

PRESTATIONS ET AIDES SOCIALES : LE DÉRAPAGE INCONTRÔLÉ

Parmi tous les pays d'Europe, la France est la plus généreuse en prestations sociales de toutes natures avec 50 % d'augmentation en 10 ans. Entre allocations chômage, assurance-maladie, retraites, allocations familiales, aides au logement et le cortège des aides connexes accordées selon les ressources, pratiquement 550 milliards d'euros par an sont dépensés en redistribution. Le système est avantageux pour tous et particulièrement pour les 5 millions de ménages les plus pauvres qui perçoivent en moyenne plus de 1 000 euros par mois en prestations sociales de toutes sortes.

Le plus frappant dans l'évolution de notre système social est l'augmentation du nombre d'allocations accordées aux ménages aux revenus les plus faibles. Le poids budgétaire de ces aides n'a jamais été aussi lourd, et le maquis de leur multitude est devenu inextricable. D'autant plus que certaines sont des aides nationales, d'autres locales, dépendant de l'État ou du département, de la CAF ou de la DDASS...

Notre estimation du montant de ces aides non-contributives et sous conditions de ressources tourne autour de 90 milliards d'euros distribués par an. Nous sommes donc déjà dans la société du « *care* » chère à Martine Aubry. Problème : une grande partie de cette redistribution se fait non depuis la richesse produite mais depuis l'emprunt. Les chiffres parlent d'eux-mêmes ; déficit de l'État : 119 milliards d'euros en 2010, déficit de la Sécurité sociale : 28 milliards d'euros. Alors même que nous nous endettons pour financer la redistribution, la France plonge dans un nouveau concept de la philosophie redistributive : à chacun selon ses besoins, en fonction du nombre d'enfants, du revenu du foyer... Et ce, sans plafond maximum par foyer. Le RSA, s'il cherche à harmoniser les aides, ne va pas alléger l'addition, au contraire, car il est le symbole de l'adaptation aux besoins de chacun des aides sociales et la future prestation « dépendance » s'annonce aussi d'un coût vertigineux. Le risque d'un dérapage encore plus lourd est à nos portes. La France n'a plus les moyens d'une politique si généreuse. Ce dossier vous propose un voyage inédit au cœur des aides sociales sous conditions de ressources. Un sujet qui devient bientôt budgétairement incontournable.

- 550 milliards, la France est devenue championne du monde pour la protection sociale
- Plus de 80 milliards pour les seules aides sous conditions de ressources
- Une redistribution financée sur de la dette
- L'efficacité douteuse du RSA pour la reprise de l'emploi, un RSA à surveiller et une réforme à mener jusqu'au bout
- Un émiettement des aides à abandonner au profit d'une allocation globale plafonnée, véritable bouclier social

1 Un « toujours » plus financièrement intenable et qui ne résoudra pas le problème

A. Le constat financier

1. La protection sociale française en général

Éléments de comparaison internationale : la France en tête

La notion de protection sociale, dans la définition d'Eurostat, l'organisme statistique européen, comprend les « transferts, en espèces ou en nature, versés par les régimes de prestation sociale aux ménages et aux individus pour alléger la charge financière entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risques ».

Eurostat divise ces prestations en catégories qui sont les suivantes : maladie/santé, invalidité, vieillesse, survie, famille/enfants, chômage, logement et exclusion. Cette définition est beaucoup plus large que celle de la sécurité sociale¹, et elle ne recoupe pas non plus complètement la définition française de l'Insee.

Selon Eurostat, la France, avec un total de prestations en 2007 de 549,6 milliards d'euros, en augmentation de 50 % en euros courants par rapport à 1997, et de 24 % en euros constants, se situe à la première place de l'EU à 27. Avec des dépenses égales à 30,5 % du PIB, la France a dépassé les pays qui l'année précédente nous égalaient, mais qui ont en 2007 baissé d'un point leurs dépenses (par exemple, de 30,7 à 29,7 en Suède).

Sur la seule base des données de 2007 et donc sans même tenir compte des décisions prises depuis pour faire face à la crise, la France était déjà à contre-courant de la politique suivie par les pays nordiques et l'Allemagne, traditionnellement champions de la protection sociale. On note aussi que les coûts de fonctionnement de cette protection, 4,5 % du PIB selon Eurostat, situent encore la France en tête des pays européens.

Évolution depuis 1990

En comptabilité nationale, l'évolution des prestations et transferts sociaux par rapport au PIB et aux recettes publiques totales (prélèvements obligatoires plus autres recettes) a été la suivante (le périmètre des prestations est différent de celui retenu par Eurostat) :

	1990	2000	2008	2009
Prestations/PIB	20,7 %	22 %	23 %	25 %
Prestations/recettes publiques totales	44 %	44 %	47 %	51,8 %

Le budget social est stable par rapport aux recettes publiques entre 1990 et 2000 (les recettes augmentent plus vite que le PIB), mais il augmente fortement ensuite, de 6,8 % par rapport aux recettes et de 4,5 % par rapport au PIB (les recettes augmentent cette fois moins vite que le PIB pour 2008, qui est la dernière année avant la crise). En 2009, la crise provoque un effet de ciseau entre les dépenses publiques rigides et

la baisse du PIB aussi bien que des recettes. En effet, les dépenses publiques atteignent, en 2009, 55,5 % du PIB et les recettes seulement 48 %, contre respectivement 51,6 % et 50 % en 2000.

Le budget social est donc affecté à la fois par une augmentation des prestations à économie constante et par la crise qui vient ajouter ses effets au déséquilibre. Cette constatation est d'autant plus inquiétante que les statistiques ne prennent pas encore en compte les nouvelles dépenses sociales comme le RSA ainsi que nous le montrerons.

Du financement contributif au financement par la dette

On distingue traditionnellement les prestations suivant qu'elles répondent à une logique d'assurance (retraites, chômage, maladie...), à une logique d'assistance (solidarité) ou encore à une logique de protection universelle (allocations familiales). Normalement, les prestations répondant à des logiques d'assistance ou de protection universelle devraient être financées de façon contributive par des cotisations affectées au paiement de ces prestations. C'est ainsi que, par exemple, les risques maladie, la retraite ou les allocations familiales sont financées.

La première brèche dans ce système fut l'instauration de la CSG, puis de la CRDS, dont les taux n'ont cessé d'augmenter depuis leur création. La CSG vient encore d'augmenter de 1,1 % en 2009 pour financer le RSA. La CRDS, dont l'objet est l'extinction des dettes de la CADES, caisse à laquelle ont été transférées les dettes sociales, est quant à elle insuffisante pour remplir cet objectif, et l'extinction n'est plus en vue.

Le dernier avatar de ce phénomène est évidemment le financement des retraites, sujet du jour. On en est maintenant à discuter de la hauteur du financement par l'impôt, et notamment celui pesant sur les revenus financiers, dont ce n'est pas l'objet. Ce qui est prélevé ici pour financer les retraites n'est plus disponible pour payer les dépenses générales de l'État dans ses fonctions régaliennes.

C'est donc la dette souveraine qui finance actuellement et de plus en plus la protection sociale, dont les besoins débordent en quelque sorte en dehors du cadre de la contribution des bénéficiaires.

À côté des prestations relevant des logiques d'assurance ou d'universalité, les dépenses de solidarité ne peuvent être financées que de façon non contributive, sauf à utiliser des excédents de recettes provenant des prestations contributives, mais ces excédents sont inexistantes. Or là aussi nous constatons une explosion de ces dépenses. Il s'agit des prestations accordées sous conditions de ressources, à la différence par exemple des retraites ou des allocations familia-

¹ Le budget de la Sécurité sociale (dont les quatre branches sont la maladie, les retraites, la famille, les accidents du travail) atteignait, en 2007, 381,4 milliards (404 milliards pour 2010) comparé à 549,6 milliards pour la protection sociale dans son ensemble en 2007. Ainsi, le déficit de 27 milliards pour 2010 ne concerne-t-il que la Sécurité sociale, les autres prestations étant couvertes par l'État et les collectivités locales.

les de base pour laquelle la règle est : tout le monde paye, mais tout le monde y a droit.

Il nous a paru intéressant d'identifier et si possible chiffrer ces prestations sous conditions de ressources. En effet, les statistiques officielles (Insee) ne permettent pas de s'en faire une idée globale. L'Insee étudie par exemple la redistribution et la réduction

des inégalités, mais il s'agit d'une problématique différente. En effet, toutes les prestations sociales ainsi que l'ensemble de la fiscalité opèrent la redistribution. Par ailleurs, compte tenu des classifications de la comptabilité nationale, il semble que l'Insee ne propose pas une vision économique globale de ce qu'est la redistribution (voir encadré ci-dessous).

La redistribution vue par l'Insee et les insuffisances des statistiques officielles

L'Insee a publié fin 2009 deux statistiques pour mesurer la redistribution et consistant, pour chacun des cinq quintiles de revenu à prendre en compte avant redistribution, à le diminuer des prélèvements obligatoires et à l'augmenter des transferts provenant des prestations sociales sans condition de ressources comme sous conditions pour parvenir au revenu après redistribution.

La première statistique ne prend en considération que les transferts en espèces : prestations familiales, l'aide au logement et les minima sociaux². La seconde est plus complète puisqu'elle prend en compte les transferts en nature³, aussi bien que les transferts en espèces. En voici le résumé :

L'impact des transferts sociaux suivant le niveau de vie des ménages en 2003

Chaque quintile représente 20 % de l'ensemble et comprend cinq millions de ménages. (montants annuels moyens par unité de consommation, en euros)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q5/Q1	Ensemble
Solde des revenus primaires	7 510	17 210	24 380	32 830	60 620	8,1	28 590
Impôts directs et cotisations sociales	- 2 760	- 6 590	- 9 730	- 13 510	- 24 710		- 11 490
Prestations sociales et autres transferts en espèces	5 320	5 790	6 390	7 430	14 120		7 810
Revenu disponible brut (RDB)	10 080	16 410	21 040	26 750	50 030	5,0	24 910
Transferts sociaux en nature	7 400	5 940	5 380	5 000	5 110	0,7	5 750
Revenu disponible brut ajusté (RDBA) (après transferts sociaux en nature)	17 480	22 350	26 420	31 750	55 140	3,2	30 660
Rapport RDBA/revenu primaire	232 %	129 %	108 %	96 %	91 %		

Source : Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenu, INSEE Première novembre 2009.

Ce tableau est extrêmement instructif :

Les 5 millions de ménages les plus pauvres reçoivent 12 720 euros par an en moyenne en prestations en espèces et en nature. Ils voient en conséquence leur revenu disponible multiplié par 2,32, cependant que les 5 millions les plus riches voient le leur amputé de 9 %. Le rapport quintile 5/quintile 1 passe, du fait de la redistribution opérée par les transferts en espèces ajoutés aux transferts en nature, de 8,1 à 3,2.

On observe un écart considérable entre le premier et le deuxième quintiles (à plus forte raison les quintiles suivants) : alors que les revenus du premier quintile sont multipliés par 2,32, ceux du deuxième ne sont augmentés que de 29 %.

Cette dernière observation apporte une explication, tout au moins partielle, au phénomène qui fait actuellement l'objet de constats et de publications, à savoir la « dérive des classes moyennes », et particulièrement le sentiment que les Français en ont. Alors en effet que le revenu primaire du troisième quintile, qui correspond au revenu médian, est 3,2 fois plus important que celui du premier quintile, son RDBA n'est plus après tous transferts que 50 % supérieur. Il y a donc un rattrapage auquel les ménages se trouvant dans les deuxième et troisième quintiles sont fortement sensibles.

Ce second modèle de l'Insee présente cependant le défaut majeur d'être fondé sur des données datant de 2003. Comme nous allons le voir, les prestations sociales n'ont fait qu'augmenter depuis 2003, et d'autres ont été créées (par exemple le RSA). Par ailleurs, le champ des prestations prises en comp-

te n'est pas connu avec une totale certitude. C'est ainsi que paraissent manquer, dans les définitions de l'Insee :

■ certains minima sociaux, ainsi que, par définition puisqu'il n'était pas en vigueur en 2008, le RSA,

■ l'aide juridictionnelle,

■ les dépenses et exonérations fiscales pour les plus défavorisés (taxes locales, absence d'imposition et de cotisations sur les avantages en espèces),

■ la PPE,

■ la prime de Noël et les réductions sur le téléphone, l'électricité et le gaz,

■ les dépenses facultatives des collectivités locales.

² À savoir :

■ 1. allocations familiales (AF), allocation de soutien familial (ASF), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), complément de libre choix d'activité (CLCA), complément d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama), allocation pour la garde d'enfants à domicile (Aged), complément au libre choix du mode de garde (CLCMG). Notons toutefois que si l'attribution de ce dernier ne dépend pas du niveau de ressources des familles, son montant en dépend ;
 ■ 2. complément familial (CF), prime à la naissance et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), allocation de rentrée scolaire (ARS), bourses du secondaire ;
 ■ 3. revenu minimum d'insertion (RMI), minimum vieillesse, allocation pour parent isolé (API), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments.

³ À savoir :

■ les transferts de services non marchands individuels (part des services d'éducation, de santé gérés par les APU (hôpitaux), de culture non effectivement payée par les ménages) ; il s'agit forcément de production non marchande individuelle ;
 ■ les prestations sociales en nature (achats de biens ou services payés par les APU en lieu et place des ménages : remboursements effectués par la sécurité sociale pour des dépenses de santé d'origine marchande (consultations, médicaments), APL, etc.).

2. Action et aides sociales : les prestations sous conditions de ressources

Afin de tenter de mesurer les prestations sous conditions de ressources, notre approche a été *économique et non comptable* (au sens de la comptabilité nationale), en incluant par exemple les dépenses fiscales sous conditions de ressources. Nous avons d'autre part retenu toutes les prestations, quels que soient par ailleurs les organismes qui distribuent les prestations, ou encore quelle que soit leur nature (en espèce ou en nature)⁴.

Tableau 1. Évolution de 1997 à 2007 par grandes masses

En extrayant les dépenses qui relèvent dans leur presque totalité de l'aide sociale sous conditions de ressources, on remarque une envolée de ces dépenses sur la période de dix ans.

Prestation	Montant en 2007 (Mds euros)	Évolution 1997-2007 (Euros constants)
Pauvreté/exclusion	8,445	+48 %
Famille dont :		
- prestations sauf AF	21,858	+42,8 %
- action sociale/aide sociale	9,475	+19 %
Vieillesse dont :		
- minimum vieillesse et APA	6,882	+115 %
Logement	14,234	+1,4 %
Invalidité	28,488	+32 %

Sources : DREES et calculs de l'auteur.
N.B. : ce tableau, qui utilise des données macroéconomiques, comprend, particulièrement pour la vieillesse et l'invalidité, des prestations plus larges que celles dispensées seulement sous conditions de ressources.

⁴ Comme le lecteur s'en apercevra, les informations ne sont pas complètes. C'est qu'en effet nous ne disposons pas de toutes les données que nous aurions aimé avoir. Il s'agit d'un travail original qui, à notre connaissance, n'a pas été mené tout au moins par des organismes officiels.

⁵ Trop d'amalgames brouillent les débats. Le 1^{er} tient à la confusion entre réduction des inégalités et réduction de la pauvreté, dont on donne une définition relative (60 % du revenu médian) et ce par unité de consommation (ce qui aboutit à faire basculer dans la pauvreté des couples avec 2 enfants dont un seul des parents travaille avec un revenu plus de 2 fois supérieur au SMIC). Le 2nd amalgame repose sur la seule prise en considération de la catégorie sociale la plus riche, au millième près, dans la mesure où il est exact que le 0,1 % le plus riche de la population a vu ses revenus et surtout sa richesse augmenter plus que toute autre catégorie. Mais, bien entendu, la disparition autoritaire de cette catégorie ne modifierait pas les données du problème, autrement que pour donner satisfaction aux envieux.

Ainsi, sur un total d'environ 90 milliards d'euros, on note une augmentation absolument considérable des dépenses d'aide sociale en euros constants sur une période de seulement dix années.

On notera que ces statistiques s'arrêtent en 2007 et ne prennent donc pas en compte les évolutions depuis 2008 et particulièrement le RSA depuis début juillet 2009. Dans le tableau 2 (p. 16-17), on a cette fois détaillé les plus importantes prestations sous conditions de ressources, en tentant de les classer suivant des critères propres à l'auteur, et de ne retenir que celles aboutissant à une « redistribution verticale ». Voici les conclusions les plus importantes.

L'importance et le développement récent des aides sous conditions de ressources

Sous la réserve que le total des aides et prestations sous conditions de ressources ne peut être fait que très approximativement en raison du caractère incomplet des données, l'addition de la dernière colonne se monte à plus de **75 milliards d'euros, compte non tenu des aides accordées par les collectivités locales**, qu'il est impossible de connaître avec une précision suffisante. Ce chiffre n'est peut-être pas très évocateur, mais disons qu'il est du même ordre de grandeur que celui du rendement de la seule CSG (80 milliards, chiffre officiel prévu pour 2010). C'est donc

un montant important, sachant qu'il n'est pas financé par des contributions des bénéficiaires.

Une partie importante des prestations sous conditions est de création récente, ou, quand ce n'est pas le cas, a récemment connu un fort développement. Les prestations les plus anciennes sont le minimum vieillesse, apparu en 1956 (7,5 Mds actuellement), et les aides au logement (14,7 Mds). Les exonérations de taxes locales datent de 1965, les aides aux adultes handicapés de 1975 et l'allocation spécifique de solidarité de 1984. En 1986, c'est l'allocation de rentrée scolaire qui voit le jour, puis le RMI en 1988.

Les autres aides ne sont en quasi-totalité apparues que dans les dix dernières années : la CMU et ses compléments de 2000 à 2005, l'allocation d'autonomie en 2001, les tarifs sociaux de l'énergie de 2003 à 2008, la prime de Noël en 1998, la prime pour l'emploi en 2001, la gratuité des transports très récemment (aide régionale ou locale), particulièrement en Île-de-France. Le RSA a été créé en 2009 et reçoit une extension « jeunes » cette année. Enfin, la prestation « dépendance » est un projet du chef de l'État.

Politiquement parlant, on doit à des gouvernements de gauche essentiellement la CMU, l'APA et la PPE. Mais on doit à des gouvernements de droite (sous les présidences Chirac et Sarkozy) des développements considérables : une partie de la CMU (l'ACS), les augmentations de la PPE (actuellement 4,5 Mds), les tarifs sociaux, la réorganisation dans un sens favorable aux bénéficiaires des prestations liées aux jeunes enfants, et surtout le RSA.

Il faut donc faire justice du sempiternel discours sur la « casse sociale », le démantèlement des services publics et l'augmentation des inégalités. Tout au contraire, **jamais les aides sociales n'ont été autant développées, et ne l'ont été continûment jusqu'à aujourd'hui, sans même évoquer demain**. On ne saurait donc faire aucun procès à « l'État sarkozyste » à ce sujet, si ce n'est, comme nous le verrons, de mener des politiques contradictoires⁵.

Politiques de droite comme politiques de gauche ont en réalité conduit la France à un niveau de protection sociale *monétaire* qui ne peut guère connaître de nouveaux développements sans redéfinition des missions sociales publiques.

Il semble d'ailleurs que le monde politique dans son ensemble soit persuadé de cette nécessité. Martine Aubry s'est récemment lancée dans la promotion de la « société du care », ce qui lui a valu une sévère critique de la part d'un autre socialiste, Manuel Valls, qui parle de risque de « bombe à retardement de déception » au cas où la gauche prendrait le pouvoir en 2012, et relève que cette « vieille idée » du care « n'est en rien adaptée à la société française d'aujourd'hui dont le modèle de l'État providence est à bout de souffle ». Manuel Valls appelle de ses vœux une société « capable de donner à chacun, **non pas des soins, mais les moyens de se bâtir, en parfaite autonomie et responsabilité, un présent et un avenir** ».

Mais est-ce que tout le monde n'est pas au fond d'accord sur le fait que les temps de l'assistantat et des allocations sont révolus? Serait-ce un aggiornamento de la gauche? Et pour une fois, ne serait-ce pas la droite, pétrie de mauvaise conscience, qui devrait s'en persuader?

Il est illusoire de penser que les inégalités puissent se résorber par des mesures de type exclusivement monétaire. Pour dire les choses crûment, la principale cause des inégalités se trouve, et il n'y a pas lieu de le regretter, dans les avantages que procure l'insertion

dans une famille. On sait par exemple qu'un polytechnicien sur deux est fils ou fille de professeur(s) et, plus généralement, que l'appartenance à une famille éduquée multiplie considérablement les chances des enfants, sans compter aussi les avantages de l'aisance financière. La crise de l'ascenseur social n'est pas susceptible de solution reposant **seulement sur la redistribution monétaire**. Faire de cette dernière l'alpha et l'oméga de la réduction des inégalités n'est que **l'expédient utilisé par une certaine mauvaise conscience. Et c'est insoutenable financièrement pour la France.**

B. Un toujours plus qui ne résoudra pas non plus le problème

Jamais les aides sociales n'ont été aussi importantes, et pourtant jamais semble-t-il les Français n'ont été aussi insatisfaits. Serait-ce qu'ils veulent toujours plus d'assistantat? Ce n'est peut-être pas si simple.

La mentalité d'assistantat...

C'est bien connu, nos contemporains se réfugient dans l'assistantat. La crise ne fait qu'augmenter le besoin d'assistance, et nos édiles, qui multiplient les « droits aux... » répondent complaisamment à ce besoin, dont la satisfaction leur paraît être la clé du succès politique. Mais ce serait donner raison à Zénon d'Elée et à son célèbre paradoxe selon lequel la flèche n'atteindrait jamais son but car pendant le temps qu'elle met à couvrir la distance la séparant de son but, celui-ci aurait parcouru une distance supplémentaire...

Un exemple simple fera comprendre ce qu'il en est. Voici deux mois, le gouvernement est parvenu avec les syndicats (sauf la CGT) à un accord portant sur plusieurs mesures destinées à aider les chômeurs en fin de droit qui ne sont pas éligibles aux minima sociaux, et en particulier sur une aide exceptionnelle du montant du RSA (460 euros par mois) devant profiter à plus de 100 000 personnes en 2010. Tous se sont auto-congratulés devant ce succès du dialogue social, que le ministre Laurent Wauquiez a qualifié de « plan très généreux ». Mais il n'en va pas de même d'une bonne partie des commentaires du public, notamment ceux que l'on peut trouver sur le site Internet de l'hebdomadaire *Le Nouvel Observateur*. Petit florilège: « **LAMENTABLE! Et qui va payer cette indemnisation? Avec quel argent? Non seulement c'est insuffisant donc minable mais en plus ce n'est certainement pas réalisable...** » Ou encore: « **Bon appétit Sarkozy, Blondel [sic], Thibaut, Parisot, vous les nantis, tous ces syndicats qui font le jeu du Medef. J'ai honte d'être Français! 460 euros, c'est le prix pour manger, se loger vivre, quelle honte...** »

On le sait bien, 460 euros ne sont pas suffisants pour vivre. Mais quelle limite peut-on assigner à la solidarité nationale? La flèche n'atteindra jamais son but...

... mais l'assistantat ne remplace pas le travail!

En même temps que l'on réclame l'assistance, on se plaint de ne pas avoir de travail. Le manque de travail, ou de ce que l'on estime être un travail *digne*, est vécu comme une injustice dont la société, donc l'État dans la mentalité française, est responsable et qu'il doit compenser. Mais, à part une frange d'individus qui ont appris à manipuler les aides et s'en contenter, la grande majorité souffre de la situation. La CMU est par exemple un avantage social considérable, mais son usage expose à l'humiliation, voire au refus de soins dans certains cas. Rien ne remplace l'emploi.

La société française est complexe. Il y a ceux que la crise, leurs déboires professionnels ou leurs problèmes familiaux, placent dans une situation de nécessité. Il y a à l'autre extrémité les profiteurs indus, voire les fraudeurs. Il y a ceux qui, comme on va le montrer, sont incapables de se diriger dans le maquis hermétique des aides, mais aussi ceux qui refusent de se placer dans une situation d'assistantat. Il y a le vaste ensemble des classes moyennes qui sont à la frange des aides et ne comprennent pas que leur labeur, quelquefois dur, ne leur permette pas de se démarquer des bénéficiaires de l'assistance. Et enfin il y a ceux, peut-être les plus nombreux, qui sont surtout sensibles aux inégalités et enragent devant l'étalage ostentatoire et tellement médiatisé de la richesse d'une infime minorité. Ces derniers confondent inégalité et pauvreté, ce en quoi ils sont d'ailleurs encouragés par la définition officielle de la pauvreté, qui est relative (60 % du revenu médian des Français) et non absolue (comme aux États-Unis).

Cela fait beaucoup de monde à contenter, et la tâche est insurmontable. Il faut se concentrer sur les besoins des premiers, tout en luttant contre la fraude, mais aussi clarifier le système et éviter le découragement des classes moyennes.

On peut déjà essayer de remédier aux défauts des aides telles qu'elles sont, ce sera l'objet de notre seconde partie.

● ● ● suite page 18

Tableau 2. Principaux avantages sociaux non contributifs et

Avantages	Date de création	Conditions de ressources maximales (euros)	Montant max. personne seule (euros)	Nombre de bénéficiaires à l'origine	Nombre de bénéficiaires actuel	Coût actuel (milliards d'euros) par an
Principaux minima sociaux						
RSA « socle » (ex-RMI/API)	2009 (1988)	(voir encadré)			1 132 000 (février 2010)	6,6 (prévision) (RMI et API en 2008 : 6,9)
RSA « chapeau » (ou « activité »)	2009				626 000 (février 2010) 2 millions prévision)	3,3 (prévision)
RSA « jeunes »	2010				160 000 (prévision)	0,25 (prévision 2010)
Allocation pour adulte handicapé (AAH)	1975	8 359 par an	712 (plus compléments)	500 000 (1995)	850 000	6,23 (plus promesse d'augmentation sur 5 ans)
Allocation spécifique de solidarité (ASS)	1984	605 (taux plein) 1 059 (taux réduit)	15,14 par jour		348 000	2
Minimum vieillesse (ASPA)	1956	8 507 par an	8 507 par an		580 000	2,83
Pensions de réversion (régime général)		2 080 fois le Smic horaire	Entre 266 et 772		2 600 000	7,5
Allocation de veuvage	1980	2 119 par trimestre	565		5 400	0,085
Allocation temporaire d'attente	2005	Apatrides, détenus...	10,67 par jour		25 000	0,1
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	1957	7 859 par an	376 par mois		97 000	0,29
Allocation équivalent retraite (AER)	2002	1 569 (versé jusqu'à 60 ans si 161 trimestres)	994 par mois		69 900	0,15
Prestations familiales						
Complément familial		35 K€ par an pour 3 enfants		Moyenne 162	820 000	En 2007 : 27 % de toutes les prestations familiales distribuées soit 11,8
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), dont sous conditions de ressources : - allocation de base - prime à la naissance	2004 (en remplacement d'aides plus anciennes)	De 33 K€ à 59 K€ dans les deux cas	- 178/mois pendant 3 ans - 890		Toutes prestations : 2 200 000 familles	
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1986	22 321 par an	Entre 280 et 306 par enfant		4 800 000 enfants	
Avantages santé						
CMU	2000	752 pour obtenir la gratuité (97 % des bénéficiaires)	En nature	900 000	2 100 000 en 2009, en augmentation de 40,5 % sur 1 an	6 (?)
CMUC	2000	627	En nature (moy. 415)	4 400 000	4 200 000	1,9
Aide complémentaire santé (ACS)	2005	Entre CMUC et 120 % CMUC	500 par an, doublement en 2010 pour les 16-24 ans	177 000	490 000	
Aide médicale d'État	2000	Pour les sans-papiers	752	73 000	200 000	0,5 plus 0,8 (dettes)

Note de lecture : le nombre des bénéficiaires pour les différentes prestations ne peut pas faire l'objet d'une addition, en raison de l'absence de cumul des prestations pour les mêmes individus (voir ci-dessous). Quant à l'addition du total des coûts, elle ne saurait être non plus rigoureuse, les statistiques disponibles ne permettent pas toujours d'isoler la part des prestations distribuées sous conditions de ressources, ni de connaître leur coût.

Ont par ailleurs été incluses l'APA, bien qu'elle ne soit pas versée sous conditions de ressources, mais la participation exigée des bénéficiaires en fonction de leurs revenus revient quasiment au même, ainsi que la CMU, car bien qu'une cotisation de 8 % du revenu soit prévue au-delà d'un certain

sous conditions de ressources : la redistribution verticale

Avantages	Date de création	Conditions de ressources maximales (euros)	Montant max. personne seule (euros)	Nombre de bénéficiaires à l'origine	Nombre de bénéficiaires actuel	Coût actuel (milliards d'euros) par an
Autres avantages						
Allocations logement (AL)	(ancien)		Moyenne 207	5 000 000 en 1992	6 300 000 en 2008	14,7 plus promesse d'augmentation de 25 % sur 5 ans)
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2001	L'APA n'est pas sous conditions de ressources, mais une participation est due si les ressources excèdent 695 €, progressivement de 10 à 90 %	Moyenne 366			4,85
Aide juridictionnelle		915 par mois	Variable			0,36
Avantages fiscaux						
Prime pour l'emploi (PPE)	2001	16 251 par an	80 par mois (crédit d'impôt)		8 900 000	4,5 (2008) (2,5 en 2001)
Exo. taxe sur le foncier bâti	1965	7165 par an				0,25
Exo. taxe d'habitation et redevance télé	1967	Plafond RSA			3 400 000	1,25
Exonération cotisations et imposition des avantages en espèces						NC
Droits connexes nationaux						
Prime de Noël	1998	Plafond RSA	Entre 280 et 306		1 900 000	0,375
Réduction sociale téléphonique	2003	Titulaires minima sociaux	Entre 4 et 8 euros par mois			NC
Tarif social électricité	2005	Plafond CMUC	Réduction de 30 à 50 %		1 000 000	0,074
Tarif social gaz	2008	Plafond CMUC	118 par an		1 100 000	0,013
Aides des collectivités locales (sauf AAH, APA et RSA)						
Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales interdit toute vision d'ensemble et toute attitude coordonnée des acteurs. Aucune étude d'ensemble n'existe. Les chercheurs Anne et L'Horty ont évalué l'impact des aides locales connexes à 15 à 20 % des transferts nationaux et légaux, réparties sur un nombre d'aides pouvant dépasser la cinquantaine par collectivité.						
Dont par exemple : Aide au transport des régions : la carte solidarité de la région Île de France	2010	Réduction de 75 à 100 % de la carte pour toute la famille jusqu'à 135 % RSA			532 000	0,074 pour la seule Île de France
Ou encore : aide sociale à l'enfance des départements (ASE)			Entre 142 et 660 par famille			0,045 pour 5 départements étudiés par l'ONPES (aides facultatives)
Ou encore : aides sociales financières des CAF					683 514 allocataires de 824 199 aides (2006)	0,38
... ou encore : aides des CMSA (mutualité agricole)						0,29

Sources diverses.

revenu, cette cotisation n'est en fait payée que par une très faible partie, donc négligeable, des bénéficiaires. Précisons enfin que le tableau ne prétend pas être exhaustif.

Toutes les aides, au regard tant du calcul des conditions de ressources que de celui des allocations, sont allouées non pas aux individus pris isolément, mais en fonction de la composition du foyer dans lequel ils vivent (ou plus exactement déclarent vivre). Pour des raisons de lisibilité, nous n'avons pu porter dans le tableau que les montants pour une personne seule, sachant que le modèle maintenant généralement appliqué conduit à utiliser le système des « unités de consommation », tout adulte isolé comptant pour 1, le second adulte ou l'enfant de 14 ans comptant pour 0,5 et l'enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

2 | Un système à réorganiser

A. Les défauts du système

1. L'extrême diversité et l'émiettement des aides

Un simple coup d'œil à notre tableau des aides sous conditions de ressources montre que ces aides constituent un véritable maquis indéchiffrable. Généralement soumises à des conditions de ressources maximales inférieures à 1 000 euros par mois (mais parfois beaucoup plus), elles ne répondent quasiment jamais aux mêmes conditions, ce qui contribue à leur caractère inextricable. Certaines sont forfaitaires, d'autres dégressives en fonction des revenus, et les règles de cumul entre elles infiniment compliquées. Enfin, des effets de seuil nombreux entraînent la disparition soudaine des aides au grand dam des bénéficiaires.

L'empilement des aides auquel les gouvernements successifs ont procédé depuis trente ans devient incompréhensible pour leurs bénéficiaires. Les aides sont d'abord de natures tellement différentes qu'elles ne sont pas perçues comme telles. Un bon exemple est la PPE qui est un crédit d'impôt que les statistiques officielles n'incluent pas dans leurs calculs, et dont personne à la vérité ne parlait jusqu'aux protestations qui se sont levées d'un coup le jour où il fut question de la déduire du montant du RSA.

Par ailleurs, essayer de connaître la simple existence des aides, puis de déterminer desquelles on est susceptible

de bénéficier, en fonction de sa situation et de ses ressources, tient du casse-tête dont seuls les spécialistes sont capables de s'extraire. Beaucoup de Français (sans parler des étrangers) ignorent leurs droits, quand ils ne refusent pas par amour-propre de s'y intéresser, ce qui suffit déjà à expliquer leur réaction négative. Lorsqu'ils vont plus loin, les **bénéficiaires ne comprennent strictement rien aux mécanismes d'allocation, tous différents, et particulièrement à ceux du cumul des diverses aides.** Cela reste malheureusement vrai avec le nouveau RSA (voir ci-dessous), bien que son ambition soit de constituer une allocation unique. Certes le RSA ne se cumule pas avec les allocations familiales mais il se cumule partiellement avec les aides au logement, et c'est encore beaucoup plus compliqué à l'égard des autres droits et particulièrement des « droits connexes », de sorte qu'un an après son entrée en vigueur, la consultation du site Internet qui est consacré au RSA laisse le lecteur sans indication. Il lui est seulement conseillé devant la complexité du problème qu'il soulève de se rapprocher des organismes sociaux. C'est ainsi encore que les règles de cumul du RSA et de l'exonération de la taxe d'habitation renvoient à un long texte fiscal absolument kafkaïen.

Tout un chacun se retrouve finalement dans l'incapacité de déterminer le montant de ses revenus globaux, professionnels et d'assistance. Et par voie de consé-

Les aides des collectivités locales

Denis Anne et Yannick L'Horty, dans le cadre de l'Université d'Évry ainsi que du Centre d'études de l'emploi, ont effectué en 2002, 2008 et 2009, trois études sur les gains monétaires du retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux. Ils ont été à notre connaissance les seuls à tenter d'intégrer les aides locales dans leurs calculs. Ils s'expriment ainsi : « Deux types de revenus d'assistance doivent être distingués. Il y a tout d'abord un socle national et légal d'aides primaires composé des minima sociaux. [...] Il y a ensuite un vaste ensemble d'aides sociales secondaires qu'on appelle les « droits connexes ». Certaines ont une base légale : la prime de Noël, les exonérations de redevance télévision, l'abonnement et la réduction sociale du tarif du téléphone, la réduction sociale d'électricité, la couverture maladie universelle et la CMU complémentaire. D'autres aides sociales ont un caractère facultatif : les conseils généraux attribuent des aides départementales aux ménages pauvres dans des domaines variés, tels que le soutien au logement, à la mobilité ou au départ en vacances ; les Caisses d'allocations familiales accordent un ensemble d'aides ciblées sur les ménages allocataires qui sont spécifiques à chaque caisse ; les centres communaux d'action sociale proposent des aides sociales pour la restauration scolaire,

les centres de loisirs et les centres de vacances ; les mairies appliquent en outre des réductions de tarifs pour la fréquentation des équipements sportifs et pour la pratique d'activités culturelles (musées, expositions, etc.) ; enfin, les régions ont développé des aides à la mobilité sous forme de prise en charge monétaire des frais de transports collectifs.

Chacune de ces aides sociales secondaires est d'un montant faible, mais elles constituent au total un complément de ressource essentiel pour les ménages pauvres. Selon l'étude que nous avons publiée sur ce sujet en 2002, ces prestations représentent de l'ordre de 20 % de l'ensemble des ressources des ménages pauvres (Anne et L'Horty, [2002]). Elles ne peuvent donc pas être négligées si la question est d'évaluer les gains du retour à l'emploi des ménages pauvres. Une difficulté est cependant que ces aides sociales ont chacune un barème particulier qui est variable d'une institution à l'autre et donc d'une localité à l'autre, sans qu'il existe d'inventaire exhaustif de ces barèmes locaux. C'est la raison pour laquelle ces aides ne sont pas prises en compte dans les travaux sur les transferts sociaux, notamment dans les simulations réalisées au sein de l'administration économique à des fins de conseil de politique publique. »

quence, tout ce qui est incompréhensible est perçu comme injuste et ne peut donner satisfaction.

Nous reviendrons plus loin sur la question du cumul à l'occasion de la discussion sur le retour à l'emploi.

2. L'anarchie des aides locales

En ce qui concerne particulièrement les aides (facultatifs et connexes) des collectivités locales, les auteurs de la recherche citée dans l'encadré ci-dessus montrent que ces aides sont inclassables car elles varient d'une collectivité à l'autre et il existe, dans la même collectivité, autant de barèmes que de prestations. Elles ne sont donc pas prises en compte dans les statistiques officielles. Cependant, elles sont d'une importance très loin d'être négligeable puisqu'elles représentent jusqu'à 20 % des ressources des ménages pauvres.

C'est bien entendu l'autonomie des collectivités locales qui est responsable de cet état de fait, d'autant que la loi réserve à ces collectivités la gestion de nombreuses aides sociales, et particulièrement les aides à l'enfance. Cela explique le caractère inachevé du RSA dans la mesure où il n'était pas possible pour l'État de légiférer dans ce domaine. L'ambition d'une simplification du système des aides a dès lors été contrecarrée par le fait qu'un pan entier de ce système restait en dehors de la réforme.

Ces conclusions ont été en substance reprises par le rapport de la « Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA » (mai 2009) dirigée par Sylvie Desmarescaux, sénateur. Ce rapport distingue, à côté des droits connexes nationaux, les droits connexes locaux attribués de façon facultative par les collectivités territoriales (communes et leurs CCAS, départements et régions) et par les caisses de Sécurité sociale (allocations familiales, mutualité agricole et assurance-maladie). De nouveau sont épinglées l'extrême variété des aides et l'absence de toute

coordination. Le rapport Desmarescaux s'est étonné de relever, pour le seul territoire d'Elbeuf (55000 habitants dans l'agglomération), pas moins de 52 aides.

Il aurait pu aussi relever le recensement fait par la Ville de Paris sur son site : on dénombre cette fois 85 aides (toutes aides confondues). Il y a par exemple deux types différents d'aide pour la coiffure à domicile, et autant pour la pédicurie à domicile...

Ce qui étonne le plus dans ce rapport, c'est qu'il ne contient pas de chiffrage global des aides locales. C'est que la Mission a procédé par voie d'enquête auprès des collectivités, et seulement 43 départements ont jugé utile de répondre... Tout au plus sait-on que les CAF (Caisse d'allocations familiales) consacrent 380 millions d'euros aux aides financières, sur les 3,73 milliards de son action sociale familiale, que les caisses de mutualité agricole accordent 290 millions d'aides, et que, d'après l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, les aides sociales à l'enfance se situent entre 142 et 660 euros par famille et par an.

3. Le cas du RSA

Le RSA réduit-il l'inactivité ?

Nous avons jusqu'à présent évoqué le montant des aides sociales de façon globale. Si nous nous intéressons maintenant aux ressources des ménages selon leur configuration et l'emploi dont ils bénéficient, voici les calculs effectués par Anne et L'Horty dans leur étude précitée, avant l'institution du RSA, pour les **ménages sans activité ou ayant un revenu d'activité égal à 50 % du Smic**, et n'ayant donc pas de ressources primaires avant redistribution (tableau ci-dessous).

Les chiffres de ce tableau sont à comparer à ce qu'un salarié payé au Smic perçoit, à savoir 12 655 euros par an (en net sur 12 mois). **La comparaison montre que la reprise d'un emploi à mi-temps (50 % du Smic) est largement perdante pour une personne isolée (d'un tiers), équivalente pour un couple**

Montant des aides selon la configuration familiale (en euros par an)

	Personne isolée	Couple, sans enfant	FMP API (1 enfant)	FMP RMI (1 enfant)	Couple, un enfant	Couple, deux enfants	Couple, trois enfants
Ménage sans activité							
Montant des transferts nationaux et légaux	7 916	10 640	13 578	12 209	13 224	17 291	21 287
Montant des droits connexes	1 563	1 712	998	2 475	1 955	2 618	3 226
Total	9 479	12 352	14 576	14 684	15 179	19 909	24 513
Avec un revenu d'activité égal à 50 % du Smic							
Montant des transferts nationaux et légaux	1 700	4 340	8 290	6 506	7 741	11 722	15 823
Montant des droits connexes	261	1 712	681	2 489	784	2 616	3 238
Total avec revenu net d'activité (soit 6 327)	8 288	12 379	15 298	15 322	14 852	20 665	25 399

Source : Anne et L'Horty, *Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi*, document de recherche EPEE 08-11.
Lecture : une famille monoparentale perçoit l'équivalent de 14 576 euros par an en transferts en espèces et en nature avec le minimum API (depuis la date de l'étude l'API et le RMI ont été fusionnés dans le RSA).

sans enfant mono-actif, de nouveau perdante pour ce même couple avec un enfant, et enfin à peine gagnante dans les autres configurations familiales. Il est difficile d'extrapoler pour un salaire à plein-temps, pour lequel les données concernant les transferts sont complexes et variables. Cependant, toujours dans la même étude, les auteurs calculent ce qu'ils appellent le « salaire de réservation » et la « durée de réservation », c'est-à-dire le salaire minimum – et la durée minimum pour qu'un emploi rémunéré au Smic rapporte plus qu'une situation de non-emploi. Pour les configurations examinées ci-dessus, le salaire de réservation annuel se situe entre 9415 et 16652 euros, et la durée hebdomadaire de travail entre 34 et 48 heures. **Ceci signifie par exemple que pour que le retour à l'emploi soit payant dans le cas d'un couple avec trois enfants, il faut presque un salaire et demi au Smic (venant s'ajouter aux aides en extinction à ce niveau), donc que les deux parents travaillent!** En effet, un tel couple reçoit plus de **24500 euros par mois d'aides à supposer qu'il soit sans activité**. C'est ce que l'on appelle la trappe à inactivité.

L'institution du RSA (Revenu de solidarité active) a pour objet de remédier à cette situation, en même temps que de faire sortir de la pauvreté les ménages les plus pauvres. En bref, alors que dans le cas des minima sociaux revenu mensuel d'insertion (RMI) et allocation de parent isolé (API), tout gain professionnel annulait euro pour euro l'allocation (taux marginal d'imposition de 100 %), le RSA fait en sorte que **n'importe quel gain professionnel soit gagnant** car il ne compte que pour 38 % dans la formule permettant de calculer l'aide (voir encadré).

Dans leur étude, Anne et L'Horty assurent que le RSA remplit son rôle à ce sujet, même en tenant compte de l'intégralité des aides nationales et locales. Autrement dit, ils constatent, en utilisant le modèle théorique Équinoxe, que pour aucune configuration

familiale et ce quel que soit le niveau d'activité, il n'existe ni salaire ni durée de réservation.

Acceptons les résultats de ces études, qui ont au moins l'avantage de montrer que le RSA aurait réussi à supprimer les effets de seuil et à garantir que tout emploi ne soit pas perdant par rapport à une situation d'inactivité.

Le RSA est cependant sujet à de fortes critiques

La première, que nous avons signalée, tient à la difficulté de faire rentrer dans le modèle les **aides connexes locales** qui sont attribuées comme on l'a dit de manière extrêmement variable et autonome selon les collectivités. Le RSA ne prend donc en compte que les aides nationales, par exemple pour les règles de cumul avec les allocations familiales (non-cumul avec les allocations de base) ou les aides nationales au logement (cumul partiel forfaitaire), mais n'intègre pas les aides locales. Seul un court et vague « Guide des droits connexes locaux » a été produit à la suite des travaux de la Mission Desmarescaux. Les auteurs que nous citons ont quant à eux travaillé sur la base d'extrapolations de moyennes, et dans les faits les résultats seront toujours différents selon les collectivités locales, ce qui ajoutera encore à la confusion et au sentiment d'injustice. Dans leur dernière étude⁶, Anne et L'Horty ont étudié cinq scénarios différents de réforme des droits locaux pour éviter à la fois d'augmenter les droits et d'aller à l'encontre du principe central du RSA (éviter les effets de seuil). Le moins qu'on en puisse dire est que le scénario privilégié n'est pas simple et qu'il impose une sortie en sifflet des aides jusqu'à des revenus encore plus élevés. De là à croire au surplus que toutes les collectivités locales françaises mettront ces recommandations en pratique...

Le problème est donc ardu. Marc-Philippe Daubresse, nommé en remplacement de Martin Hirsch à la tête du ministère des Solidarités actives, a néanmoins promis de s'y attaquer.

⁶ Document de travail n° 118 du Centre d'Études de l'Emploi, mai 2009.

Le RSA en deux mots

Le RSA est une allocation qui remplace le RMI et l'API. Son montant est donné par la formule suivante:

RSA = montant forfaitaire + (62 % x salaire net) – ressources, sachant que le montant forfaitaire dépend de la configuration familiale et est ainsi calculé:

	Sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Personne isolée	460	690	828	1 012
Couple	690	828	966	1 050

et sachant que le RSA ne se cumule pas notamment avec les allocations familiales et qu'un montant forfaitaire est déduit pour les allocations logement⁵.

Le montant maximum des ressources découle de la formule. Par exemple, en supposant que le bénéficiaire, vivant en couple, ne dispose que de son salaire:

RSA = 690 + (62 % x 1816) – 1816 = 0

Suivant la configuration familiale, les montants maxima sont les suivants (en euros):

- personne seule: 1210,
- personne seule avec un enfant ou couple: 1816,
- personne seule avec deux enfants ou Couple avec un enfant: 2179,
- couple avec deux enfants: 2217, avec trois enfants: 2755 (allocations prises en compte).

Il importe de bien voir que le RSA peut par construction bénéficier à des foyers en activité dont les ressources sont supérieures au RMI ou à l'API actuels (le « RSA-socle »). Selon les prévisions officielles, le RSA devrait accueillir 1 million de bénéficiaires du RMI/API actuels mais aussi 2 millions de personnes en activité non actuellement bénéficiaires d'un minimum social (le « RSA-activité »).

⁵ Les règles de cumul des autres ressources et aides avec le RSA sont en fait très compliquées. Par exemple, le RSA se cumule avec l'ARS et, selon les cas, avec l'exonération de taxe d'habitation.

■ L'objectif de réduction de la « trappe à inactivité » a été entravé par des **politiques contradictoires** menées tant au niveau national qu'au niveau local. Anne et L'Horty s'expriment ainsi: « *Si les réformes des transferts sociaux des années 2000 ne sont pas parvenues à supprimer les emplois qui ne payent pas, c'est parce qu'elles ont été contrecarrées par d'autres réformes dont les effets sur les gains du retour à l'emploi sont contraires...*

[Les auteurs citent le développement des aides aux transports données par les régions, l'exonération de redevance télévision et les tarifs sociaux des grandes entreprises de réseaux] *Toutes ces innovations ont annulé les effets cumulés des réformes de la prime pour l'emploi, des allocations logement, de la taxe d'habitation ou des prestations familiales.* » Martin Hirsch avait d'ailleurs fermement combattu la gratuité des transports en Île-de-France, mais sans pouvoir s'y opposer.

■ **Extrapoler les calculs mathématiques vers le comportement des individus et ménages est une hypothèse plus qu'incertaine.** En effet, si dans aucun cas le retour au travail n'est perdant, il n'est que **faiblement** gagnant. Le calcul étant variable selon les configurations, indiquons par exemple qu'une personne isolée sans activité et avec un enfant devrait **travailler à plein-temps sur la base du Smic pour voir ses revenus augmenter globalement d'environ 130 euros par mois.**

Est-ce suffisant pour être réellement incitatif? D'une façon générale les critères monétaires sont-ils déterminants dans la décision de reprise du travail, sans parler de la difficulté de la recherche d'un emploi dans les circonstances actuelles? On peut certainement douter que 130 euros par mois pour une personne ayant charge d'enfant soient suffisamment incitatifs. Les statistiques récemment dévoilées de mars 2010 démontrent précisément que le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » est en baisse au lieu du contraire, ce qui peut s'expliquer d'après Yannick L'Horty (*Les Échos* du 1^{er} juin) par le fait que « *certaines personnes estiment que le gain de revenu potentiel ne vaut pas la perte de temps consacré à effectuer les démarches* ». On peut ajouter qu'il faut aussi tenir compte de l'obscurité du système et de la trop grande incertitude du résultat.

■ Enfin, tout cela a un **coût** évidemment. Il faut à ce sujet remarquer qu'une fois le démarrage achevé le RSA devrait compter **3 millions de bénéficiaires** et que, pour un couple avec trois enfants, son **seuil d'extinction** (montant maximum de ressources) est de **2 755 euros**, ce qui est très élevé (2,6 Smic). Coût des aides elles-mêmes, coût de leur administration (gestion, personnel, etc.)... Beaucoup d'économistes s'interrogent sur le point de savoir si l'argent dépensé pour le RSA ne serait pas mieux employé autrement pour créer des emplois. Il est cependant encore trop tôt pour établir un bilan du RSA.

Le RSA et le dogme du « à chacun selon ses besoins »

Nous voulons ici faire remarquer jusqu'où peut s'étendre la prise en charge par l'État des ressource

ces des ménages, et corollairement jusqu'à quel point diminue le rapport de rémunération unissant employeurs et salariés. Ce sont deux phénomènes de société que nous jugeons extrêmement importants et préoccupants.

Considérons à ce sujet les divers revenus dans diverses configurations familiales et selon le niveau d'activité des individus composant le ménage⁷.

La part des aides publiques dans les ressources des ménages est considérable dans la plupart des cas décrits dans ce tableau. Elle l'est particulièrement dans le cadre de la politique familiale: pour un couple avec 3 enfants, jusqu'à **69 %** avec un revenu d'activité de 11 000 euros, **mais elle reste encore de 30 % avec un revenu mensuel d'activité de 35 000 euros (environ 2,5 SMIC, bien au-delà du revenu médian français d'une personne seule)!** De plus en plus avec cette part publique la rémunération professionnelle est désolidarisée des ressources des ménages.

Les ressources sont très différentes, et donc non connectées avec l'activité, suivant la configuration familiale: **à salaire égal** (11 000 euros), une personne isolée disposera au final d'un revenu **inférieur de 65 % à celui d'un couple avec 3 enfants.** Et c'est **l'État qui paye.**

Le RSA nous plonge dans une société où, pour une partie importante de la population, les revenus d'un individu ne se définissent **plus par rapport à son activité, mais par rapport aux besoins du foyer** dans lequel cet individu évolue.

Les Français ont-ils bien conscience de cette révolution, et l'ont-ils voulue?

⁷ Toujours d'après les données de l'étude d'Anne et L'Horty.

(En milliers d'euros par an)	Revenus d'activité		Revenus nets totaux après transferts	Part des aides publiques (en % des revenus nets)	
	Bruts	Nets			
Personne isolée	0	0	9,5	100	
	11	8,7	12,5	30	
	25	20	22	9	
	35	28	31	10	
Famille monoparentale					
	1 enfant	0	0	9,5	100
		11	8,7	17	49
		25	20	23	13
	35	28	32,5	14	
Couple 3 enfants		0	0	24,5	100
		11	8,7	28	69
		25	20	33	40
		35	28	40,5	30

Lecture : une famille monoparentale avec un revenu d'activité de 11 000 euros par an (8 700 après déduction de 21 % de cotisations sociales) voit son revenu net passer à 17 000 euros. La différence, soit les transferts publics, représente 49 % de ses revenus nets totaux. Un couple avec 3 enfants avec le même revenu d'activité dispose d'un revenu total de 28 000 euros, et la part publique représente 69 % de ses revenus.

B. Les réformes à entreprendre

1. Une réforme essentielle : regrouper les aides sous conditions de ressources

L'émiettement et l'opacité des aides sous conditions de ressources ont donc de graves inconvénients que l'on peut ainsi résumer :

- illisibilité des aides,
- démotivation des bénéficiaires,
- absence de satisfaction chez ces bénéficiaires, sentiment d'injustice,
- absence de prise de conscience de ce que représente de façon globale l'effort de solidarité envers les plus démunis,
- déresponsabilisation des bénéficiaires,
- tableau auquel il convient d'ajouter le coût de gestion d'une quantité d'aides, tant au niveau national qu'au niveau local (une des causes de l'augmentation des emplois publics, particulièrement dans les collectivités locales).

Regrouper les aides dans le cadre d'une **allocation unique**, tenant compte évidemment de la situation personnelle des bénéficiaires, s'impose maintenant. Tout d'abord, d'un point de vue d'éthique sociétale, une allocation unique a l'avantage capital de responsabiliser les individus. La société fournit une aide globale aux plus démunis, mais c'est à ces derniers de gérer comme ils l'entendent le revenu d'assistance qu'ils reçoivent.

Pour prendre l'exemple des aides locales, et se rappelant que la Ville de Paris a dénombré pas moins de 85 aides de nature diverse (!), il n'y a aucune raison pour créer – et gérer – des aides spécifiques comme les entrées gratuites aux musées, aux équipements sportifs, ou encore la coiffure ou la pédicure à domicile. La même réflexion peut s'appliquer aux besoins vitaux comme la fourniture d'énergie : les individus font le choix responsable d'utiliser comme bon leur semble leurs ressources, certains préféreront se rendre à la piscine ou à la patinoire, d'autres au musée. Et ils devront gérer l'utilisation de leurs ressources de façon à pourvoir sous leur responsabilité à leurs besoins essentiels. Mais tous paieront leur billet et se rendront compte que tout a un prix : faire autrement ne fait qu'infantiliser les individus, leur faire perdre conscience que tout a un prix, et les conduit à réclamer l'allongement des prestations non payantes. Or rien n'est gratuit. Ce qui est pris en charge par la collectivité locale pour le fonctionnement des équipements sportifs devra être compensé par l'augmentation des prélèvements fiscaux. Enfin le développement du « gratuit » a aussi l'inconvénient, qui n'est pas mineur, de nourrir le clientélisme, particulièrement au niveau local, et donc la surenchère permanente.

C'est souhaitable, c'est aussi possible. Nous avons pris l'exemple des prestations locales, et c'est aussi faisable pour les droits nationaux, sauf dans les cas

où il n'existe aucun mécanisme d'assurance (par exemple pour l'aide juridictionnelle).

Des prestations d'assistance pure comme la prime de Noël, la prime pour l'emploi, les tarifs sociaux, l'allocation de rentrée scolaire, les exonérations de taxes, n'ont pas de raison d'être spécifiques et peuvent être regroupées dans une allocation unique.

Il en est aussi de même des prestations relevant de l'assurance, et de la plus importante d'entre elles, la CMU et ses compléments. Pour ceux qui, faute d'emploi, ne cotisent pas dans le système contributif de santé, on peut parfaitement imaginer de payer une cotisation intégrée dans l'allocation unique. Cette cotisation peut même être prélevée à la source, comme pour les titulaires d'emplois, si l'on craint l'impéritie des bénéficiaires. Mais au moins ces derniers prendront conscience qu'une certaine partie du revenu de source publique qu'ils reçoivent est affectée à une prime d'assurance. Ce n'est pas du tout la même chose que d'offrir la pseudo-gratuité des soins, d'ailleurs très mal vécue tant par les malades que par les praticiens.

Certes, il faut tenir compte de la situation des individus, c'est-à-dire de leurs ressources propres (revenus d'activité ou non), de leurs charges de famille (pour les prestations liées à la famille et à l'enfance), de leur situation de santé (pour les handicapés) ou encore de leur âge (pour les prestations vieillesse). Mais cette prise en compte peut être globalisée à l'intérieur d'une allocation unique, même si cette allocation est plus ou moins élevée selon les besoins individuels.

L'allocation unique n'est pas très éloignée de l'objectif poursuivi par le RSA. Mais celui-ci est resté au milieu du gué. Par exemple, l'aide au logement reste acquise, mais est déduite pour un montant forfaitaire (pourquoi?) du RSA. Elle pourrait être complètement intégrée et perdre sa spécificité, sauf éventuellement à réserver certains cas très particuliers justifiant l'augmentation de l'allocation générale. Mais il faut garder en mémoire que chacun doit être le plus possible maître de ses choix, et non appelé à les effectuer ou les optimiser en fonction des aides spécifiques qu'il perçoit.

Enfin, l'avantage de l'allocation unique serait de faciliter la mesure d'ensemble de l'aide publique pour chaque individu ou classe d'individus. Il serait plus facile de diriger une politique d'ensemble, ainsi que d'établir des plafonds que chaque individu ou foyer ne pourrait pas dépasser. Cela permettrait encore d'éviter les effets de seuil prestation par prestation, ainsi que l'empilement d'aides toujours nouvelles dont certaines ne sont pas justifiées. L'AME (aide médicale pour les sans-papiers) par exemple peut avoir une justification humanitaire. Mais décider, comme l'a récemment fait le conseil régional d'Île-de-France, que les bénéficiaires de l'AME jouiraient aussi du transport gratuit dans la région ne repose sur aucune justification et relève même du paradoxe.

2. Quelques autres pistes de réflexion

■ L'efficacité du RSA est à surveiller de près en ce qui concerne l'objectif qui lui est assigné de favoriser la **reprise de l'emploi** et de supprimer les trappes à inactivité. Il est **paradoxal à première vue, que pour supprimer les effets de seuil dus à la fin des aides du fait de la reprise d'activité, la réforme se traduise par l'augmentation de l'assistantat** jusqu'à des niveaux de revenus élevés, surtout lorsque la configuration familiale comprend plusieurs enfants. Si en fin de compte cela ne se traduit pas par une reprise de l'emploi, la réforme aura manqué son but essentiel.

■ Il faut remettre d'aplomb les **politiques contradictoires** qui d'un côté conduisent à augmenter l'assistantat et de l'autre à valoriser la reprise de l'emploi. Cela se traduit inmanquablement, comme le RSA en est la preuve, par une interminable surenchère. L'autonomie des **collectivités locales**, qui conduit souvent à des politiques contraires à celle de l'État, pose à ce sujet un problème majeur.

■ L'empilement d'aides hétéroclites, ajoutées les unes aux autres sans considération des aides précédentes, conduit à **l'avènement d'une société où la France de l'emploi est coupée en deux parties**: l'une obéit à la logique de marché et à la sélection par l'entreprise, tandis que l'autre repose sur la responsabilité de l'État qui assure une part sans cesse plus grande des ressources des ménages, ainsi déconnectées de la rémunération d'activité. Il serait bon que les Français en prennent conscience et soient amenés à se prononcer sur cette évolution.

■ **Nous n'échapperons pas à une redéfinition des missions sociales publiques.** Il y a alors fort à craindre qu'une des solutions soit la **mise sous conditions de ressources** de prestations jusqu'à présent accordées

sans condition de ressources. La plus menacée serait dans ce cas l'attribution des allocations familiales de base (le complément familial est déjà sous conditions de ressources pour un budget de 1,59 milliard d'euros). Mais les allocations de base sont versées à 4,66 millions de foyers pour un montant de 12,34 milliards d'euros et il pourrait être tentant d'y porter atteinte. Déjà en 1998, ces allocations ont été mises sous conditions. La réforme a duré une année, et en 1999 l'universalité des droits a été rétablie, mais avec en contrepartie une diminution de l'effet du quotient familial. Il n'est pas évident que le système résisterait maintenant à un second assaut. Ce serait alors la fin de la politique familiale française, et à la vérité un mauvais coup de plus porté aux classes moyennes, nécessairement touchées.

Dans un autre système social, celui du financement du risque dépendance, ne voit-on pas un économiste comme Nicolas Bouzou appeler à la redéfinition de l'APA (allocation aux personnes âgées) jugée trop lourde?

Une telle solution de mise sous conditions de ressources est hélas tentante pour les gouvernements. Elle permet **d'augmenter indirectement les impôts sans le dire** dans la mesure où tout le monde continuerait à cotiser mais sans percevoir les prestations.

Notre étude a en tout cas permis de mettre le doigt sur cette **véritable imposition complémentaire que constituent les prestations sous conditions de ressources**, imposition qui ne dit pas son nom. Aussi peu satisfaisant qu'il soit, **notre chiffre, autour de 75 milliards d'euros plus les aides locales, situe cette imposition, actuellement financée par la dette mais provisoirement seulement, au niveau du rendement de la CSG, ou au choix de celui de l'addition de l'impôt sur le revenu des personnes et des deux tiers de l'impôt sur les sociétés.**

Conclusion

Jamais les prestations sociales, et en particulier les aides sous conditions de ressources, n'ont été aussi importantes qu'à l'heure actuelle. Mais un redoutable effet de ciseau se produit actuellement, avec une diminution de la richesse globale et, partant, de la faculté contributive du pays. Un pan de la protection sociale, celui des retraites, fait actuellement l'objet d'une réforme aussi difficile que médiatisée, et cela nécessitera l'augmentation de recettes purement fiscales. Les recettes ainsi ponctionnées ne seront plus disponibles pour d'autres objectifs. La nécessité de passer **d'une société du soin à une société de responsabilité paraît faire l'objet d'un consensus politique, alors agissons.**

Une première décision s'impose, celle de mettre un frein à toute nouvelle prestation, sauf à redéfinir les missions de l'État. Le financement du risque « dépendance » qui figure au programme gouvernemental est à lui seul extrêmement lourd et impossible à financer toutes choses restant égales par ailleurs.

Un autre pas dans la bonne direction serait l'institution d'une allocation unique regroupant les aides sous conditions de ressources. Ceci pourrait se réaliser dans le cadre du RSA, à condition que ce dernier ne s'arrête pas en chemin et concerne toutes ces aides.

Le RSA lui-même est à surveiller de près, car il n'a pas encore convaincu qu'il était capable de remplir son rôle, qui est le retour à l'emploi