouvernement, l'échec des négociations entre l'Etat et l'Association des départements de France (ADF) a conduit à éclipser ce débat, qui s'est désormais orienté sur les moyens (notamment financiers) permettant d'inciter les conseils départementaux à accentuer leurs efforts en matière d'insertion.

³⁵ Baromètre annuel du CREDOC, 2015

³⁶ Les dépenses d'insertion des départements représentaient, en 2014, environ 800 millions d'euros (hors dépenses de personnel, sources ODAS et Drees) alors que les dépenses d'allocation sont supérieures à 10 milliards d'euros.

Le système de minima sociaux se révèle finalement toujours complexe pour les allocataires et parfois injuste pour les personnes en situation de vulnérabilité. Il a échoué à supprimer totalement la pauvreté. Il est mal accepté par la population. Et il comporte des coûts de gestion qui grèvent inutilement les finances publiques.

Encadré 1 - La fraude, un vrai-faux problème ?

Le thème de la « fraude » aux prestations sociales et singulièrement aux minima sociaux apparaît régulièrement dans le débat public. Le sujet est sérieux, car outre son coût pour les finances publiques, le versement inapproprié de prestations entache la confiance dans le système social : ainsi, interrogés par le Credoc en 2015, 84 % des Français estiment que « beaucoup de personnes abusent du système » quand 42 % pensent que « beaucoup de personnes renoncent à bénéficier de droits ou d'allocations auxquelles elles pourraient prétendre ». La délégation nationale à la lutte contre la fraude a été créée en 2008, et tous les organismes sociaux se sont désormais munis de plans de lutte contre ce type de pratiques.

Ce thème mérite attention et doit être abordé de façon dépassionnée. Les chiffres sont connus : les fraudes au RSA représentent un montant de 60 millions d'euros (soit moins de 0,7% des 9 milliards d'euros versés), ce chiffre doit être mis en regard des 30 % de non recourant au RSA socle, et, jusqu'à l'an passé, aux 68 % de non recourant au RSA activité (pour un total de non-dépense proche de 5 milliards d'euros). La complexité des prestations ne semble pas étrangère, on l'a vu, à ces taux de non-recours³⁷.

Par ailleurs, plus que dans la fraude aux prestations, les montants importants de manque à gagner pour les finances publiques sont à rechercher du côté du travail dissimulé ou du défaut de cotisation par les entreprises (estimée à 20 milliards d'euros), ou encore de la fraude fiscale (évaluée à 70 milliards d'euros)³⁸.

Les méthodes préventives doivent continuer d'être déployées : transferts d'information entre administrations, simplification des prestations et harmonisation de leurs conditions d'accès. Elles sont plus économes, moins stigmatisantes et, au total, sans doute plus rentables.

2.2 - UNE REFORME JUSTE ET SIMPLE

En cohérence avec leur vocation de lutte contre la pauvreté et de maintien d'une capacité d'émancipation de chacun, mais aussi avec des enjeux macroéconomiques, la réforme proposée dans cette contribution poursuit un objectif essentiel : permettre aux personnes de vivre décemment pendant une période plus ou moins longue de difficulté, et les aider à trouver leur voie vers l'émancipation, l'émancipation par le travail devant rester l'objectif.

Parce que la construction du système de minima doit éviter de maintenir les personnes en situation défavorable, il faut agir sur deux volets : l'allocation versée aux personnes et l'accompagnement qui

³⁷ Sur ce point, voir les nombreux travaux d'ODENORE.

³⁸ Sources : délégation nationale de la lutte contre la fraude, Cour des comptes

leur est proposé. Si la présente contribution se concentre principalement sur le premier point, nous voulons insister sur la nécessité de revoir simultanément les politiques d'accompagnement social.

Pour une véritable réforme de l'accompagnement social

Dans son rapport de 2016 sur *l'accompagnement vers et dans l'emploi*, le Conseil d'orientation pour l'emploi se livre à une revue d'évaluations des programmes d'accompagnement de demandeurs d'emploi. Tout en identifiant des effets différenciés selon le profil des personnes et la nature de l'accompagnement, il conclut à *l'existence d'un effet globalement positif des entretiens d'accompagnement à la recherche d'emploi pour les personnes accompagnées*, en s'appuyant notamment sur des travaux de 2012³⁹. Il reprend également les évaluations positives de programmes renforcés, par exemple à destination des jeunes dans le cadre de l'Accord national interprofessionnel de 2011⁴⁰ (les taux d'accès à l'emploi durable sont supérieurs de 5 à 10 points pour les jeunes accompagnés).

L'accompagnement des personnes sans emploi est ainsi un moyen d'augmenter les chances de retrouver un emploi et donc de sortir des minima sociaux. La mise en place d'un accompagnement efficace bénéficie donc à la personne, mais aussi, in fine, à la société dans son ensemble. Or cet accompagnement reste souvent négligé dans les politiques d'insertion : 22 % d'allocataires du RSA ne bénéficient ainsi d'aucun accompagnement⁴¹.

La réforme des minima sociaux doit donc intégrer une réforme à part entière des politiques d'accompagnement. Celle-ci devra être articulée avec la mise en place du Compte personnel d'activité (CPA), pour en favoriser la mobilisation par tous, y compris par les allocataires de minima sociaux qui pourront disposer sur ce compte d'abondements de la collectivité en droits utiles à leur insertion socioprofessionnelle (à l'instar de ce qui est déployé depuis 2015 pour les chômeurs via le Compte personnel de formation). Elle devra situer également la définition et la mise en œuvre de l'accompagnement des allocataires en partie à un échelon territorial, plus proche des citoyens, déconnectant si nécessaire le financement de l'allocation de l'élaboration des politiques d'insertion.

Pour un minimum décent

Le Premier ministre vient d'annoncer un accès simplifié – via un portail internet – et une plus grande sécurité pour les allocataires de minima sociaux. Au-delà de ces modifications nécessaires, il s'est également à nouveau déclaré favorable à une simplification, par la fusion, des minima sociaux.

Les expériences passées l'ont souligné⁴², cette simplification n'est pas aisée à réaliser. Il y a bien sûr des raisons financières à ces difficultés : pour éviter de faire des « perdants », il faut un surcroît d'effort financier que l'on se refuse en général à consentir. Mais il y a aussi bien d'autres raisons :

³⁹ Pedersen J. M., Rosholm M. et Svarer M. (2012), « Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation », IZA Discussion Paper, n° 6970, octobre.

⁴⁰ Geste (2013), Rapport final : bilan quantitatif et évaluation qualitative des conventions sur le financement d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans l'accès à l'emploi (ANI du 7 avril 2011).

⁴¹ Sirugue C., Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune, avril 2016.

⁴² On soulignera, par exemple, le relatif échec de la simplification proposée pourtant avec vigueur et une grande force de conviction par Martin Hirsch, « Au possible nous sommes tenus » ; le RSA dont le rapport est né n'a pas réussi à agréger l'ASS et l'API comme projeté initialement.

peur de stigmatiser les uns (demandeurs d'emploi) en les rapprochant des autres (bénéficiaires de la solidarité), souci de préserver la spécificité de certains secteurs (handicap) ou de maintenir des modes d'accompagnement spécialisé. Cela ne doit pourtant pas nous empêcher de préconiser, à nouveau, une grande réforme. Malgré le surcoût que la réforme proposée engendre, elle fera des perdants ; il faut toutefois assumer que la transition vers un système plus équitable pour la majorité puisse, ponctuellement, être défavorable par rapport à la situation antérieure pour quelques-uns ; des mécanismes de compensation pourront venir traiter ces cas individuels, mais ils ne sauraient dissuader de faire des réformes profitables au plus grand nombre.

Un objectif : clarifier les objectifs de la politique de solidarité

L'empilement bien connu des prestations sociales, souvent qualifié de "mille-feuilles", a produit un double effet sur celles-ci :

- une multiplication des objectifs de *chaque* prestation : concernant le RSA, on note ainsi que trois grands objectifs guidaient sa création : la simplicité, la lutte contre la pauvreté, l'incitation à l'emploi. Ces deux derniers arguments ont nourri un débat riche sur le choix entre l'individualisation (importante pour l'incitation à l'emploi) et la familialisation (plutôt imposée par la lutte contre la pauvreté) de la prestation ;
- concomitamment, et afin d'être le plus « juste » possible par rapport aux situations individuelles, une complexité de calcul des prestations : ainsi, les allocataires du RSA interrogés par le Crédoc lors de la mise en œuvre de la prestation ne comprenaient pas ce qui allaient leur être versé mensuellement et selon quelle règle de calcul⁴³ ; ainsi également, la formule de calcul des aides pour le logement est régulièrement évoquée comme un exemple de complexité⁴⁴.

Le souci de simplification déjà évoqué, ainsi que la nécessité de renforcer l'efficacité des dispositifs, nous conduisent à préconiser, pour commencer, une clarification des objectifs des prestations : chaque prestation devrait être guidée par un objectif principal, à l'aune duquel elle devrait être évaluée.

Ainsi, le « minimum décent » devra avoir pour objectif central de fournir à tout individu qui n'en a pas les moyens les ressources nécessaires pour mener une vie décente.

Par ailleurs et partant de ce principe, les autres prestations pourraient se regrouper en trois groupes poursuivant chacun une finalité spécifique, ce qui clarifierait du même coup les relations entre ces prestations.

- *Les prestations familiales* seraient ainsi exclusivement, mais totalement, en charge de la compensation du coût de l'enfant, comprenant une partie « forfaitaire »⁴⁵ et une partie

⁴³ Difficile d'imaginer alors comment s'effectue l'incitation à l'emploi, en l'absence de compréhension des mécanismes d'incitation.

⁴⁴ Ainsi, entre une certaine rusticité des prestations, favorable à la simplicité, et une adaptation des prestations, qui finit par les rendre incompréhensibles, il est souhaitable de trouver un équilibre, aujourd'hui non atteint.

⁴⁵ Plutôt que le quotient familial, anti-redistributif, et les allocations familiales, sous conditions de ressources.

« redistributive »⁴⁶. Par ailleurs, l'attribution du minimum décent dès l'âge de 18 ans nous invite à proposer une suppression des prestations familiales à partir de cet âge, clarifiant ainsi les deux politiques : la politique familiale concerne les mineurs, la politique sociale les majeurs.

- *Les allocations logement*⁴⁷ poursuivraient, comme aujourd'hui, l'objectif d'aider les familles à se loger. La variabilité de la prestation inclut ici la différence territoriale de coût du logement, qui constitue un tiers de la différence du coût de la vie, et compense ainsi pour une part les inégalités territoriales.
- *Les dispositifs d'incitation et la prime d'activité* auraient pour objectif l'incitation à la reprise d'emploi, permettant le cumul entre de bas niveaux de rémunération et une prestation.

La nouvelle architecture qui découle de ces principes, parce qu'elle bouscule de nombreux paramètres, exigera sans doute des évolutions plus ou moins paramétriques de ces trois dernières catégories de prestations, afin de ne pas créer d'effet de seuil ou de désincitation. Ce sera typiquement le cas de la prime d'activité, dont le barème mériterait à cette occasion d'être rénové, pour prendre en compte la dimension différentielle de la nouvelle prestation. Il sera également nécessaire d'affiner l'analyse par des simulations de cas individuels.

Un impératif : simplifier le système autour d'une prestation

La clarification des objectifs assignés à chaque prestation amène à proposer une simplification radicale du système : à l'ensemble des minima sociaux actuels⁴⁸ seraient ainsi substituée une seule prestation, le « minimum décent », attribué à tous les adultes sous conditions de ressources, pour les aider à mener une vie décente. Les critères statutaires – âge, handicap, demandeurs d'emploi – seraient remplacés par le seul critère de revenu. Cette extrême simplification, autour d'un critère qui semble parfaitement légitime, permettra également de limiter la stigmatisation dont font l'objet les bénéficiaires de certains minima conditionnels.

La possibilité de mettre de côté, d'une part les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, qui bénéficient de cette aide au titre de la suite de leurs cotisations d'assurance chômage, et d'autre part les bénéficiaires de l'Allocation pour adultes handicapés, qui ressortent d'une logique différente, a été finalement écartée par le groupe, sans que cette solution ne fasse toutefois l'unanimité au sein du groupe de travail.

⁴⁶ Qui pourrait emporter plusieurs dispositifs, tels le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, le socle de la prestation d'accueil du jeune enfant etc.

⁴⁷ La fusion des allocations logement et du RSA est préconisée entre autres par l'Institut des Politiques Publiques. Si cette proposition est fondée sur la logique fortement redistributive des deux prestations, et leur objectif de réponse aux besoins élémentaires, elle nous semble comporter de nombreux inconvénients. S'opposant à l'objectif proposé de clarification des objectifs, elle s'adapte mal à une extension du public d'une prestation unique, potentiellement dans des situations de logement différentes. En outre, elle requiert une diversité territoriale qui se marie mal avec un minimum décent unique.

⁴⁸ ASS, RSA, ASPA, ATA, RSO, Allocation Veuvage, AAH, ASI, PTS. Seule l'allocation pour demandeur d'asile est laissée de côté.

Ainsi, toute personne de plus de 18 ans⁴⁹, active ou retraitée, résidant sur le territoire français depuis au moins 4 ans⁵⁰, dont les revenus personnels – l'ensemble des revenus – se situent sous un certain seuil pourrait accéder à ce minimum décent.

Le montant du minimum décent

Le montant à retenir pour la prestation est une question délicate. Trop faible, il ne permet pas de remplir notre objectif de conduire une vie décente et de participer à la société. Trop élevé, il est difficilement soutenable et risque de se heurter à l'accusation de désincitation au travail (voir *infra*). Par ailleurs, le montant actuel des 10 minima est d'une grande – et incompréhensible, s'agissant de prestations de survie – variabilité (cf. *supra*). Prenant en compte ces différents éléments, les sommes déterminées dans le cadre de l'enquête budget de référence (voir encadré), ainsi que le niveau du seuil de pauvreté, il a semblé au groupe de travail **qu'un montant aux alentours de 750 euros⁵¹ mensuels par mois pour une personne seule pourrait être retenu. Bien que sensiblement supérieure à nombre de minima existants, la somme proposée se situe alors encore au-dessous du seuil de pauvreté, et suffisamment éloignée du smic à temps plein (elle représente 65% du smic net) pour éviter d'encourir le reproche de lui faire concurrence.**

Si des positions diverses se sont exprimées au sein du groupe de travail, **l'opinion dominante est favorable à l'option d'une allocation différentielle, la prestation s'adaptant strictement aux ressources, pour atteindre la somme de 750 euros** : ainsi, toute personne seule ayant des revenus inférieurs à 750 euros par mois les verraient complétés jusqu'à atteindre ce niveau de vie. Les effets de seuils et de désincitation d'un tel dispositif peuvent être discutés, mais la lisibilité de cette option correspond à notre philosophie d'un filet de sécurité clarifié. La dégressivité des prestations, gage de l'attractivité d'une activité professionnelle, est alors prise en charge par la prime d'activité.

Concernant les jeunes majeurs (18-25 ans), jusqu'alors exclus des minima sociaux, l'option retenue ici est de leur verser en propre le minimum décent s'ils remplissent les conditions de revenus précisées plus haut, et ce, qu'ils résident ou non chez leurs parents. Toutefois, compte tenu de l'empreinte budgétaire non négligeable de ce choix, une autre option pourrait être envisagée : réserver le minimum décent aux jeunes ne cohabitant pas avec leurs parents et en faire ainsi une incitation à la prise d'autonomie (cette option fait partie des scénarios chiffrés plus loin).

Un minimum semi-individualisé

La question de l'individualisation, de la conjugalisation, ou de la familialisation de la prestation donne également lieu à une littérature abondante. *L'individualisation totale* de la prestation consisterait à

⁴⁹ L'exclusion des jeunes des prestations de solidarité, plusieurs rapports le soulignent, apparaît aujourd'hui intenable. Ceci implique une clarification de la logique d'émancipation de la jeunesse, emportant des conséquences sur la façon dont les jeunes sont définis « à charge » au regard de la fiscalité et de la politique familiale.

⁵⁰ La durée de résidence nécessaire à l'octroi des prestations varie aujourd'hui entre 5 et 10 ans ; nous proposons de la fixer à 4 ans, qui correspond aujourd'hui à la période d'activité donnant lieu au maximum des droits contributifs au chômage. Cette référence pourrait être translatée comme norme de « participation » antérieure à la société, justifiant une solidarité. La théorie du « tourisme social » ne nous semble pas résister à une telle condition.

⁵¹ Notons que cette somme est le montant retenu par la Fondation Jean Jaurès pour le revenu de base, comme étant un compromis raisonnable entre le souhait de permettre par cette somme de couvrir les besoins essentiels et la volonté de ne pas créer d'effets désincitatifs à l'emploi.

verser à chaque adulte, indépendamment des revenus des autres personnes vivant avec lui, une somme égale à la prestation réduite de ses revenus. Ainsi, à une personne inactive, vivant avec un(e) salarié(e) gagnant plusieurs milliers d'euros, serait attribué un montant de 750 euros. La philosophie sous-jacente à l'individualisation totale repose sur l'idée que la justice sociale implique de considérer chaque individu comme une personne parfaitement autonome, indépendamment de toute attache conjugale ou familiale.

La *familialisation* – ou dans une approche plus restreinte la *conjugalisation* – consiste d'une part à tenir compte des ressources des autres membres du ménage – ou du couple – dans la définition de l'éligibilité, et d'autre part à appliquer une échelle d'équivalence au montant attribué (voir encadré sur ce point). Ainsi, même si tout dépend des modalités de paramétrage retenues, le même ménage que pour l'exemple précédent, ne se verrait versé aucune prestation. Au ménage constitué d'une personne inactive et d'une personne gagnant 1000 euros net par mois serait en revanche attribuée la somme de 125 euros⁵². La philosophie sous-jacente à la familialisation repose sur l'idée que la justice sociale consiste à proportionner l'effort de solidarité aux conditions de vie réelles de l'individu considéré dans son contexte et ses attaches sociales.

La première option remplit mieux les objectifs d'émancipation de l'individu, la seconde reconnaît mieux la réalité des économies produites par la vie en commun.

Suivant le rapport du député Sirugue, une solution alternative pourrait être de tenir compte des ressources conjugales pour attribuer la prestation, mais de ne pas tenir compte des échelles d'équivalence pour en déterminer le montant⁵³ ; une semi-individualisation, en somme. Notre premier ménage, constitué d'une personne inactive et d'une autre salariée ayant des revenus confortables, ne toucherait aucune prestation. En revanche, le ménage composé d'une personne inactive et d'une autre salariée gagnant 750 euros serait éligible, et la personne inactive touchant alors 750 euros mensuels. On note qu'une stricte application de cette règle conduirait à un effet de seuil brutal aux alentours de 1500 euros de revenu conjugal : les ménages passant ce seuil grâce à un seul revenu verrait le minimum décent de la personne inactive passer de 750 euros à 0 euros. Pourrait alors être prévu un mécanisme progressif, dont les contours sont ici simplement présentés à titre d'exemple. La part de minimum décent permettant d'excéder, pour le ménage, 1500 euros de revenus, serait divisée par 2 ; un ménage d'un actif touchant 1200 euros et un inactif, éligible donc, toucherait, au titre de l'inactif, 300 euros (part de minimum permettant d'atteindre 1500 euros) + $450/2$ (part de minimum au-delà de 1500 euros) = 525 euros de prestation. Cette solution, sans compliquer à l'excès, tempère les effets de seuil tout en maintenant le principe d'une prestation individualisée.

La situation des familles monoparentales a donné lieu à débat ; leur situation objectivement plus difficile (leur taux de pauvreté est le double de celui des couples avec enfants) plaide pour le maintien d'une majoration du minimum décent, au détriment de la simplification promise. Une solution pourrait résider dans l'attribution d'une prestation familiale *ad hoc*.

⁵² Avec une échelle d'équivalence comptant pour 1 le premier adulte du ménage et pour 0,5 le second, on a une prestation différentielle dont le plafond est à 1125 ($750 \times (1+0,5)$) ; soit, pour un ménage percevant des revenus de 1000 euros, une somme versée de 125 euros

⁵³ Deux personnes sans aucune ressource pourraient percevoir deux prestations.

L'objectif de simplification, on le voit, provoque inévitablement des effets de seuil qui peuvent sembler inéquitables. Ces effets toutefois peuvent être minorés par l'individualisation parallèle de l'imposition sur le revenu, et la réforme déjà évoquée de la prime d'activité, qui a pour vocation de lisser les effets de seuil au niveau des bas revenus.

Encadré 2 - Les échelles d'équivalence

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille et de structure différentes (nombre d'adultes, nombre d'enfants), les statisticiens utilisent des échelles d'équivalence. Celles-ci ont pour but de prendre en compte le fait que plusieurs personnes dans un ménage partagent certains biens et services et réalisent ainsi des économies d'échelles. C'est par exemple le cas pour certains biens de consommation durables (véhicule, électroménager...), de services (abonnement à un fournisseur d'électricité, abonnement téléphonique...), et pour le logement dont le coût n'est pas proportionnel au nombre de personnes qui l'occupent. L'élasticité-taille d'un bien, qui rend compte de toutes les formes d'économies d'échelles, évolue avec l'évolution des modes de vie et de l'offre du marché.

L'échelle d'équivalence aujourd'hui la plus communément utilisée est celle dite « de l'OCDE » : elle compte pour 1 unité de consommation le premier adulte du ménage et pour 0,3 unité et 0,5 unité les autres personnes du ménage selon qu'elles ont moins de 14 ans ou 14 ans ou plus.

Les échelles d'équivalence sont estimées soit à l'aide d'un modèle de consommation qui distingue les biens collectifs et les biens individuels (méthode objective) soit à l'aide d'une méthode qualitative qui repose sur les dires des ménages interrogés (méthode subjective). Les deux méthodes, qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients, donnent des résultats proches⁵⁴.

Les échelles d'équivalence sont un outil utile pour estimer les inégalités de revenus et leurs évolutions. Dans leur usage, deux points doivent être gardés en mémoire : le choix de l'échelle d'équivalence va influencer la composition des ménages pauvres. Ainsi, plus une échelle donne du poids aux individus supplémentaires dans le ménage, plus elle abaisse le revenu de ces ménages qui seront alors davantage représentés parmi les ménages pauvres⁵⁵. Ces échelles sont calculées en général et appréhendent insuffisamment les besoins spécifiques de certains ménages, familles monoparentales ou personnes âgées notamment (sous estimation des besoins dans un cas, surestimation dans l'autre)⁵⁶.

Notre proposition assume de ne pas totalement tenir compte de ces échelles, en raison du souhait de promouvoir une forme plus affirmée d'émancipation individuelle.

⁵⁴ Hourriez Jean-Michel et Olier Lucile, « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et statistique*, n° 308-309-310, 1997.

⁵⁵ Accardo Jérôme, « Du bon usage des échelles d'équivalence. L'impact du choix de la mesure », *Informations sociales*, n° 137, 1/2007.

⁵⁶ Hourriez Jean-Michel et Olier Lucile, op. cit.

L'absolue nécessité de l'harmonisation des bases ressources

De façon aujourd'hui incompréhensible (sans doute en raison de l'empilement historique des dispositifs), les ressources prises en compte pour attribuer les différents minima sociaux ne sont pas identiques. Ainsi, une harmonisation des ressources prises en compte (revenus d'activité, du patrimoine, des prestations, etc.) mais aussi de leur définition (avant ou après imposition...) et de leur temporalité (annuelle, mensuelle, trimestrielle) devra être réalisée. Parallèlement, notre schéma clarifie la prise en charge par le système social des différents frais liés à des situations particulières : les charges de logement sont prises en compte par les allocations du même nom⁵⁷, les charges spécifiques liées au handicap par des allocations ad hoc ; il n'y a donc plus de justification à les exclure de la base ressources.

Pour un droit automatisé et financé sur une base nationale

Une des grandes problématiques du RSA est, nous l'avons vu, le non-recours à la prestation. Certains auteurs mettent en cause le fait qu'il est nécessaire de demander ces prestations⁵⁸. Cet argument, joint à un souhait d'automatisation et à la perspective du prélèvement mensualisé à la source de l'impôt sur le revenu, plaide nettement pour un versement de la prestation via le canal fiscal. Suivant cette logique, **s'agissant d'une prestation de solidarité nationale, et prenant en compte l'engorgement financier des départements, la recentralisation totale du financement du minimum décent semble la seule voie possible. L'insertion resterait à la charge des départements, qui pourraient se concentrer sur cette dimension en étant libérés de la gestion de la prestation.**

Ces mesures d'automatisation et de centralisation interrogent toutefois l'articulation avec les politiques d'accompagnement. Plusieurs approches sont ici envisageables.

La première est de confier au réseau de la branche famille l'instruction et le paiement de la prestation, permettant à cette occasion la réalisation de « rendez-vous des droits⁵⁹ ». La connexion entre les fichiers de la DGFIP et ceux de la branche famille autorisent à imaginer un dispositif fluide de versement automatisé de la prestation, après instruction, rendez-vous des droits et orientation pertinente de la part des Caf, qui remplissent déjà une bonne partie de ces missions. Certains départements – tel le département de Paris – utilisent l'instruction financière du dossier comme la première étape du parcours d'insertion des bénéficiaires. Des conventions spécifiques pourraient prévoir de maintenir ce système, s'il est jugé localement pertinent.

Une seconde option serait le versement automatique, sans instruction complémentaire, du minimum décent, par la voie fiscale, assortie de l'envoi d'un courrier proposant différentes formes d'accompagnement. Ceci exige une particulière réactivité des transferts d'information, notamment concernant les ressources, qui devraient être automatisés.

Le coût du minimum décent pour les finances publiques et son financement

⁵⁷ Le minimum décent ne prend ainsi pas en compte de forfait logement.

⁵⁸ Méda, Serverin.

⁵⁹ Dispositif de la branche famille permettant de faire le tour de la situation sociale des allocataires, afin de vérifier leur recours effectif à tous les droits auxquels ils peuvent prétendre.

La mise en place du minimum décent impliquerait certainement un accroissement du budget global consacré aux minima sociaux, non seulement par le montant supplémentaire accordé, mais encore par l'augmentation de la population concernée, et la diminution du non-recours. Il semble toutefois que les enjeux, économiques et sociaux, méritent cet effort qui reste d'ailleurs raisonnable par rapport à l'empreinte budgétaire de nombreuses propositions de « revenu universel ».

L'estimation de l'effort brut requis (c'est-à-dire avant redéploiements, économies de gestion, réformes complémentaires et compensations éventuelles) est toutefois malaisée. La cellule chiffrage de Terra Nova en donne une première idée dans l'encadré suivant. On notera que le surcoût brut par rapport au coût actuel (24 milliards d'euros, hors coûts de gestion et d'administration), dans une approche très maximaliste, ne peut être supérieur à 31 milliards d'euros. L'importante variance des résultats présentés ci-après s'explique par le type de scénario retenu (notamment concernant les jeunes majeurs) et par les hypothèses considérées sur la distribution des revenus.

Encadré 3 - Minimum décent : principes de chiffrage

Contribution de la cellule chiffrage de Terra Nova

Il est décidé de fixer le minimum décent à 750 euros nets mensuels par personne, pour toute personne âgée de 18 ans ou plus. Est donc considérée une population de 50,3 millions de personnes pour la France métropolitaine.

Hypothèse 1 : Le chiffrage s'appuie sur les données pour la France métropolitaine.

Tableau 1 : Population totale française (2016)

Population	
Total	64 513 242
>= 18 ans	50 330 053
<18 ans	14 183 189

Source : Insee

Le minimum décent est versé sous condition de revenus uniquement, de façon différentielle et sur le principe de la semi-individualisation. Ainsi, toute personne seule gagnant moins de 9 000 euros nets annuels verra ses revenus complétés afin d'atteindre l'équivalent d'un revenu net mensuel de 750 euros.

Pour les couples, tout couple percevant des revenus inférieurs à 18 000 euros nets annuels (1 500 euros nets mensuels) verra ses revenus complétés afin d'atteindre l'équivalent d'un revenu net mensuel de 1 500 euros. Le régime de semi-individualisation retenu ici permettra même de dépasser cette somme. Toutefois, afin d'éviter un effet de seuil trop important, un mécanisme de lissage est prévu. Ce mécanisme peut conduire au versement d'un revenu maximum net mensuel de 1 875 euros pour le couple, soit un revenu net annuel de 22 500 euros.

Hypothèse 2 : Dans le cadre de ce chiffrage, les enfants âgés de 18 ans ou plus, appartenant à un

foyer dont ils ne sont pas le référent et qui pourraient prétendre au minimum décent sont considérés de manière autonome. Ils doivent donc percevoir un minimum net annuel de 9 000 euros. Concernant le couple, l'entièreté du revenu de base complémentaire pour atteindre le minimum est versée au(x) conjoint(x) qui n'atteint(gnent) pas le plafond.

Tableau 2 : Répartition de la population française

Type de ménage	Population
Personnes seules	9 882 684
Familles monoparentales	2 647 666
Couples sans enfant	15 155 124
Couples avec enfant(s)	15 309 848
Ménages complexes & Autres	1 797 216
Enfants âgés de 18 ans ou plus (appartenant aux couples avec enfants et aux familles monoparentales)	5 537 515
Ensemble	50 330 053

Source : Insee et calcul des auteurs

Le chiffrage s'appuie sur la répartition des revenus disponibles⁶⁰ suivante :

Déciles de revenu disponible des ménages selon la configuration familiale en 2014
en euros 2014 constants

Type de ménage	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
Personnes seules	10 150	12 900	14 860	16 490	18 270	20 230	22 910	26 700	33 360
Familles monoparentales	13 710	16 690	19 440	21 680	24 370	27 410	30 950	35 900	45 090
Couples sans enfant	20 840	25 490	28 970	32 050	35 640	39 770	45 340	52 670	66 430
Couples avec un enfant	23 850	30 250	34 750	38 620	42 550	47 060	52 600	59 800	73 460
Couples avec deux enfants	27 170	34 040	38 630	42 670	46 780	51 600	57 600	66 530	82 160
Couples avec trois enfants ou plus	26 950	32 550	36 840	41 370	46 160	51 880	58 560	67 530	88 060
Ménages complexes	17 760	22 820	26 950	30 410	34 190	40 110	46 830	54 420	69 160
Ensemble	13 620	17 290	20 980	25 250	29 730	34 920	41 040	49 050	62 960

Champ : France métropolitaine, ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFIP ; DGI ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014.

S'agissant du revenu disponible, ce revenu incorpore les versements reçus au titre des minima sociaux. Or, il est proposé de supprimer les minima sociaux au profit du versement du minimum décent. Ceci nécessite donc de prendre certaines hypothèses sur la part des minima sociaux dans les revenus disponibles des premiers centiles de la distribution.

Hypothèse 3 : Le chiffrage s'appuie sur les revenus disponibles, dont on ôte les minima sociaux mais pas les impôts directs, s'agissant de revenus inférieurs au seuil de pauvreté (niveau de vie médian à 60 %).

Hypothèse 4 : Part des minima sociaux dans les revenus disponibles

Retraitement Minima sociaux	
Personnes seules	30%
Familles monoparentales	30%
Couples sans enfant	15%
Couples avec enfant(s)	20%
Ménages complexes & Autres	10%

Source : Insee et calcul des auteurs

Le calcul des coûts liés au versement du minimum décent s'appuie alors sur plusieurs hypothèses,

⁶⁰ Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

visant à en donner une vision conservatrice.

Hypothèse 5 : Pour les couples avec enfants, la distribution considérée serait celle ayant les revenus disponibles les plus faibles (à savoir celle des couples avec un enfant).

Hypothèse 6 : Les revenus des enfants appartenant encore aux couples et familles monoparentales sont traités sur la base des revenus communiqués dans l'étude de l'Insee L'accès à l'autonomie résidentielle pour les 18-24 ans : un processus socialement différencié parue le 25 novembre 2016⁶¹. Les revenus sont retraités des revenus sociaux.

Hypothèse 7 : On procède par régression linéaire pour obtenir les écarts au minimum décent.

Si l'on considère un revenu par couple atteignant 18 000 euros nets annuels grâce au minimum décent, le coût de la mesure est donné dans le tableau suivant (soit environ 33 milliards d'euros).

Type de ménage	Coûts
Personnes seules	4 340 025 151
Familles monoparentales	468 335 975
Couples sans enfant	6 836 064 634
Couples avec enfant(s)	3 138 025 863
Ménages complexes & Autres	1 366 172 973
Enfants âgés de 18 ans ou plus (appartenant aux couples avec enfants et aux familles monoparentales)	17 326 419 284
Ensemble	33 475 043 878

Si l'on considère un revenu par couple atteignant 22 500 euros nets annuels grâce au minimum décent, le coût de la mesure est donné dans le tableau suivant (soit environ 55 milliards d'euros).

Type de ménage	Coûts
Personnes seules	4 340 025 151
Familles monoparentales	468 335 975
Couples sans enfant	17 780 322 768
Couples avec enfant(s)	11 992 099 831
Ménages complexes & Autres	2 876 759 080
Enfants âgés de 18 ans ou plus (appartenant aux couples avec enfants et aux familles monoparentales)	17 326 419 284
Ensemble	54 783 962 089

Ce minimum décent vient en remplacement du versement de minima sociaux dont le coût total est évalué à 24 milliards d'euros, soit donc un surcoût brut de la mesure évalué entre 9 milliards d'euros et 31 milliards d'euros.

Autre scénario : Favoriser l'autonomisation

Dans ce scénario, l'hypothèse 6 est modifiée. Seuls les majeurs ne cohabitant plus avec leurs parents reçoivent le minimum décent. Une telle hypothèse, moins coûteuse à comportement constant, aurait sans doute des effets sur l'autonomisation des jeunes en matière de logement, dans un cadre où, actuellement, près des deux tiers des jeunes sortis du système éducatif vivent

⁶¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2503441?sommaire=2492313>

exclusivement chez leurs parents.

On obtient alors les résultats suivants :

Si l'on considère un revenu par couple atteignant 18 000 euros nets annuels grâce au minimum décent, le coût brut de la mesure est estimé à 20 milliards d'euros (voir le tableau suivant), soit environ 4 milliards d'euros de moins que le coût global actuel. Cette différence négative s'explique par le fait qu'en première approche, avant corrections et compensations et sans tenir compte d'un nécessaire renforcement de la politique familiale, la mesure fait quelques perdants (voir texte et infra).

Type de ménage	Coûts
Personnes seules	4 340 025 151
Familles monoparentales	468 335 975
Couples sans enfant	6 836 064 634
Couples avec enfant(s)	3 138 025 863
Ménages complexes & Autres	1 366 172 973
Enfants âgés de 18 ans ou plus (appartenant aux couples avec enfants et aux familles monoparentales)	4 081 237 155
Ensemble	20 229 861 750

Si l'on considère un revenu par couple atteignant 22 500 euros nets annuels grâce au minimum décent, le coût de la mesure est donné dans le tableau suivant (soit environ 41,5 milliards d'euros).

Type de ménage	Coûts
Personnes seules	4 340 025 151
Familles monoparentales	468 335 975
Couples sans enfant	17 780 322 768
Couples avec enfant(s)	11 992 099 831
Ménages complexes & Autres	2 876 759 080
Enfants âgés de 18 ans ou plus (appartenant aux couples avec enfants et aux familles monoparentales)	4 081 237 155
Ensemble	41 538 779 960

Le minimum décent qui vient en remplacement du versement de minima sociaux dont le coût total est évalué à 24 milliards d'euros, représente donc un surcoût évalué au maximum à 18 milliards d'euros.

Il convient de souligner que ne sont pas considérés dans ce travail de chiffrage les éléments suivants :

- Les impacts fiscaux de la mesure proposée ;
- Les éventuels gains opérationnels et structurels liés notamment à la simplification de certains processus administratifs ;
- Les éventuels coûts liés à la période de transition ainsi que les dépenses liées au renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du minimum décent.

Plusieurs voies pourraient être imaginées pour financer l'effort financier requis par la mesure. En premier lieu, l'ouverture des prestations, dont notre minimum décent, à partir de 18 ans, justifierait la suppression des prestations familiales au-delà de cet âge ; on romprait ainsi avec les ambivalences d'une politique hésitant entre familialisation et émancipation des jeunes adultes, pour être clairement dans la seconde logique. Les jeunes ne seraient plus considérés comme de vieux mineurs pris dans la dépendance de leur famille, mais véritablement comme de jeunes majeurs en cours d'émancipation.

Ensuite, la simplification induirait sans doute des économies de gestion, qui ont été chiffrées par la fondation Jean Jaurès ou par l'IFRAP à environ 10 milliards d'euros pour leurs propres propositions, ce qui est sans doute optimiste. La suppression de prestations dont les objectifs peinent aujourd'hui à convaincre pourrait également être envisagée, ainsi de la majoration de pension pour famille nombreuses, proportionnelle aux pensions de retraite et donc anti-redistributive. Ou encore la suppression – souvent évoquée – de la partie inutile des « dépenses fiscales », relevées chaque année dans une annexe du rapport « voies et moyens » du projet de loi de finance formerait un apport bienvenu de financement. Enfin, des ressources complémentaires pourraient être recherchées du côté de réformes qui renforceraient par ailleurs la cohérence globale de notre système de redistribution, comme la suppression – souvent demandée au nom de l'égalité entre les femmes et les hommes – du quotient conjugal de l'impôt sur le revenu, ou encore, dans la logique d'émancipation des jeunes, la suppression du quotient familial au moins au-delà de 18 ans, voire, dans une logique de clarification des dispositifs, pour tous les enfants (assortie alors du retour d'une prestation universelle pour compenser la charge d'enfant).

En tout état de cause, un effort brut moyen qui se situerait autour de 1% du Pib (environ 20 milliards d'euros) ne paraît pas hors de portée : compte tenu des économies et redéploiements envisageables, et de la baisse des coûts de gestion liés à la simplification, un surcoût net inférieur ou égal à 10 milliards d'euros est une projection vraisemblable.

Prévoir la phase de transition pour gérer le problème des « perdants »

La mise en œuvre des récentes réformes a souvent buté sur la prise en compte des « perdants », problème inévitable quand les réformes sont menées à enveloppe budgétaire au mieux constante.

Il faut souligner que nous avons choisi pour notre part d'affranchir partiellement notre réflexion de cette contrainte : l'importance du sujet légitime en effet une réflexion qui ne soit pas déterminée en dernière instance par des considérations exclusivement liées aux finances publiques⁶².

Même s'il faut, pour des motifs supérieurs – comme une redistribution plus équitable, ou une acceptabilité plus forte –, pouvoir accepter que tout le monde ne bénéficie pas d'une réforme et qu'il

⁶² Il faut toutefois signaler qu'alors même que notre réforme ne se soucie pas d'être à coût constant, sans modification des autres prestations, elle pourrait générer des « perdants » ; ainsi par exemple, un individu seul percevant l'ASS et ayant un SMIC brut à mi-temps dans une zone 2 d'APL touche aujourd'hui : 488 euros d'ASS + 572 euros revenus d'activités + 243 euros prime d'activité + 85 euros APL = 1388 euros de revenu disponible au total ; il toucherait demain : 572 euros de revenus d'activités + 178 euros de notre nouveau dispositif (750 – 572) + 85 euros d'APL + 243 euros de prime d'activité = 1078 euros. Cet exemple démontre la nécessité absolue de compléter un travail théorique par des simulations plus pratiques, ainsi que par une réforme des autres prestations.

existe ainsi des « perdants », il est important de programmer des phases de transition, surtout s'agissant de publics fragilisés.

Ainsi, si cette contribution ne peut prétendre prévoir l'intégralité du dispositif de transition, il est important de respecter certains principes qui, sans garantir le succès, limitent au moins les risques d'échec.

Premièrement, **cette réforme devra se faire en concertation avec les nombreux acteurs du système**. Cette **concertation** sera l'occasion d'en calibrer les impacts sur les droits connexes⁶³. Elle sera aussi l'occasion de clarifier les responsabilités de chacun. Dans notre schéma, l'Etat devient seul financeur de ces dispositifs, et l'accompagnement social et vers l'emploi doit se réorganiser localement, autour de porteurs plus explicitement désignés.

Ensuite, **elle devra également être mise en œuvre de façon progressive pour prendre en compte la situation des perdants** et proposer des solutions temporaires, que ce soit au niveau de l'harmonisation des bases ressources⁶⁴ ou au niveau des montants alloués⁶⁵ ; les « perdants » devront être accompagnés individuellement. En l'espèce, deux publics verraient leurs prestations réduites par rapport à la situation actuelle : les bénéficiaires du minimum vieillesse et les personnes handicapées. Il semble toutefois que, s'agissant d'une prestation visant à assurer une vie décente, elle n'a pas pour fonction de compenser les questions de handicap ou de dépendance qui forment les difficultés particulières de ces deux populations, et qui doivent être gérées par des prestations *ad hoc*. Il sera pourtant nécessaire de prévoir, dans ces deux situations, des systèmes transitoires : maintien du niveau de la prestation actuelle, avec indexation plus lente visant à la faire converger avec le montant du minimum décent, travail en parallèle sur les dispositifs compensatoires de handicap ou de dépendance pour éviter des ruptures de droit.

La mise en œuvre du minimum décent devra également être préparée par l'interconnexion des fichiers et donc l'automatisation **des** versements ; cette étape absolument indispensable garantira l'absence de rupture de droits, particulièrement douloureuse pour les bas revenus.

Enfin, elle devra prévoir de simplifier radicalement les outils de contact avec les allocataires, non pas seulement via la **dématérialisation**, mais aussi par une réelle réflexion sur les formulaires de demande – vocabulaire employé, protocoles de demande etc. – ; ce qui sera normalement facilité par la simplification de la prestation elle-même.

⁶³ Un petit exemple : certains minima sont aujourd'hui pris en compte dans la base ressource de la CMU-C ; un alignement sur les règles du RSA fera sans nul doute augmenter le nombre de bénéficiaires de la CMU-C. Si l'on peut s'en réjouir du point de vue de la santé publique – dont on sait qu'il s'agit d'une dépense souvent « rentable » –, cela aura inévitablement des conséquences financières de court terme.

⁶⁴ Cette réforme indispensable provoquerait elle aussi des gagnants et des perdants par rapport à la situation actuelle ; ainsi par exemple, l'AAH bénéficie d'un abattement sur les revenus d'activité qui serait sans nul doute supprimé à l'aune d'une harmonisation.

⁶⁵ Notons toutefois, d'une part, que le nombre de gagnant serait supérieur au nombre de perdants, y compris pour les prestations dont le montant est actuellement supérieur au montant du minimum décent, par le jeu de la semi individualisation.

Encadré 4 - Les budgets de référence

Au-delà des mesures classiques de la pauvreté (dimensions monétaires et en conditions de vie), l'ONPES a souhaité proposer une mesure du niveau minimum permettant de participer à la vie sociale – notion de « vie décente ». Cette méthode est développée dans une étude sur les « budgets de référence », confiée au CREDOC et à l'IREC. 31 groupes citoyens dans deux villes (Dijon et Tours) ont construit des paniers de biens et services jugés nécessaires pour 6 configurations familiales ; la valeur de ces paniers a été estimée par des experts.

Ainsi bâtis, les budgets de référence sont assez élevés : ils s'étagent entre 1 424 euros mensuels pour une personne seule active locataires du parc social et 3 515 euros pour un couple avec une fille de 11 à 14 ans et un garçon de 15 à 17 ans, locataires du parc privé. Ces budgets de référence sont inférieurs aux dépenses moyennes des Français, mais, nous le voyons, bien supérieurs aux montants alloués au titre des minima sociaux ; ces montants sont corroborés par d'autres enquêtes portant sur « la somme nécessaire pour joindre les deux bouts »⁶⁶.

Ces résultats ont des limites, notamment méthodologiques : ils valent pour deux villes de taille moyenne, et seraient sans doute différents dans des grandes villes ou des campagnes, le poids du logement étant très différent selon les lieux considérés. Par ailleurs, et de façon plus structurelle, la satisfaction des besoins est ici envisagée via des actes d'achat dans le secteur marchand, et non par l'autoproduction (importante par exemple en matière de garde d'enfants et de services domestique) ou de services publics.

Toutefois, ces résultats offrent une occasion de discussion sur la mesure de la pauvreté et les conventions statistiques qui l'entourent ; ils proposent une estimation du niveau de revenu nécessaire, non pour la survie, mais pour une inclusion dans la vie sociale. Ils permettent enfin de mieux comprendre le sentiment de privation ressenti par les ménages modestes non pauvres : selon les catégories étudiées⁶⁷, entre 7 et 45 % des ménages se situent entre le seuil de pauvreté et les budgets de référence.

D'autres enquêtes⁶⁸ montrent que ces populations qui se situent dans ce « halo de la pauvreté »⁶⁹ sont particulièrement critiques vis-à-vis d'une politique de redistribution dont elles ne perçoivent que peu les fruits, alors même que leur sentiment de restriction et de fragilité financière est important.

⁶⁶ Ainsi par exemple le baromètre de la DREES.

⁶⁷ Famille monoparentale, couple avec enfants, couple sans enfant, personne seule active, couple retraité, personne seule retraitée.

⁶⁸ Voir les enquêtes du CREDOC, précitées.

⁶⁹ Construit sur le concept de halo du chômage défini par l'INSEE.

Encadré 5 - Le revenu universel, une solution inadaptée

Le revenu universel, parfois dénommé revenu de base ou revenu d'existence⁷⁰, dont l'idée remonte au XVIII^e siècle⁷¹, a connu ces derniers mois un net regain d'intérêt : articles de presse, livres, propositions politiques et mission sénatoriale en témoignent.

Ses promoteurs, que l'on trouve aussi bien dans les rangs des libéraux que parmi les penseurs de gauche, mobilisent deux grands types d'arguments :

- la justice sociale : une égale redistribution serait juste dans les pays à haut niveau de revenus ;
- la liberté : la dotation permettrait à chacun de s'émanciper hors contraintes financières.

A ces deux arguments s'ajoutent l'inefficacité manifeste de notre système de redistribution (pourtant extrêmement généreux), un taux de pauvreté qui se situe toujours à un niveau élevé⁷², un taux de non-recours important, des coûts et une complexité de gestion pénalisants pour les allocataires et les finances publiques.

Récemment, l'évolution du marché du travail a conduit certains à ajouter un argument supplémentaire à cette proposition. Ainsi, à la suite de Jeremy Rifkin⁷³, puis d'un rapport de Frey et Osborne⁷⁴, certains doutent de la capacité de nos économies à réunir à nouveau les conditions du plein emploi. D'autres suggèrent que la fin du travail salarié pourrait être proche⁷⁵. Ces analyses font bien sûr l'objet de vifs débats entre les économistes et des rapports contrariant ces positions ont été également produits⁷⁶. Toujours est-il que, pour tous ceux qui sont prêts à faire le deuil du plein emploi, le revenu universel apparaît comme une solution appropriée pour protéger les individus dans un monde du travail en mutation et partager autrement les richesses produites.

Notons que cette idée ne se diffuse pas uniquement en France : l'Alaska⁷⁷ et Macao disposent d'un système modeste, mais universel de distribution de revenus ; la Suisse a récemment organisé un référendum (négatif) sur ce sujet ; et la Finlande s'apprête à expérimenter une forme de revenu universel sur un territoire délimité.

⁷⁰ Pour ne retenir que les termes les plus courants ; on trouve aussi allocation universelle, revenu minimum, et bien d'autres.

⁷¹ Thomas Paine, adresse « *À la Législature et au Directoire exécutif de la République française* », 1797.

⁷² 14%, et plus du double pour certaines configurations familiales fragilisées, telles les familles monoparentales

⁷³ *The end of Work*, 1995.

⁷⁴ Frey et Osborne, 2013, annoncent que 47% des emplois des Etats Unis sont mis en danger par l'automatisation et l'informatisation.

⁷⁵ Voir pour la France le rapport du Conseil national du numérique : « L'emploi à l'heure du numérique », janvier 2016.

⁷⁶ Voir OCDE, 2016, qui estime plutôt à 9% la part des emplois mis en danger par ce mouvement.

⁷⁷ Un Permanent Fund distribue depuis 1976 les revenus du pétrole, sur une base certes modeste équivalent à 150 euros par mois.

Le revenu universel regroupe en général plusieurs caractéristiques : il consisterait à verser à tous les majeurs⁷⁸ une prestation individuelle⁷⁹, automatique⁸⁰, non conditionnelle et forfaitaire⁸¹.

Au-delà de ces caractéristiques communes, les propositions divergent fortement, notamment concernant :

- leur montant : les propositions s'échelonnent entre l'octroi de 450 euros par personne et par mois – ce qui représenterait 336 milliards euros de dépenses et 16 % du PIB – et 1000 euros – soit 675 milliards euros et 31 % du PIB.
- leur mode de versement : le Liber se présente sous la forme d'un impôt négatif, le Revenu de base ou le dispositif présenté par la Fondation Jean Jaurès sous la forme d'une prestation⁸².
- leur mode de financement : d'un impôt à taux unique (23,5 % pour le Liber⁸³) à un remplacement d'une partie de la protection sociale actuelle⁸⁴.

De fait, sous le vocable plus ou moins unifié de « revenu universel », se cache en réalité une grande diversité de dispositifs.

Les critiques de ces propositions sont aussi diversifiées⁸⁵, et la présente contribution s'ajoute au chœur des sceptiques. Certaines critiques – auxquelles nous ne nous associons pas – estiment qu'un tel dispositif serait radicalement désincitatif au travail. La diversité des fonctions du travail⁸⁶ nous semble rendre peu crédible l'hypothèse d'un choix massif pour l'inactivité, ou pour une activité égoïste⁸⁷.

Quant à l'influence du revenu universel sur l'offre et la demande de travail, deux hypothèses contradictoires sont énoncées. Certains estiment que le salaire de réserve serait plus élevé, les

⁷⁸ Sans conditions d'âges, d'emploi, de situation familiale... Les mineurs sont parfois aussi concernés par le revenu universel.

⁷⁹ Quoique les échelles d'équivalence, ou des revenus majorés soient parfois proposés.

⁸⁰ Sans démarche à faire, sans conditions comportementales.

⁸¹ D'un montant fixe, quel que soit le niveau de revenu par ailleurs ; dans ce schéma, l'allocation sociale unique de l'IFRAP, sous conditions de revenus, n'est donc pas un revenu universel.

⁸² *Liber, un revenu de liberté pour tous : une proposition d'impôt négatif en France*, Marc de Basquiat, Gaspard Koenig, 2015 ; Fondation Jean Jaurès, « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité », mai 2016.

⁸³ Sur tous les revenus d'activité, de remplacement et de la propriété. En revanche, les cotisations sociales frappant ces différents types de revenus seraient supprimées.

⁸⁴ Les minima sociaux sont systématiquement inclus dans ce revenu universel. Les prestations familiales sont également généralement mobilisées ; les prestations logement fréquemment. Les prestations contributives (retraite, chômage) font l'objet de propositions alternatives, tout comme les prestations liées au handicap

⁸⁵ Notons la proposition intéressante, défendue entre autres par Yannick L'Horty, pour sortir de l'impasse des hypothèses contradictoires, de réaliser, à l'instar de la Finlande, une expérimentation. A ce stade, la configuration de cette expérimentation semble toutefois délicate : pour montrer les changements de comportement induits, tout comme l'impact macro économique, d'un changement de cette ampleur, il faudrait tester durant un temps très long et sur un territoire très vaste le dispositif retenu.

⁸⁶ Voir Méda, ensemble des ouvrages sur le travail

⁸⁷ On peut toutefois craindre un retrait du marché du travail des femmes avec de jeunes enfants, à l'instar de ce qui s'était produit lors de l'extension au deuxième enfant de l'allocation parentale d'éducation en 1993

individus n'étant plus obligés d'accepter des emplois trop mal payés, disposant déjà d'un revenu. D'autres pensent au contraire que les employeurs en profiteraient pour faire baisser les salaires proposés, dans la mesure où le revenu universel permet aux salariés de vivre dignement hors salaire ; cette seconde hypothèse paraissant assez crédible en période de crise économique.

D'autres critiques semblent plus solides.

D'une part, si la nécessité de simplification du système social s'impose, il semble surprenant de la résoudre par un système brassant encore plus de ressources. En effet, partant d'un montant proche de l'actuel RSA (500 euros pour une personne seule), les mouvements financiers créés par un revenu universel seraient multipliés par trente, pour un effet redistributif dont les promoteurs indiquent qu'il serait quasi similaire⁸⁸. En passant par la voie fiscale, qui garantit l'universalité, cette solution serait alors extrêmement proche de celle que nous proposons : les bénéficiaires du revenu universel qui ne seraient pas bénéficiaires du minimum décent ne verraient aucune différence entre l'un et l'autre système, avec toutefois des mouvements financiers moins importants dans le cas du minimum décent.

D'autre part, si l'enjeu est une redistribution à un niveau plus élevé, au-delà de 750 euros, pour une réelle émancipation, le bouclage du système, le thème du ras le bol fiscal, sans compter le souci très net de simplification, voire d'économies⁸⁹, implique soit la mise en œuvre d'une flat tax – particulièrement anti-redistributive –, soit la ponction d'une partie de notre protection sociale. Des choix seraient alors à faire, dans les prestations non contributives (logement, famille), voire dans les prestations contributives (retraite, chômage), ou dans les services publics (hôpitaux, crèches).

Plus philosophiquement, notre société pose le travail comme premier vecteur d'inclusion. L'article 5 du préambule de la constitution de 1946 est explicite à cet égard : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »⁹⁰. Si l'article 10 de ce même texte précise que « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », il semble que ce soit sous la forme d'une attention particulière aux plus faibles, décrite dans l'article 11 ; et plutôt sous la forme d'un soutien organisé par la puissance publique que d'une dotation. Avec un revenu universel – en tout cas, avec un revenu universel qui permette de vivre –, c'est toute cette logique qui est bouleversée, le travail ne constituant plus le mode privilégié d'insertion sociale que la société doit assurer à l'individu.

Les promoteurs soulignent alors le caractère non stigmatisant d'un revenu universel ; si cet argument est tout à fait intéressant dans le contexte précité de remise en cause de la légitimité des minima sociaux, d'autres méthodes de redistribution permettent également une plus grande neutralité – telle la voie fiscale. Par ailleurs, la réaffirmation de l'importance de la solidarité, socle de l'article 11 précité, est un outil à mobiliser contre la stigmatisation.

Ainsi, le revenu universel interroge-t-il à la fois la relation au travail, mais aussi les orientations de

⁸⁸ D'après la note précitée de la Fondation Jean Jaurès.

⁸⁹ Voir à ce propos les propositions de l'IFRAP sur l'allocation sociale unique.

⁹⁰ Dominique Méda a plaidé, dans son audition, pour une redistribution du travail, par exemple sous la forme d'une nouvelle réduction du temps de travail, plutôt que pour la redistribution d'un revenu.

notre protection sociale.

Dans son acception la plus étroite, il ne modifie pas les équilibres de redistribution, et on peine alors à voir l'intérêt d'un tel mouvement financier sans changement substantiel. Dans son acception la plus large, il substitue à une partie de notre protection sociale le libre choix de l'individu confronté au marché. D'autres solutions, présentées partiellement dans cette contribution, pour répondre aux problèmes de complexité de la protection sociale nous semblent plus utiles et plus pertinentes.

Pour en savoir plus

- Mission d'information du Sénat sur le revenu de base ; sont en ligne tous les comptes rendus d'audition
- Le revenu de base, de l'utopie à la réalité ? Fondation Jean Jaurès, mai 2016
- Sites du Mouvement pour le Revenu de Base, de l'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence, du Basic Income Earth Network

CONCLUSION

A l'heure où la complexité des minima sociaux engendre du non-recours pour les bénéficiaires et de l'incompréhension dans le corps social ; à l'heure où la majorité des réflexions formulées sur le sujet semblent obnubilées, contre toute logique car c'est la preuve même de leur efficacité contracyclique, par le dynamisme des dépenses, une réforme ambitieuse des minima sociaux s'impose.

Nous proposons que cette réforme se structure autour de la création d'un minimum décent, prestation unique, différentielle, semi-individualisée. Cette réforme permettrait de recentrer le minimum sur un objectif unique : celui de permettre à chacun de vivre décemment dans la société et de pouvoir anticiper clairement les ressources qui seront les siennes en cas de difficulté. Cette mesure est de nature à satisfaire plusieurs attentes sociales. Une attente de sécurité et de protection, tout d'abord. Une attente de plus grande égalité de traitement entre les publics exposés à la pauvreté, ensuite. Et enfin une attente d'équilibre entre l'impératif moral de décence, d'une part, et l'exigence de valorisation de l'effort et du travail qui demeure au cœur de la philosophie sociale des progressistes.

Cette réforme ne peut toutefois être conduite seule. Elle nécessite tout d'abord une réforme parallèle des prestations permettant l'accès au logement, des prestations familiales, et des mesures d'incitation à la reprise d'activité, afin que celles-ci, qui pâtissent des mêmes maux que les minima sociaux (complexité, multiplication des prestations aux objectifs multiples), soient également simplifiées et recentrées.

Elle exige ensuite une véritable réforme des dispositifs d'accompagnement, conçus comme des soutiens et des appuis aux projets émancipateurs des individus. Centrés sur l'individu, ses besoins, ses aspirations, ils doivent l'accompagner autour d'un socle partagé d'engagements réciproques, et se donner le temps d'une insertion durable et stable. Plutôt que de privilégier – parfois en contraignant les allocataires – le retour à l'emploi le plus vite possible, quelle que soit la nature de cet emploi, il s'agira ainsi d'adopter une approche globale de la personne et de ses besoins, en identifiant avec elle ses priorités (accéder au logement ou se soigner, par exemple) et en lui donnant véritablement la possibilité d'élaborer son projet professionnel, par exemple par l'expérimentation de métiers en entreprise. Cette approche, parce qu'elle correspond aux souhaits des personnes, qu'elle repose sur une logique de co-construction et non de coercition, sera plus efficace que les politiques dites d'activation qui, souvent aveugles et brutales, reposent sur des objectifs standardisés et dépourvus de sens aux yeux des premiers concernés.

Par ailleurs, cette réforme appelle un soutien très actif aux services publics, gérés par les administrations, les collectivités locales, les associations. Ces services, qui peuvent être assurés soit directement par des administrations, soit confiés à des partenaires (sous forme de mandat de service public, déjà fréquemment employé), sont essentiels pour permettre aux allocataires de réunir les conditions d'un retour à l'emploi. Si la personne ne peut par exemple pas faire garder ses enfants faute de place en crèche, ou ne peut se déplacer, le réseau de transports en commun étant insuffisant, il lui sera très difficile de retrouver un emploi. Plutôt que de laisser les personnes agir seules, avec des ressources insuffisantes, il est préférable de maintenir ou développer une offre de

services collectifs, accessibles à tous par une tarification adaptée⁹¹. La mutualisation de ces services répondant à des besoins sociaux conduit en effet à des économies d'échelle⁹², tout en garantissant l'égal accès sur le territoire.

Enfin, tous les acteurs sociaux et économiques doivent être mobilisés au service de l'insertion. Pour qu'un allocataire accueilli dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale puisse expérimenter l'accès au logement afin de préparer sa sortie définitive du centre, il faut que les propriétaires et bailleurs sociaux lui en donnent l'opportunité. Pour qu'un allocataire sans emploi puisse découvrir un métier et acquérir les compétences qui lui permettront ensuite de l'occuper, il faut que le monde de l'entreprise lui ouvre ses portes. Ce qui est vrai pour cette logique d'expérimentation l'est encore plus pour l'insertion durable elle-même : si l'emploi ou le logement restent inaccessibles aux allocataires de minima sociaux, en raison notamment du regard méfiant que portent sur eux les employeurs et bailleurs, sortir durablement des minima sociaux restera une mission quasi-impossible. Ainsi, au-delà de la réforme proposée des minima sociaux les politiques d'insertion doivent être pleinement intégrées aux politiques de l'emploi et du développement local, en mobilisant tous les acteurs, notamment les branches professionnelles qui pourraient se doter d'objectifs volontaristes en matière d'insertion. C'est là la condition *sine qua non* de leur réussite.

⁹¹ Ainsi par exemple, les tarifs des crèches dépendent il s strictement du niveau de revenu et du nombre d'heures d'usage.

⁹² Notons par exemple que les dépenses pour la santé s'élèvent en France à 11%, contre 18% aux Etats Unis ; les premières étant certes essentiellement des dépenses publiques et les secondes des dépenses privées, pour une qualité de santé comparable, et plus égalitaire pour notre pays.

AUDITIONS

Ont été auditionnés par le groupe de travail :

- Roland Giraud Directeur Général Adjoint Solidarité du département du Pas de Calais et Président de l'Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de la Santé
- Etienne Petitmengin, ex Directeur Général Adjoint Solidarité du Doubs et actuel Secrétaire Général du Comité Interministériel du Handicap
- Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre
- Michèle Lelièvre, secrétaire générale de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
- Yannick L'Horty, professeur d'économie à l'université Paris Est Marne la Vallée
- Dominique Méda, professeure de sociologie l'université à Paris Dauphine

BIBLIOGRAPHIE

- Nelly Guisse, Sandra Hoabian, Jorg Muller, *Evolution du regard des Français sur la protection sociale et sur les politiques de solidarité au cours des vingt dernières années*. Rapport réalisé à la demande de l'Institut Montparnasse, laboratoire d'idées fondé par MGEN, et Terra Nova, publié en décembre 2015, CREDOC, collection des rapports.
- Contributions de l'ANDASS (2015/2016)
 - o Pour la sécurisation du financement des allocations universelles de solidarité
 - o Sur la réforme des minima sociaux
 - o Sur la politique d'insertion
- « Développement social et travail social collectif », rapport remis par Michel Dagbert Président du conseil général du Pas-de-Calais le 18 février 2015, dans le cadre des Etats Généraux du Travail social.
- « Pour une régulation des hautes rémunérations », rapport du groupe de travail Terra Nova présidé par Martin Hirsch et Gaby Bonnard, rapporteure Sandra Demestre, 2012.
- Emission La Grande Table de France Inter, 24 avril 2016, avec Dominique Méda et Gaspard Koenig.
- Entretien d'Alain Supiot pour *Témoignages chrétiens*, 2016.
- « Les budgets de référence », étude réalisée par le CREDOC et l'IRES pour l'ONPES, 2014.
- « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », rapport 2014-2015 ONPES.
- Patrick Boulte et Jean-Baptiste de Foucault, « Elargir et aménager l'assurance chômage. Une réforme juste au service de la dynamique de l'emploi », *Droit social*, février 2011.
- Compte rendu de séminaire organisé par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po en juin 2014 : « Le contribuable et l'« assisté ». Le débat RSA / PPE entre principes et paramètres ».
- « Le revenu de base, de l'utopie à la réalité ? », groupe de travail sur revenu universel de la Fondation Jean Jaurès, 22 mai 2016.
- « Un emploi décent pour tous : 4 besoins », contribution de la FNARS et Emmaüs pour le projet de France Stratégie 2017-2027.
- « 20ème rapport sur l'état du mal logement », *Fondation Abbé Pierre*, 2016.
- « Pour une allocation sociale unique », Société civile, le mensuel de la Fondation IFRAP, mars 2016.
- Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet, Lucile Romanello, « Réformer les aides personnelles au logement : vers une fusion des prestations sociales ? », *note IPP*, n° 18, juin 2015.
- Dominique Méda, Bernard Gomel, « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue Française de socio-économie*, 2014, n° 13.
- François Dubet, Antoine Vérétoit (2001), « Une "réduction" de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, 42, 3, p. 407-439.
- Dominique Méda, Bernard Gopmel, Evelyne Serverin, « La prime d'activité, rattrapée par la logique du RSA ? », *Connaissance de l'emploi, CEE*, avril 2016
- Bernard Gomel, Dominique Méda, Évelyne Serverin, « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance de l'emploi, CEE*, juin 2013.

- Bernard Gazier, Jean François le Ruof, Arnaud Lopez, Thierry Pech, Bruno Palier et Martin Richer, « Le bel avenir du compte personnel d'activité », *Terra Nova*, février 2016.
- « Repenser les minima sociaux – Vers une couverture socle commune », rapport au Premier Ministre de M. Christophe Sirugue, député de Saône et Loire, rapporteurs Clément Cadoret et Sébastien Grobon, avril 2016.
- « Réforme des dispositifs de soutiens aux revenus modestes », rapport au Premier Ministre de M. Christophe Sirugue, député de Saône et Loire, rapporteur Simon Vanackere.