



HAL
open science

Quelle réforme des "minima sociaux"? L'allocation universelle en débat

Claude Gamel

► **To cite this version:**

Claude Gamel. Quelle réforme des "minima sociaux"? L'allocation universelle en débat. La lettre d'information de l'Institut d'Économie Publique (dir. de la publication L.-A. Gérard-Varet), n°6, printemps, 2001, 4 p. halshs-02560361

HAL Id: halshs-02560361

<https://shs.hal.science/halshs-02560361>

Submitted on 11 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA LETTRE D'INFORMATION DE L'INSTITUT D'ECONOMIE PUBLIQUE

► **Quelle réforme des « minima sociaux » ? L'allocation universelle en débat**

Depuis le mouvement des chômeurs de l'hiver 97/98 et le rapport Join-Lambert (1998) qui en a tenté dans l'urgence une première analyse, la question de la réforme des minima sociaux¹ est en France à l'ordre du jour. Les études se sont multipliées au Conseil d'Analyse Economique (rapport Bourguignon-Bureau, 1999) comme au Commissariat Général du Plan (rapport Belorgey, 2000)². Dans les deux cas, une des questions essentielles abordées est la suppression des "trappes à inactivité", effets pervers des dispositifs existants qui se sont traduits en 1997 par la revendication d'un relèvement immédiat de tous les minima sociaux de 1500 F, de préférence à une réinsertion par le travail perçue comme aléatoire et peu attractive.

Parallèlement la proposition d'instaurer une allocation universelle³, discutée en Europe depuis le milieu des années 80, a trouvé là une occasion de sortir de la sphère des milieux intellectuels et universitaires, où elle trouvait ses plus chauds partisans - Atkinson et Meade, par exemple -, pour surgir sur la place publique et dans les cercles de décision gouvernementaux, relayée en cela par un certain nombre d'organisations sociales et politiques d'horizons très divers - notamment les Verts en France -. A titre d'exemple, l'un des trois ateliers du groupe de réflexion Belorgey avait précisément pour thème "allocation universelle et réformes des minima sociaux"⁴.

Toutefois, en dépit de cette emprise croissante, la proposition d'allocation universelle reste l'objet d'un traitement mitigé : si elle constitue désormais une référence théorique essentielle dans le diagnostic des dysfonctionnements du système actuel des minima sociaux, l'allocation universelle est encore perçue comme une proposition trop audacieuse pour constituer l'axe de la réforme nécessaire de ce système.

Une référence théorique désormais essentielle

Pour mieux mesurer la place de l'allocation universelle dans le débat contemporain, il faut d'abord se souvenir que les minima sociaux sont le sous-produit de plus d'un demi-siècle d'histoire de la protection sociale française. Plus précisément, l'ambition initiale d'universalité de la sécurité sociale en 1945 s'est révélée au cours du temps de moins en moins compatible avec la tradition "bismarckienne" encore plus ancienne du système français, fondé avant tout sur le principe de solidarités professionnelles et familiales (le travailleur et ses "ayants droit"⁵).

Amorcée avant "les trente glorieuses" et achevée peu après, la mise en place des premiers minima sociaux s'est ainsi efforcée de combler au cas par cas les trous du système, que ces solidarités ne permettaient pas d'éviter (vieillesse, veuvage, handicap à l'âge adulte,...). Pendant les années de "crise", il a fallu aussi faire face aux situations de plus en plus fréquentes de "nouvelle pauvreté", lorsque l'accès à l'emploi restait précaire, voire impossible (création du RMI en 1988). Toutefois la référence implicite du système est restée de bout en bout le contrat de travail à temps plein et à durée indéterminée, ce qui s'est notamment traduit par le caractère différentiel⁶ de l'allocation du RMI : c'était oublier qu'un smicard à mi-temps touche à peine plus que le montant maximal du RMI et peut être ainsi conduit à rester inactif. En d'autres termes, le développement du travail à temps partiel, que les difficultés d'insertion professionnelle et l'évolution des mœurs avaient suscité, n'a pas été correctement pris en compte.

L'INSTITUT D'ÉCONOMIE

PUBLIQUE regroupe des

compétences de haut niveau

dans les différents domaines de

l'économie publique. Analyser,

expliquer, prévoir, mesurer les

incidences économiques des

décisions publiques est un enjeu

essentiel à l'heure où le critère

d'efficacité devient prépondérant.

Qu'il s'agisse de recherche

fondamentale, de formation,

d'élaboration d'outils d'aide

à la décision ou de réalisation

d'études spécifiques, l'IDEP peut

mobiliser l'ensemble des

compétences les plus adaptées

au problème posé.

SEMESTRIEL
PRINTEMPS 01
N° 6



Cette tâche de colmatage est de nos jours ébranlée par un troisième phénomène, lié cette fois à la crise du couple et de la famille : l'octroi et (ou) le montant de certains minima sociaux (vieillesse, RMI, allocation adulte handicapé) restent calculés sur une base familiale, alors que l'instabilité de la cellule familiale, l'augmentation des familles monoparentales ou recomposées rendent indispensable une individualisation plus poussée, si ce n'est complète, de la protection sociale : la continuité des droits serait ainsi mieux assurée, au bénéfice des adultes comme des enfants, si le montant des minima sociaux restait insensible aux vicissitudes de la vie personnelle de chacun.

Des remarques précédentes, il résulte que le dispositif actuel des minima sociaux cumule trois séries d'inconvénients : inadaptation du dispositif à l'instabilité et à la diversification des voies de l'insertion professionnelle avec, le cas échéant, constitution de trappes à inactivité, discontinuité des droits liée à la "familialisation" de certaines allocations, enchevêtrement, trop complexe et illisible pour les publics concernés, des conditions d'attribution des diverses prestations.

La simple énumération de ces inconvénients fournit autant d'arguments en faveur d'une harmonisation, voire d'une intégration des différents minima sociaux en une seule et même allocation universelle, laquelle, par son caractère inconditionnel⁷, serait indépendante des aléas de la vie professionnelle comme de la vie personnelle.

Outre la simplification et l'allègement des coûts de gestion qui en découlent, l'allocation universelle présente en effet deux caractéristiques intéressantes pour notre propos :

- son montant forfaitaire supprime toute trappe à inactivité (l'obtention d'un revenu personnel n'implique aucune baisse de la prestation versée⁸), tout en préservant la parfaite neutralité de l'allocation vis-à-vis du travail (aucun effet de substitution entre revenu et loisir n'est introduit) ; en revanche se trouve renforcé l'éventail des choix individuels de travailler ou non, à temps plein ou à temps partiel (l'effet revenu sur l'offre de travail du bénéficiaire reste *a priori* indéterminé et sera finalement positif ou négatif suivant que celui-ci valorise ou non le fait de travailler).

- par ailleurs le caractère individualisé de l'allocation universelle la rend insensible aux évolutions de la vie personnelle, sans toutefois accentuer les tendances actuellement à l'œuvre : les économies d'échelle permises par la vie de couple (cumul sans réduction des allocations personnelles) fourniraient au contraire un argument financier à sa préservation⁹.

En fait, les propositions les plus récentes de réforme des minima sociaux s'inspirent au moins implicitement du schéma théorique que fournit l'allocation universelle. C'est ainsi que le rapport Belorgey (2000 : 193) suggère parmi ses préconisations prioritaires "le remodelage d'une large fraction des dispositifs de prestations sociales à la lumière du principe "revenu égal, prestations identiques" et la suppression des effets de seuils" :

- le remodelage préconisé suppose de progresser vers l'individualisation des transferts, afin notamment d'harmoniser pour un même niveau de revenu, quelle qu'en

soit l'origine (revenu d'activité ou RMI), l'avantage familial lié à l'enfant¹⁰. Or l'allocation universelle ne serait qu'un approfondissement de la réforme suggérée, où la "familialisation" des prestations serait supprimée, les allocations familiales devenant l'allocation universelle due à chaque enfant.

- la suppression des effets de seuil implique, quant à elle, de privilégier systématiquement le caractère dégressif des allocations afin de "lisser" la discontinuité liée au franchissement d'un certain niveau de ressources ou à la perte d'un statut (chômeur ou bénéficiaire du RMI)¹¹. Or l'allocation universelle, par son caractère forfaitaire, fournit la solution la plus complète au problème des effets de seuil en supprimant le principe même du seuil d'accès à la prestation, au lieu d'en atténuer seulement les effets en les étalant.

Dès lors il est nécessaire de s'intéresser aux obstacles, réels ou supposés, qui incitent à percevoir l'allocation universelle comme une proposition trop audacieuse pour constituer l'axe de la réforme souhaitée.

Une réforme encore jugée trop audacieuse ?

L'intégration des minima sociaux en une seule allocation universelle représente en effet une perspective qui soulève de multiples objections, dont les plus fréquentes ne semblent pourtant pas les plus solides.

C'est ainsi que le caractère inconditionnel de l'allocation universelle poserait de manière aiguë la question de son financement. Par ailleurs distribuer la même somme à tous, y compris à ceux qui n'en ont pas besoin (en haut de la distribution des revenus), relèverait d'un gaspillage des deniers publics que le ciblage des actuels minima sociaux permettrait au contraire d'éviter.

De telles objections soulèvent en fait un faux problème, dès lors que l'on veut bien considérer dans la même analyse transferts sociaux et fiscalité sur le revenu, selon la méthode préconisée notamment par le rapport Bourguignon-Bureau (1999 : 30-41). Dans ce cas, lorsque l'allocation universelle est combinée avec un impôt proportionnel sur tous les autres revenus de l'individu, on montre aisément [Van Parijs (1995 : 57)] que la répartition du revenu disponible qui en résulte pourrait être également obtenue par une combinaison d'impôts négatif et positif¹². En d'autres termes, allocation universelle et impôt positif sur le revenu sont seulement *superposés* sur l'ensemble de la distribution des revenus, quand impôt négatif et impôt positif sont en fait *juxtaposés* sur deux zones distinctes de celle-ci.

Dans cette perspective intégrée, l'allocation universelle perd certes son caractère théoriquement forfaitaire pour devenir en fait dégressive. Elle conserve néanmoins l'important avantage sur l'impôt négatif de supprimer tout effet de "stigmatisation" des plus pauvres : aucune démarche spécifique ne leur est *a priori* imposée et le contrôle *a posteriori* de leurs revenus relève, comme pour n'importe quel autre contribuable, de la seule administration fiscale.

Sur ce plan complètement préservée, la dignité des personnes pauvres pourrait néanmoins être affectée, objecte-t-on parfois, par les "risques qu'une allocation générale uniforme [ferait] peser sur la régulation du marché

du travail et sur la référence au salaire minimum, comme étant le salaire qui permet de vivre des revenus de son travail à temps plein" (Belorgey, 2000 : 128). En réalité la référence au SMIC est d'ores et déjà contournée, en particulier pour les moins de 25 ans qui se voient offrir des emplois à temps partiel (type C.E.S.), alors même que l'accès au RMI leur est impossible. Il n'existe en outre aucune raison de penser que les emplois à temps partiel, rendus plus facilement acceptables grâce au complément de l'allocation universelle, se développeraient uniquement par fragmentation des emplois à temps plein. Outre que les récentes lois sur la réduction du temps de travail ont rendu un tel scénario encore plus improbable¹³, ce serait oublier que la création d'emplois ne relève pas d'un cadre administré à somme nulle mais d'un jeu contractuel à somme positive : l'occupation d'un emploi à temps partiel y serait un phénomène d'autant moins "subi" qu'il permettrait d'atteindre, en complément de l'allocation universelle, un revenu comparable à l'actuel salaire minimum à temps plein.

C'est en fait ce glissement de la norme sociale de référence - du salaire minimum au revenu minimum - qui constitue la première objection de fond, souvent pourtant implicite : dans la mesure où le versement inconditionnel de l'allocation peut conduire à inciter les individus à moins travailler, voire à ne plus travailler, un tel découplage entre travail et revenu heurte en effet les mentalités contemporaines, encore largement dominées par le "workfare" ; selon cette conception, le travail marchand reste la voie d'insertion sociale privilégiée et l'aide n'est versée qu'à la condition que la personne travaille effectivement (*Earned Income Tax Credit* aux Etats-Unis) ou cherche à s'en rapprocher (*Revenu Minimum d'Insertion* en France).

Or, loin de constituer une réponse passive à une très hypothétique "fin du travail", l'allocation universelle, d'inspiration libertarienne, vise à donner un contenu réel, au-delà de ses aspects formels, à l'idée de liberté : il s'agit d'offrir à chacun les moyens lui permettant d'orienter sa vie comme bon lui semble (activités marchandes, non marchandes, voire domestiques), dans la limite des ressources que la société peut mobiliser à cet effet. A l'extrême, si la liberté de travailler n'est pas complètement garantie - cas des chômeurs de longue durée à la productivité inférieure au salaire minimum¹⁴-, il convient de mieux assurer la liberté de ne pas travailler.

Philosophiquement audacieux, un tel projet se révèle aussi politiquement risqué du fait de la réforme radicale des transferts sociaux et fiscaux qu'il suppose. En effet, les ressources mobilisées doivent être suffisantes pour rendre significatif le montant de l'allocation universelle ; dès lors le projet ne peut se concevoir comme une strate supplémentaire dans le dispositif existant, mais comme un mécanisme de substitution visant à le simplifier et à le rationaliser. Par ailleurs son financement suppose, comme on l'a vu, une réforme de la fiscalité du revenu fondée sur la proportionnalité et une assiette élargie, options à l'opposé des dispositions aujourd'hui en vigueur.

On comprend ainsi beaucoup mieux pourquoi la proposition d'allocation universelle, à première vue forfaitaire, est le plus souvent présentée comme une option extrême, tout aussi insatisfaisante que les actuels minima sociaux différentiels : une telle présentation permet au mieux d'ouvrir la voie à la solution jugée intermédiaire de l'impôt négatif dégressif¹⁵, dont l'allocation universelle ne constitue pourtant qu'une variante plus systématique. On peut dès lors craindre que ce souci de réalisme tactique n'aboutisse plus à un nouveau colmatage qu'à une réforme stratégique des minima sociaux.

A titre d'exemple, ce colmatage laisserait subsister le "trou noir" de la protection sociale entre l'âge de fin des prestations familiales (20 ans) et celui de l'ouverture du droit au revenu minimum (25 ans), trou noir que les trop nombreux dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes n'ont pas pour le moins réussi à combler. L'extension du RMI aux moins de 25 ans pourrait certes atténuer cette discontinuité paradoxale dans cette phase toujours délicate d'apprentissage de l'autonomie et d'entrée dans la vie active ; mais seule l'allocation universelle, en n'excluant pas les étudiants du dispositif, ne créerait aucun "effet pervers" à l'égard de la poursuite d'études et garantirait en même temps permanence de la protection sociale et respect des choix individuels.

**Claude Gamel, Université d'Aix-Marseille
GREQAM et IDEP**

NOTES

1. On désigne sous cette expression un ensemble de 8 allocations octroyées sous conditions de ressources : minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé, assurance veuvage ; les bénéficiaires en sont des personnes ne pouvant pas tirer de ressources suffisantes de leur activité présente ou passée.
2. Il faut également citer le rapport prémonitoire du Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts [CSERC (1997)].
3. L'allocation universelle vise à garantir à tout individu un revenu minimum tout au long de sa vie, quels que soient sa situation professionnelle, son état civil ou ses revenus d'autres sources; elle aurait donc vocation à remplacer non seulement tous les minima sociaux existants, ciblés sur diverses vicissitudes de l'existence (chômage/faibles ressources, isolement, handicaps, vieillesse), mais aussi les allocations familiales.
4. Dans la même période, l'IDEP organisait en janvier 2000 une journée d'études qui réunissait notamment le rapporteur de cet atelier, Laurent Caussat (C.A.E.), ainsi que l'un des principaux théoriciens de la proposition d'allocation universelle, Philippe Van Parijs (Université Catholique de Louvain).
5. A cette conception " bismarckienne " de l'assurance sociale du travailleur, s'oppose la conception " beveridgienne " fondée sur l'universalité de l'assistance sociale dont bénéficie tout citoyen dans le besoin ; dans le système français largement hybridé, le RMI relève de cette seconde conception.
6. L'allocation est " différentielle ", lorsque chaque franc de revenu gagné par l'individu réduit d'autant le montant de l'allocation qu'il perçoit. Le " taux marginal d'imposition " (par baisse de l'allocation) est de 100 %, niveau confiscatore qui est à l'origine du phénomène de " trappe à inactivité ". Le RMI en fournit l'exemple le plus important (abstraction faite des mécanismes transitoires d'intéressement qui ne font que décaler dans le temps le prélèvement). Le taux marginal de prélèvement est même supérieur à 100 % à la sortie du RMI, si l'on tient compte de la perte de droits annexes (calcul de l'allocation logement à taux plein, suspension de la taxe d'habitation,...).
7. Seul subsiste comme condition restrictive d'attribution un critère minimal de résidence ou de nationalité.

8. A l'opposé du RMI "différentiel" dont le taux marginal d'imposition est en principe de 100 %, l'allocation universelle "forfaitaire" implique un taux marginal d'imposition libérateur (0 %) pour le bénéficiaire. L'"impôt négatif" fournit, quant à lui, toute une palette de solutions intermédiaires plus ou moins "dégressives", suivant le taux marginal d'imposition retenu (entre 0 et 100 %).

9. En cas d'individualisation des prestations, les travaux sur les échelles d'équivalence n'auraient plus grand intérêt, puisqu'ils visent avant tout à neutraliser les économies d'échelle dans le cadre de prestations "familialisées".

10. L'incitation à reprendre un emploi n'est actuellement pas la même pour tous, puisque le niveau de RMI et l'ampleur de la trappe à inactivité dépendent du nombre d'enfants à charge ; en cas d'harmonisation, il faudrait donc ne plus compter les enfants dans le calcul du RMI et, en compensation, généraliser les allocations familiales dès le 1^{er} enfant (Belorgey, 2000 : 171-172).

11. Même si les effets de seuil sont multiples, le principal d'entre eux concerne la reprise d'activité par un titulaire du RMI ; le rapport Belorgey (2000 : 188) envisage le remplacement de l'actuel mécanisme transitoire d'intéressement, peu incitatif, par une allocation dégressive permanente, à l'image de "l'allocation compensatrice de revenu" (cf. note 15).

12. Dans le cas le plus simple évoqué ici, les prélèvements (baisse de l'allocation pour les plus faibles revenus bénéficiaires de "l'impôt négatif", hausse de l'impôt positif pour les titulaires de revenus plus élevés) s'effectueraient au même taux marginal d'imposition (non nul mais inférieur à 100 %).

13. Les allègements de charges sociales sur bas salaires sont désormais calculés au prorata du nombre d'heures rémunérées, ce qui neutralise l'incitation financière qui pouvait exister jusque-là à créer des emplois à temps partiel.

14. Le non-emploi classique (dû au salaire minimum) peut être estimé à un cinquième du non-emploi total (Laroque-Salanié, 2000).

15. Ainsi le débat se focalise-t-il en France sur "l'allocation compensatrice de revenu" (Godino, 1999), impôt négatif garantissant à tous les ménages sans ressource le RMI correspondant à leur composition ; il s'agirait donc d'une allocation toujours "familialisée" mais désormais dégressive au taux marginal de prélèvement de 36 % : l'ACR diminuerait avec les revenus d'activité pour ne devenir nulle, dans le cas d'un célibataire, qu'au niveau du SMIC à plein temps.

BIBLIOGRAPHIE

Belorgey J.-M. (2000) - sous la présidence de - "Minima sociaux, revenus d'activité, précarité", rapport du C.G.P., La documentation française, Paris, 458 p.

Bourguignon F., Bureau D. (1999) "L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme", rapport du C.A.E., La documentation française, Paris, 141 p.

CSERC (1997) "Minima sociaux – entre protection et insertion", rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, La documentation française, Paris, 219 pages.

Godino R. (1999) "Pour la création d'une Allocation Compensatrice de Revenu" in Castel, Godino, Jalmain, Piketty (1999) " Pour une réforme du RMI ", Notes de la fondation Saint-Simon, Paris, 48 p.

Join-Lambert M.-T. (1998) "Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux – problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998", La documentation française, Paris, 112 p.

Laroque G. et Salanié B. (2000) "Une décomposition du non-emploi en France", Economie et Statistique, 331, 47-66.

Van Parijs P. (1995) "Real Freedom for All – What (if anything) can justify capitalism ?", Oxford, Oxford University Press, 330 p.

■
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION: LOUIS-ANDRÉ GÉRARD-VARET

RESPONSABLE DE LA RÉDACTION: DOMINIQUE HENRIET

Dépôt Légal : Novembre 1997

Tirage: 500 exemplaires

■ Informations pour abonnements et colloques

INSTITUT D'ÉCONOMIE PUBLIQUE • (IDEP)/GREQAM

Centre de la Vieille Charité

2, rue de la Charité - 13302 Marseille

Tél. (33) 04 91 14 07 70 ou 04 91 90 74 40

Fax (33) 04 91 90 02 27

Serveur Web: <http://ehess.cnrs-mrs.fr/idep>

E-Mail : idep@ehess.cnrs-mrs.fr