

12 – octobre 2018

La réforme des aides sociales et la stratégie contre la pauvreté : une menace écartée ou repoussée ?

Depuis le mois de mai 2018, une succession de déclarations ministérielles sibyllines et parfois contradictoires, de « fuites », de rapports d'experts et enfin de prises de position présidentielles ont ouvert un débat sur l'équité, le coût et l'efficacité des aides sociales. L'épisode du « pognon de dingue » a fait craindre une mise en cause radicale de ces dernières.

Dans la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » présentée par le Président de la République le 13 septembre dernier, il n'est pas question de réduction des aides mais seulement d'une concertation sur la création, à l'horizon 2020, d'un revenu universel d'activité. La menace sur les aides socisemble écartée dans l'immédiat ; n'est-elle que repoussée ?

Quelques rappels sont nécessaires pour interpréter la genèse accidentée de cette stratégie et ensuite pour porter une appréciation sur les choix qui ont été finalement retenus.

Par Jacques Freyssinet

Quelques rappels

Il s'est parfois dégagé des récents débats une impression d'extrême confusion, voire de surprenante ignorance qui justifie que soient données préalablement quelques précisions sur les composantes et les évolutions de notre système de protection sociale.

Au sommaire

1. Quelques rappels
2. Les travaux d'expertise
3. Les messages politiques
4. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
5. Observations et interrogations finales

Éléments de vocabulaire

Même s'il existe des problèmes de frontières et des dispositifs hybrides, il est utile de partir d'une typologie de base qui distingue entre quatre régimes élémentaires ou « modèles purs » de protection des individus contre le risque, au sens le plus large du terme

- L'assurance *stricto sensu* est un dispositif de protection individuelle d'une personne contre des risques qui tout en étant imprévisibles relèvent du calcul des probabilités. La contribution individuelle de l'assuré est fixée par égalisation (sous réserve des coûts de gestion et d'un taux de profit) des sommes actualisées des contributions et des indemnités probabilisées¹. La définition du périmètre de la population couverte et son éventuelle segmentation sont des éléments centraux de la stratégie de l'assureur.
- L'assurance sociale fournit à une population le même type de protection mais sans objectif de profit avec seulement une contrainte d'équilibre financier de long terme. Si les contributions sont une condition d'accès aux prestations, il n'existe pas de règle assurant l'égalisation à l'échelle individuelle de leurs montants cumulés. Au contraire, l'assurance sociale intègre structurellement des mécanismes redistributifs engendrés par la mutualisation. Les régimes d'assurance sociale s'interdisent (sauf exceptions justifiées) de sélectionner parmi les populations couvertes. Symétriquement, ils doivent être obligatoires pour éliminer les effets de sélection.
- L'aide sociale résulte de la reconnaissance de droits à des prestations qui sont attribuées sous certaines conditions mais sans exigence de cotisation. Elle suppose donc un financement public. Elle est garantie en principe, le plus souvent sous une condition de ressource, à toute la population résidente soumise au risque qu'elle couvre.
- L'assistance *stricto sensu* constitue une aide discrétionnaire qui peut être d'origine privée ou publique (en langage administratif, on l'appelle « l'action sociale »). L'organisme qui la dispense en détermine les formes, les montants et les conditions d'attribution².

Définir des « modèles purs » pour clarifier le raisonnement n'implique pas que l'on ignore qu'en pratique de nombreux dispositifs peuvent combiner des caractères relevant de deux modèles. La

¹ Ainsi, les travailleurs indépendants peuvent s'assurer individuellement contre le chômage.

² Le vocabulaire usuel est trompeur. Ainsi, antérieurement puis à côté de l'assurance chômage, il a existé et existe un régime d'aide publique aux chômeurs longtemps qualifié de régime d'assistance, puis depuis la réforme de 1984 de régime de solidarité. En fait, il s'agit d'un régime d'aide sociale et non d'assistance puisqu'il résulte de la reconnaissance de droits. Quant à la solidarité, elle a depuis l'origine été présentée comme une composante essentielle du régime dit d'assurance qui relève d'une logique d'assurance sociale.

protection sociale recouvre l'assurance sociale et l'aide sociale ; on peut l'élargir au champ de l'assistance *stricto sensu* même si dans ce dernier cas la protection n'est pas garantie.

Éléments d'histoire

En France, les fondateurs de la Sécurité sociale s'inspirent du modèle défini au Royaume-Uni par William Beveridge ; il conçoit un régime uniforme, unique et universel dont l'équilibre financier repose sur la réalisation du plein emploi. En pratique, ces fondateurs doivent reculer devant les multiples oppositions du patronat, de la mutualité, des compagnies d'assurance, des professions indépendantes, des cadres. Finalement, se met en place un système fragmenté dominé par une logique bismarckienne de statuts. Son extension progressive ne fait qu'en accroître l'hétérogénéité.

La nature du projet initial et le processus ultérieur d'extensions progressives étaient supposés assurer le recul tendanciel des dispositifs d'aide sociale ou d'assistance qui ne devaient à terme intervenir que de manière exceptionnelle ou marginale. Or, depuis la décennie 1980, le chômage persistant et la précarisation de l'emploi, accompagnés plus tard de l'explosion des inégalités, ont redonné une place croissante à l'aide sociale aux côtés de l'assurance sociale. Les termes nouveaux de « minima sociaux » apparaissent au premier plan de l'agenda politique en France dès la fin des années 1980 avec l'adoption en 1988 du revenu minimum d'insertion (RMI). Des réformes successives amènent la création en 2001 de la prime pour l'emploi, la transformation en 2008 du RMI en RSA (revenu de solidarité active), la fusion en 2016 de la prime pour l'emploi avec la composante « activité » du RSA pour créer la prime d'activité.

Quantitativement, l'aide sociale a pris une place croissante dans le système de protection sociale principalement sous la forme des minima sociaux (Voir l'encadré). Les chiffres définitifs pour l'année 2016, publiés par la DREES en juillet 2018, portent sur 4,15 millions de bénéficiaires (Voir le tableau 1³). Ces allocations couvrent environ 7 millions de personnes compte-tenu des conjoints et enfants à charge, soit 11 % de la population totale. Sur leur montant total de 26,2 Md€ en 2016, 65 % vont aux 10 % des ménages les plus pauvres avant redistribution et 80 % aux 20 % les plus pauvres. L'efficacité des minima sociaux est donc avérée dans la réduction des inégalités de revenu disponible.

Les dernières décennies ont également vu la réapparition, avec un vocabulaire nouveau, d'un thème récurrent des politiques menées au XIX^e siècle à l'égard des pauvres. Les revenus de substitution fournis par la protection sociale constitueraient des « désincitations » au travail :

³ Source : DREES, *Minimas sociaux et prestations sociales*, Edition 2018, p.69.

d'abord parce qu'ils réduiraient l'intensité de la recherche d'emploi ; ensuite, parce qu'ils augmenteraient le niveau minimum de salaire à partir duquel un chômeur ou un inactif a intérêt à accepter un emploi (le « salaire de réserve » dans le vocabulaire des économistes). Un ensemble disparate de réformes ont été progressivement introduites selon une logique dite d'« activation » de la protection sociale. Dans un premier temps, l'action a surtout porté sur les prestations d'aide sociale ou d'assistance qui sont plus faciles à rendre conditionnelles du fait de l'absence de contributions individuelles antérieures. Par exemple en France, alors que le RMI ne comportait que la fragile obligation de signer un contrat d'insertion, l'obtention du RSA suppose, sauf handicaps sociaux reconnus, l'inscription à Pôle emploi, donc le contrôle de la recherche d'emploi et de l'éventuelle acceptation d'offres d'emploi jugées « raisonnables ». Sous des formes diverses, la même logique s'étend à certaines prestations d'assurance sociale, au premier rang desquelles l'assurance chômage. Ainsi les systèmes de protection sociale créés pour assurer une sécurité du revenu se réorientent-ils progressivement pour devenir des instruments de la politique de l'emploi.

Les travaux d'expertise

Le discours politique est légitimé ou contesté sur la base d'un ensemble de travaux d'expertise dont il faut retenir les principaux enseignements. De manière simplifiée, il est possible de les regrouper en deux grandes catégories. D'une part, de nombreux rapports soulignent les irrationalités et les injustices qui résultent de la longue accumulation de dispositifs d'aide sociale hétérogènes et mal coordonnés ; ils préconisent une unification plus ou moins radicale. D'autre part, divers documents nourrissent un débat sur le coût et l'efficacité de ces aides, donc dans le contexte actuel sur l'ampleur et la nature des économies possibles.

Complexités et inégalités : vers l'unification ?

L'offensive principale vise les minimas sociaux. A différentes périodes, pour répondre à des besoins différents, ils ont fait l'objet d'un processus de juxtaposition sans souci de cohérence. Les arguments critiques sont connus.

- La multiplicité des dispositifs, qui relèvent d'institutions différentes et obéissent à des règles différentes avec des modalités d'accès lourdes et complexes, entraîne des taux élevés de non recours et des erreurs de déclaration génératrices de difficiles et douloureuses récupérations d'indus.

- L'incapacité des bénéficiaires à déterminer le niveau de leurs prestations futures les place en situation de précarité quant à la possibilité de satisfaire des besoins essentiels et d'incapacité de gérer leur parcours.
- Les inégalités entre les niveaux des différents minima engendrent des sentiments d'injustice dans des situations perçues comme analogues.
- La multiplicité des organismes est génératrice de coûts de gestion élevés.

De ce fait, les préconisations de simplification, voire d'unification, ont été avancées de longue date et semblent revenir à l'ordre du jour.

En 2015, la Cour des comptes recommande un regroupement autour de trois allocations : le RSA comme allocation de droit commun pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge légal de la retraite, l'AAH pour les personnes handicapées et l'ASPA comme minimum vieillesse⁴.

En avril 2016, le deuxième rapport Sirugue⁵, au-delà de mesures de simplification immédiate, privilégie à terme la création d'un socle unique avec deux compléments : en premier lieu, pour les personnes de 15 à 65 ans, un « complément d'insertion » fondé sur une démarche équilibrée de droits et de devoirs ; en second lieu, un « complément de soutien » à partir de 65 ans ou en cas d'invalidité et de handicap⁶.

En septembre 2016, un groupe de travail de Terra Nova plaide pour une fusion intégrale des minima à l'exception de l'allocation pour les demandeurs d'asile⁷. L'allocation unique, attribuée à toutes les personnes de plus de 18 ans, aurait pour seul objectif d'assurer un revenu minimum décent grâce à une prestation différentielle. Les autres objectifs, parfois associés à certains minima, seraient poursuivis par d'autres prestations : les prestations familiales pour prendre en compte le coût de l'enfant, l'allocation de logement modulée territorialement en fonction du coût du logement, la prime d'activité pour assurer l'incitation à l'emploi.

⁴ Cour des comptes, *Les minima sociaux*, Référé du 21 septembre 2015.

⁵ C. Sirugue, *Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 2016.

⁶ Une solution intermédiaire jugée moins satisfaisante par le rapporteur consisterait dans le regroupement des dix minima en cinq « pôles » : solidarité, fin de droits au chômage, handicap et invalidité, vieillesse, demandeurs d'asile.

⁷ F. Chérèque (président), D. Chauffaut (rapporteuse), *Pour un minimum décent. Contribution à la réforme des minima sociaux*, Note Terra Nova, 2016.

Enfin, en 2017, une note du Conseil d'analyse économique est consacrée au rôle des aides monétaires dans la lutte contre la pauvreté⁸. On y retrouve la perspective d'unification déjà présente dans le rapport Sirugue et la note de Terra Nova, mais elle est étendue à la prime d'activité et à l'allocation logement qui, sans appartenir aux minima sociaux, jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Il est proposé de créer un revenu de base à partir de 18 ans par fusion du RSA et de la prime d'activité. Ce revenu serait complété par des majorations spécifiques pour le logement (en remplacement de l'allocation logement), pour le handicap (en remplacement de l'AAH) et pour la vieillesse (en remplacement de l'ASPA). Pour les personnes d'âge actif, la prestation s'inscrirait dans une logique de droits et devoirs.

Coût et efficacité : quelles économies ?

Une note interne de la Direction du budget intitulée « Transformer les prestations sociales », révélée par *Le Monde* (19 mai 2018), prend comme point de départ la mise en évidence du coût croissant des prestations sociales : 26 % des dépenses publiques en 2016, soit près de cinq points supplémentaires en une quinzaine d'années. La note présente des « travaux techniques » qui couvrent l'ensemble des prestations sociales à la recherche d'économies réalisables. En ce qui concerne les aides sociales, à côté de préconisations spécifiques concernant différents minima sociaux, trois mécanismes généraux sont envisagés.

- Supprimer, partiellement ou totalement leur indexation sur les prix.
- Mieux prendre en compte le patrimoine dans le calcul de l'allocation.
- Conditionner l'octroi de certains minima sociaux à des démarches actives de recherche d'emploi.

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé publie au mois de juin une étude qui montre que les dépenses de prestations sociales augmentent globalement à un rythme plus faible depuis la crise qu'auparavant (2,8 % par an entre 2010 et 2014 contre 4,4 % entre 2000 et 2010) principalement sous l'effet d'indexations partielles ou retardées⁹. En revanche, les prestations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont connu une croissance rapide soit du fait de la crise qui accroît le

⁸ O. Bargain, S. Carcillo, E. Lehmann, Y. L'Horty, « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 41, avril 2017.

⁹ DREES, « Prestations sociales : depuis la crise, une croissance modérée en France et en Europe », *Etudes et Résultats*, n° 0962, juin 2018.

nombre des éligibles, soit du fait de plans de revalorisation adoptés pour réduire les écarts qui s'étaient creusés, par exemple, relativement au SMIC. Tel a été le cas notamment pour le RSA. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène tendanciel, mais de l'effet combiné de la crise économique et de programmes transitoires de rattrapage.

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), publie le 18 juin, au moment où se déclenche la controverse, un communiqué de presse consacré au coût des aides sociales¹⁰. Si l'on définit les aides sociales comme les prestations versées aux personnes les plus pauvres, donc sous conditions de ressources, elles ont été estimées en 2010 par l'ONPES à 4,6 % du PIB, soit 14 % des dépenses de protection sociale obligatoire, c'est-à-dire « une part de l'effort de redistribution national comparable à leur poids dans la population ». Comme le notent les auteurs : « en toute rigueur, cela pourrait être davantage ». Le communiqué souligne que ces aides sont efficaces pour lutter contre la pauvreté en réduisant à la fois le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté (ou le poids de l'extrême pauvreté). Elles sont l'une des trois composantes nécessaires de la politique d'inclusion active promue par l'Union européenne qui suppose un revenu minimum adéquat, une politique active de l'emploi et un accès effectif aux services de base essentiels. La lutte nécessaire contre les causes de l'exclusion sociale ne saurait donc « affaiblir le filet indispensable de la solidarité collective ».

Une tentative de synthèse

En septembre 2018, un rapport remis au Premier ministre se présente comme une tentative de synthèse entre les deux objectifs¹¹. En effet, il affiche d'emblée « une double finalité (...) : mieux lutter contre la pauvreté tout en maîtrisant davantage les dépenses publiques » (p.4). Les auteurs ouvrent leur rapport sur les trois questions, à leurs yeux interdépendantes, des non recours, des non indus et de fraudes. Ils concluent que l'action conjointe dans ces trois domaines aura un effet net incertain sur la dépense publique. Le cœur du rapport est consacré aux prestations et à l'accompagnement. Dans le premier domaine la priorité est donnée à la simplification, au moins dans la définition des bases ressources, et à la création d'un point d'entrée unique pour réduire les obligations de déclaration. La perspective d'une fusion des prestations dans une allocation sociale unique est jugée « difficile mais légitime » ; sans justification approfondie, elle est renvoyée à « une perspective de long terme » (p.26). L'accent est mis surtout dans le second

¹⁰ONPES, *Que coûtent effectivement les aides sociales ?*, Communiqué de presse, 18 juin 2018.

¹¹ C. Cloarec-Le Nahour, J. Damon J., *La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

domaine sur l'unification de l'accompagnement tout au long de la trajectoire vers et dans l'emploi. Ainsi, aux trois U de l'Etat providence du XX^e siècle (uniforme, unique, universel) faudrait-il substituer les trois P de celui du XXI^e siècle : personnalisation, parcours (accompagnement des trajectoires) et partage (des données). Pour l'essentiel, la lutte contre la pauvreté passe par la simplification des conditions d'accès aux prestations et par le développement de l'accompagnement dans une logique contrôlée de droits et de devoirs.

Les messages politiques

A partir du mois de mai 2018, de nombreux messages partiels, parfois contradictoires, parfois démentis émanent du Premier ministre ou de différents membres du gouvernement. Sans en faire un inventaire peu instructif, nous nous limitons aux textes présidentiels et aux décisions budgétaires qui constituent des références solides.

Le programme du candidat Macron.

Alors qu'il était précis et détaillé sur bien d'autres chapitres, le programme présidentiel était particulièrement discret sur la question des aides sociales.

- *Nous augmenterons le minimum vieillesse de 100 euros par mois.*
- *Nous augmenterons de 100 euros par mois l'Allocation Adulte Handicapé (AAH).*
- *Nous créerons un versement social unique de toutes les allocations sociales¹².*
- *La lutte contre la fraude aux prestations sociales sera amplifiée.*

Il n'est donc pas question, comme c'était le cas dans d'autres domaines, d'annoncer des réformes radicales.

Le discours au 42e congrès de la Mutualité française (Montpellier, 13 juin 2018).

Le discours est prononcé juste après que l'Elysée ait diffusé une vidéo où Emmanuel Macron prononce la phrase devenue célèbre : « On met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas... Il faut responsabiliser les gens pour qu'ils sortent de la pauvreté ». Dans ce discours, l'accent est mis sur l'insuffisance de la redistribution monétaire face à la croissance des inégalités. Il faut « réinventer notre Etat providence, celui-ci n'offre trop souvent que le dernier filet de protection indispensable, et que nous maintiendrons, mais il ne garantit pas suffisamment les conditions d'une vie digne ». Trois principes sont affirmés : la prévention, l'universalité et le travail « comme clef de l'émancipation pour toutes celles et ceux qui peuvent y avoir accès ». Trois grands défis sont désignés : la

¹² Il s'agit bien d'unifier le versement et non les allocations.

santé, l'âge et l'exclusion. Sur ce troisième point, l'action contre la pauvreté et l'exclusion, « on a pensé que la réponse à l'exclusion et la pauvreté c'était de l'argent » alors qu'il faut s'attaquer aux dysfonctionnements du système social. Le thème est repris à plusieurs reprises, par exemple : « la réponse à la pauvreté ne saurait être monétaire, les solutions que nous devons apporter au problème ne sauraient être budgétaires. C'est dans la transformation d'ensemble de la prévention, de l'accompagnement et de la responsabilisation que nous devons lutter contre ce fléau ». L'action de prévention se situe pour l'essentiel au niveau de l'enfance et de l'école. Pour ceux qui sont frappés ou menacés par l'exclusion, la politique a deux composantes : l'accompagnement et la responsabilisation de ceux qui peuvent revenir vers le travail, même aménagé ; le contrôle et le suivi pour éviter une installation dans l'exclusion. Il est intéressant de noter qu'un ambitieux discours sur la réforme du système social s'accompagne d'une affirmation répétée de l'inefficacité des aides monétaires.

Le discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles, 10 juillet 2018)

Noyé dans un texte de portée beaucoup plus générale, le thème de la pauvreté est abordé selon la même problématique : « la stratégie de lutte contre la pauvreté sera présentée en septembre et mise en œuvre en 2019, construite avec l'ensemble des acteurs, elle ne se contentera pas de proposer une politique de redistribution classique mais une politique d'investissement et d'accompagnement social, non pas de nouvelles aides en solde de tout compte mais un accompagnement réel vers l'activité, le travail, l'effectivité des droits fondamentaux, la santé, le logement, l'éducation (...). Je veux une stratégie de lutte contre la pauvreté qui ne permette pas à nos concitoyens pauvres de vivre mieux, mais bien de sortir de la pauvreté, une bonne fois pour toutes ! ».

Les annonces budgétaires

Le 26 août, dans un entretien accordé au *Journal du dimanche*¹³, le Premier ministre annonce que le ralentissement de la croissance économique entraîne une révision à la hausse des prévisions de déficit budgétaire pour 2018 et 2019. Elle sera partiellement atténuée par des économies budgétaires.

Certaines des mesures concerneront des prestations sociales. Les pensions de retraite, les allocations familiales et les aides personnalisées au logement (APL) ne seront augmentées que de 0,3 % en 2019 et 2020, soit nettement en-dessous du taux d'inflation prévisible. En revanche, les minima sociaux et la prime d'activité ne seraient pas touchés. Parmi les minima, l'allocation adulte

¹³ Voir aussi *Les Echos* du 27 août et *Le Monde* du 28 août.

handicapé (AAH) et le minimum vieillesse (ASPA) seraient augmentés conformément aux engagements du programme présidentiel¹⁴.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

D'abord annoncée pour septembre 2017, puis repoussée à plusieurs reprises, la stratégie de prévention et de lutte est présentée le 13 septembre par le Président de la République. Elle se situe dans le droit fil de ses deux discours qui pouvaient faire craindre une conclusion du genre « pognon de dingue ». Cependant, au terme d'un raisonnement en plusieurs temps, la question de la nature et du niveau des aides sociales est esquivée et renvoyée à plus tard.

Le premier temps est l'affirmation d'un lien indissociable entre trois projets : d'abord productif, ensuite éducatif, enfin solidariste et humaniste. Il ne s'agit donc pas de corriger mais de compléter la logique des réformes réalisées depuis l'élection présidentielle.

La seconde étape du raisonnement repose sur l'affirmation de la priorité donnée à la prévention, « pilier essentiel », sur le traitement de la pauvreté : ce n'est pas « un plan pour que les gens pauvres vivent mieux la pauvreté ». Il s'agit de lutter contre la « reproduction sociale des inégalités » qui se structure dès les premières années de la vie. Le plan porte donc d'abord sur l'accueil de la petite enfance, puis sur la création d'une obligation de formation jusqu'à 18 ans.

Dans un troisième temps, il s'agit de s'assurer que « la pauvreté ne soit plus une impasse définitive ». La création d'un service public de l'insertion garantira à toutes et à tous un accompagnement vers « le travail ou l'activité ». Il faut remettre « l'insertion, l'accompagnement vers l'emploi au cœur de notre système de minima sociaux. Une « gouvernance unique partagée » sera créée par la loi en 2020 ; elle marquera le réinvestissement de l'Etat aux côtés des collectivités territoriales et des associations. ».

Dans un dernier temps et donc avec une importance secondaire relativement aux autres composantes de la stratégie, la réforme des minima sociaux est abordée à partir de la critique d'un « système trop complexe à prestations multiples », d'un « maquis bureaucratique illisible ». Ici le texte tourne court. Il rappelle le respect des engagements du programme présidentiel sur les augmentations (modestes) de l'allocation adulte handicapé et du minimum vieillesse. Il annonce la

¹⁴ L'examen de textes adoptés après la présentation de la stratégie « pauvreté » a permis de montrer que, grâce à des subtilités techniques soigneusement camouflées, l'augmentation de la prime d'activité ne serait que de 8 euros au niveau du SMIC au lieu des 20 annoncés et que l'augmentation de l'AAH serait compensée voire plus que compensée par d'autres modifications qui touchent les personnes les plus lourdement handicapées.

création, après concertations et expérimentations, d'un « revenu universel d'activité » qui naîtra de « la fusion du plus grand nombre possible de prestations » dans le cadre de « contrats d'engagement et de responsabilité réciproques », c'est-à-dire selon une logique de droits et devoirs. Au nom de la nécessaire concertation préalable, rien n'est dit ni sur le champ, ni sur le niveau de ce futur RUA.

Observations et interrogations finales

Il est difficile d'interpréter l'ébullition observée au cours de ces derniers mois sans la situer dans les tendances de longue durée qui affectent notre protection sociale. Le manque de recul donne aujourd'hui à ces observations un caractère partiel et provisoire.

- La création des grands systèmes de sécurité sociale, après la Seconde Guerre mondiale, annonçait le recul tendanciel des dispositifs d'aide sociale ou d'assistance sociale qui ne devaient à terme intervenir que de manière exceptionnelle ou marginale. Depuis la décennie 1980, le chômage persistant et la précarisation de l'emploi, accompagnés plus tard de l'explosion des inégalités, ont redonné une place croissante à l'aide sociale aux côtés de l'assurance sociale. Ainsi, en 2018, le volet « prestations » de la stratégie de lutte contre la pauvreté s'appuie-t-il centralement sur des minima sociaux ou autres prestations sous conditions de ressources.
- Il est surprenant d'observer la quasi permanence des questions débattues depuis près de trente ans : les liens entre la précarité de l'emploi et la croissance du nombre des bénéficiaires ; la faible efficacité des minima sociaux en direction des actifs en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté ; les évaluations contradictoires, au total non concluantes, sur l'existence d'effets de désincitation au travail ; les liens entre la complexité des dispositifs, la perception qu'en ont les bénéficiaires potentiels et les taux de non recours...
- Dans ce contexte, l'opposition encore utilisée parfois entre logique bismarckienne et logique beveridgienne semble de peu de pertinence. De manière inachevée, une tripartition de la protection sociale semble se dessiner.
 - Le principe de l'assurance sociale, c'est-à-dire le lien, plus ou moins complexe, établi entre cotisations et prestations, se maintient principalement dans les domaines des retraites et, bien que partiellement mis en cause, de l'assurance chômage. La tendance est alors au durcissement et à l'individualisation de ce lien. Ainsi, depuis 2009, l'assurance chômage applique-t-elle la règle « un jour cotisé, un

- jour indemnisé ». Ainsi, la réforme des retraites devrait-elle respecter le principe « pour chaque euro cotisé, même droit à pension pour tous ».
- D'autres risques ont évolué vers une couverture universelle, tels la maladie (pour les prestations en nature) et les prestations familiales sans condition de ressources. Il en sera peut-être de même pour le risque de dépendance.
 - Un nombre croissant de prestations, principalement mais pas seulement les minima sociaux, sont attribuées sous condition de ressources et sous condition d'activation. Elles combinent des logiques de protection sociale ciblée et de politique de l'emploi comme l'illustre aujourd'hui la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ».
 - Relancés depuis 2015, les travaux d'expertise sur la réforme des aides sociales et, plus spécialement, des minima sociaux, ont soudain laissé la place à une offensive politique alors que cette question était absente du programme du candidat Macron. L'impulsion initiale semblait dominée par la logique du « pognon de dingue » et annoncer de sévères économies budgétaires. Or ces dernières ne semblent pas devoir toucher les minima sociaux en 2018 et 2019 tandis que leur réforme est renvoyée à 2020 avec un projet assez flou d'unification et d'activation. L'objectif de maîtrise des dépenses publiques ne s'est donc pas imposé à leur égard dans l'immédiat, alors qu'il touche sévèrement les prestations d'assurance sociale.
 - Dans la perspective 2020, « la fusion du plus grand nombre possible de prestations », dès lors qu'elle se situe sous une contrainte de réduction du déficit budgétaire, exclut un alignement des minima sociaux vers le haut qui serait particulièrement coûteux. La question des perdants et des gagnants se posera inéluctablement comme le démontre au Royaume-Uni l'expérience de l'*Universal Credit*, même si le Président a cru pouvoir l'écarter au tournant d'une phrase¹⁵.
 - Aussi vague soit-il à ce jour, le « revenu universel d'activité » ne doit pas être confondu avec les propositions de revenu de base (ou revenu universel). Ce dernier est conçu comme un droit universel, automatique et inconditionnel, sans contreparties. Le RUA serait une prestation différentielle sous condition de ressources attribuée selon une logique de

¹⁵ Dans un récent article (« Les buts incompatibles de la réforme des minima sociaux », *Le Monde*, 6 septembre 2018), Gilbert Cette met en évidence l'impossibilité de satisfaire simultanément trois objectifs : la simplification pour plus d'efficacité, la maîtrise sinon la baisse de la dépense publique et la minimisation du nombre de perdants. Comme il juge prioritaires les deux premiers objectifs, on doit à ses yeux « assumer » l'impossibilité d'atteindre le troisième. CQFD.

droits et de devoirs (notamment devoir de recherche active d'emploi pour les personnes aptes au travail).

Encadré Les minimas sociaux

- L'allocation adulte handicapé (AAH) est versée aux personnes handicapées ayant un taux d'incapacité d'au moins 80%.
- L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) complète la pension d'invalidité minimale.
- Le revenu de solidarité active (RSA) constitue un revenu minimum pour les ménages à faibles ressources.
- L'allocation de solidarité spécifique (ASS) concerne les chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage.
- La prime transitoire de solidarité (PTS) concerne certains demandeurs d'emploi en fins de droits, ayant suffisamment cotisé pour la retraite mais n'ayant pas encore atteint l'âge légal de départ.
- L'allocation temporaire d'attente (ATA) est attribuée à des personnes temporairement confrontées à un problème d'insertion (principalement anciens détenus ou expatriés).
- L'allocation demandeurs d'asile (ADA).
- L'allocation veuvage (AV) est versée aux conjoints survivants (non remariés, pacsés ou en vie maritale) de moins de 55 ans, ayant de faibles ressources.
- L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex minimum vieillesse) est versée aux plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) ayant de faibles ressources.
- Le revenu de solidarité outre-mer (RSO) est destiné aux personnes de 55 à 65 ans vivant dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Pierre et Miquelon, ayant bénéficié du RSA pendant au moins deux ans

Tableau 1 Nombre d'allocataires fin 2016 et dépenses d'allocations par minimum social en 2016

	Effectifs	Poids des effectifs parmi l'ensemble (en %)	Dépenses (en millions d'euros)	Poids des dépenses parmi l'ensemble (en %)
RSA ¹	1 863 200	44,9	11 118	42,4
AAH ²	1 090 300	26,3	9 097	34,7
Minimum vieillesse (ASV et ASPA) ³	552 600	13,3	2 535	9,7
ASS ⁴	454 200	10,9	2 710	10,3
ASI	80 300	1,9	229	0,9
ADA	76 100	1,8	307	1,2
ATA	12 300	0,3	55	0,2
RSO	8 800	0,2	55	0,2
AV	7 900	0,2	56	0,2
AER-R ⁵	3 800	0,1	60	0,2
Ensemble⁶	4 149 300	100	26 222	100

1. Y compris la prime de Noël.

2. Y compris les deux compléments de revenu : la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources.

3. Les allocations de premier étage de l'ASV ne sont pas incluses dans les dépenses du minimum vieillesse.

4. Nombre total d'allocations, non-corrigé des doubles comptes (voir fiche 05).

Note > Les dépenses sont calculées après prise en compte des indus et rappels.

Lecture > Fin 2016, 1 090 300 personnes perçoivent l'AAH en France, soit 26,3 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux. Les dépenses d'allocation de l'AAH sur l'année 2016 s'élèvent à 9 097 millions d'euros, soit 34,7 % de l'ensemble des dépenses d'allocation des minima sociaux de l'année 2016.

Champ > France.

Sources > CNAMTS ; CNAF ; MSA ; DREES ; Pôle emploi ; FSV ; CNAV ; Caisse des dépôts et consignations ; Ofii.