

Extrait du rapport du Sénat sur les minima sociaux (2005)

<http://www.senat.fr/rap/r04-334/r04-3340.html>

2. A plus long terme : rechercher une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité

Malgré les améliorations apportées à notre système de protection sociale afin de lever les obstacles majeurs au retour à l'emploi, votre rapporteur estime que les pouvoirs publics ne peuvent pas faire l'économie, à plus long terme, d'une réflexion sur la forme que doit prendre la garantie de revenu minimum et sur son articulation avec les revenus d'activité.

a) L'allocation universelle : une solution peu conforme à la philosophie de notre système social

Tranchant avec la complexité de notre système de minima sociaux, plusieurs rapports récents ont plaidé pour la mise en place d'une allocation universelle, parfois également appelée « *revenu minimum d'existence* » ou « *dividende universel* »^{140(*)} : il s'agirait de mettre en place une allocation forfaitaire, perçue par tout individu, indépendamment de son niveau de revenu.

Les avantages mis en avant d'une telle allocation résident dans son caractère non stigmatisant - dans la mesure où elle est versée à tous les citoyens - et dans l'absence d'effet de seuil qu'elle permet. Elle est également neutre, en principe, sur le comportement d'activité des personnes, sauf si elle devait être fixée à un niveau suffisamment élevé pour permettre de vivre sans travailler.

Votre rapporteur reste néanmoins circonspecte à l'égard de cette proposition : sous couvert d'une simplification radicale des prestations sociales - il est généralement proposé de fusionner non seulement tous les minima sociaux mais également d'y intégrer une grande partie des prestations familiales, voire des allocations logement -, le risque est grand d'assister à un affaiblissement de notre système de protection sociale, une allocation forfaitaire et universelle ne pouvant, par définition, s'adapter aux situations particulières.

Par ailleurs, outre un coût important pour les finances publiques, une telle allocation paraît contradictoire avec la philosophie même de notre système social, qui s'appuie sur la progressivité de l'impôt sur le revenu et la concentration de l'aide publique sur ceux qui en ont le plus besoin. Au total, il semble peu pertinent, aussi bien sur le plan de l'efficacité de la dépense publique qu'en termes de redistribution, d'assurer une aide d'un niveau équivalent aux plus aisés comme aux plus pauvres.

b) Une piste prometteuse : les différents modèles d'allocation dégressive

Votre rapporteur considère que le système des minima sociaux doit avant tout concilier deux objectifs : permettre une redistribution équitable en faveur des ménages les plus pauvres, tout en évitant les situations de découragement à la reprise d'activité.

De ce point de vue, deux types d'aides paraissent particulièrement appropriées : les dispositifs de crédit d'impôt, comme ceux existant aux États-Unis ou au Royaume-Uni, et les systèmes d'allocation dégressive.

¹ Voir notamment le rapport au Premier ministre fait par Christine Boutin, député, « Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société », publié en 2002.

Les dispositifs de crédits d'impôt en faveur des bas revenus : les leçons des modèles étrangers

• L'Earned Income Tax Credit (EITC) américain

Créé en 1975, l'*EITC* est un crédit d'impôt accordé, sous condition de ressources, à tous les foyers dans lesquels au moins une personne travaille. Le barème de la prestation dépend également du nombre d'enfants à charge : en 1999, le crédit maximum pour un foyer sans enfants s'élevait à 347 dollars, tandis qu'il valait 2.312 dollars pour un foyer avec au moins deux enfants.

Les évaluations du dispositif montrent un effet incitatif à la reprise d'activité pour les personnes seules passant du non-emploi à l'emploi mais une incitation en sens contraire pour les seconds salaires des couples biactifs, l'effet sur le nombre d'heures travaillées étant positif dans la phase d'entrée puis négatif dans les phases de plateau et de sortie du dispositif. Au total, les effets directs de l'*EITC* sur l'offre de travail apparaissent positifs, mais modestes au niveau agrégé.

Si ses effets directs sur l'emploi restent peu sensibles, l'*EITC* joue en revanche un rôle redistributif important : il permet à 4,3 millions de personnes de passer au-dessus du seuil de pauvreté.

• Le Working Families Tax Credit (WFTC) britannique

Instauré en 1999, le *WFTC* répond à une double préoccupation : relever le niveau de vie des familles à faibles revenus et les inciter à l'activité. Il s'agit d'un crédit d'impôt en faveur des familles avec enfants. Deux conditions principales d'éligibilité sont requises :

- d'une part, l'un des adultes du foyer doit exercer une activité, salariée ou indépendante, d'une durée hebdomadaire de seize heures minimum ;
- d'autre part, le foyer ne doit pas disposer d'un patrimoine (hors logement principal) d'une valeur supérieure à 8.000 livres.

Aucune allocation n'est versée lorsque la durée du travail hebdomadaire est inférieure à seize heures. Elle est constante pour une durée de travail comprise entre seize et vingt-cinq heures. Puis, l'allocation décroît, avec un taux de dégressivité de 55 %.

Les évaluations du *WFTC* mettent en lumière un fort effet incitatif à la prise d'un emploi d'une durée supérieure à seize heures par semaine et à l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour les personnes dont la durée du travail hebdomadaire est inférieure à seize heures. Pour les autres ménages, l'effet du crédit d'impôt reste incertain, il pourrait être négatif pour les couples biactifs.

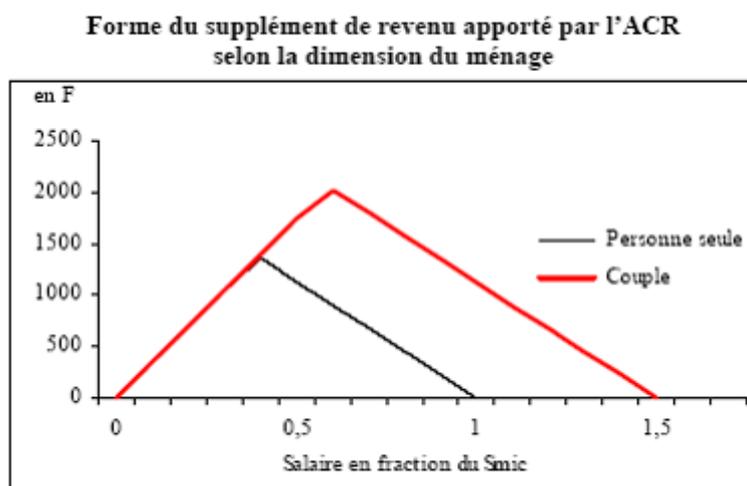
Globalement, le nombre d'entrées sur le marché du travail engendrées par le *WFTC* est estimé à 44.000 : l'impact sur l'emploi est donc modeste. En revanche, le *WFTC* apporte un soutien significatif aux familles aux revenus les plus modestes, notamment pour les deux premiers déciles de la distribution des revenus.

La prime pour l'emploi, mise en place en France depuis 2001, s'inspire de ces mécanismes de crédit d'impôt, sans toutefois atteindre la même ampleur, que ce soit en termes de masse financière totale ou d'impact sur le taux de pauvreté. Mais il est vrai que cette prime vient s'ajouter à un dispositif d'allocation déjà très développé, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis. C'est la raison pour laquelle, en France, les propositions les plus nombreuses visent à réformer le système des minima sociaux, en conservant l'outil des allocations mais en leur donnant un caractère dégressif en fonction des revenus d'activité.

L'allocation compensatrice de revenu

Modélisée en 1999 par l'économiste Roger Godinot, l'allocation compensatrice de revenu (ACR) vise à lisser le profil des revenus entre le RMI et le SMIC. Elle poursuit ainsi deux objectifs : renforcer l'incitation à l'emploi, tout en tenant compte et en compensant partiellement la faiblesse des revenus de ceux qui ne peuvent accéder à un emploi de durée suffisante.

L'ACR remplacerait le RMI pour un ménage sans revenu d'activité ni autre revenu. Elle conserverait un caractère différentiel à l'égard de tout revenu de remplacement ou revenu du patrimoine. Elle ne serait en revanche diminuée que d'une fraction des revenus d'activité : il s'agirait donc en quelque sorte d'un mécanisme permanent d'intéressement au retour à l'emploi du RMI. L'ACR serait dégressive : elle diminuerait donc jusqu'à s'éteindre à un niveau de revenu salarial jugé suffisant, à savoir le SMIC à temps plein pour une personne seule et 1,5 SMIC dans le cas d'un couple.



Source : « Accès à l'emploi et protection sociale », CERC, 2001.

Les performances redistributives de l'ACR sont nettement supérieures à celles d'un dispositif comme la prime pour l'emploi : le nombre de ménages concernés représenterait le tiers de celui visé par la prime pour l'emploi et son effet se concentrerait sur les deux premiers déciles de niveau de vie.

En ce qui concerne enfin les incitations à l'emploi, l'ACR lèverait sans aucun doute de manière sensible les obstacles financiers au retour à l'activité pour tous les allocataires du RMI. Elle permettrait d'occuper, sans perte financière, tout emploi d'une durée inférieure à celle qui conduit à sortir du RMI et accroîtrait également les incitations à occuper un emploi de toute durée supérieure jusqu'au temps plein. En revanche, pour les personnes déjà en situation d'emploi, l'effet de l'ACR pourrait être négatif ou nul, compte tenu d'un effet revenu jouant en sens inverse.

Le revenu de solidarité active

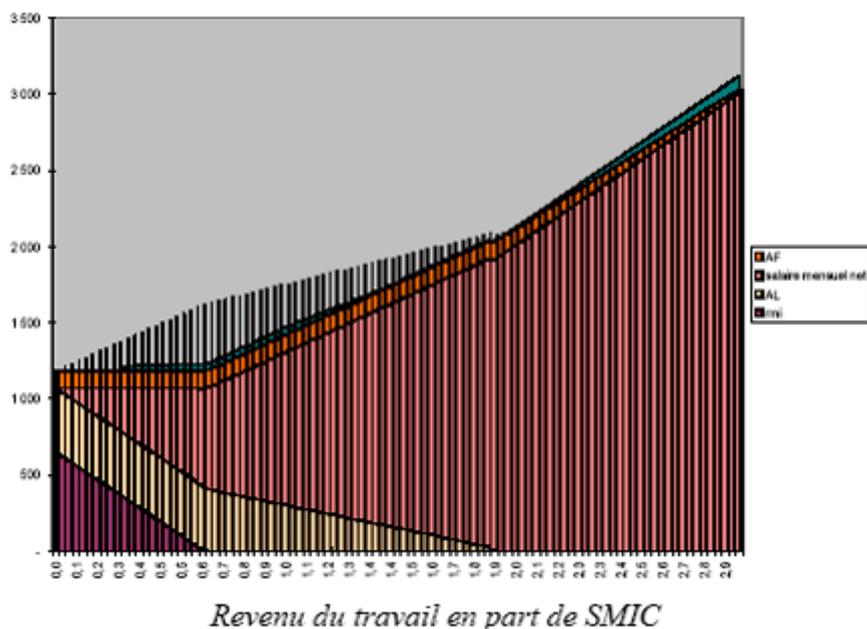
Proposé par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch, le revenu de solidarité active (RSA) vise à faire en sorte que le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil. Il revient donc, comme l'allocation compensatrice de revenu, à créer une forme d'intéressement permanent à la reprise d'activité.

S'inspirant du dispositif de l'ACR, le revenu de solidarité active va plus loin, en intégrant toutes les sources de revenu qui pourraient avoir un effet sur le lien entre revenus du travail et revenus de la solidarité, à savoir non seulement les minima sociaux (RMI, ASS et API), mais aussi les aides fiscales, telle que la prime pour l'emploi, et les aides au logement. De cette manière, les revenus des familles seraient constitués de trois composantes : les revenus du travail, le RSA - dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale - et les prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants du foyer.

Tout comme l'ACR, le RSA serait dégressif : tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution de celui-ci, mais sans que le taux marginal d'imposition puisse jamais dépasser 50 % des gains provenant du travail. Pour les salaires les plus faibles (jusqu'à 0,7 SMIC), le taux marginal serait encore plus réduit ; il serait en revanche accru au-delà de ce seuil. L'effet du RSA s'éteindrait pour un revenu d'activité équivalant à 1,4 SMIC pour une personne seule et à deux SMIC pour un couple.

Comparaison du RSA et de la situation actuelle

dans le cas d'un couple avec deux enfants



Source : « Au possible, nous sommes tenus : la nouvelle équation sociale », rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch, avril 2005.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000264/0000.pdf>

Les simulations effectuées par la DREES pour la commission Hirsch situent la création du RSA dans une fourchette de coût *ex ante* allant de 6 à 8 milliards d'euros. A ce coût brut, il conviendrait toutefois de retrancher les économies réalisées au titre de la suppression de l'intéressement (400 millions d'euros) et de la prime pour l'emploi (2,4 milliards d'euros).

Si elle ne saurait, à ce stade, apporter son soutien à l'une ou l'autre de ces propositions, celles-ci demandant encore à être affinées et évaluées tant du point de vue de leur faisabilité pratique que de leur impact budgétaire, votre rapporteur ne peut que constater qu'elles constituent des pistes constructives en vue d'une réforme plus profonde de notre système de minima sociaux.

La comparaison de ces dispositifs avec la prime pour l'emploi met en outre en lumière un défaut majeur de celle-ci : la courroie de transmission fiscale semble peu adaptée pour des bénéficiaires de minima sociaux car son effet sur le revenu se fait sentir avec plus d'un an de retard, ce qui atténue considérablement son impact en termes d'incitation à la reprise d'activité.

Votre rapporteur ne serait donc pas hostile à la **transformation de ce dispositif fiscal en une allocation**, qui s'apparenterait alors à l'ACR. Une telle réforme pourrait d'ailleurs être l'occasion de recentrer le bénéfice de ce dispositif sur les ménages à bas revenus car l'actuelle prime pour l'emploi diffuse aujourd'hui ses effets trop haut dans l'échelle des revenus pour être réellement efficace en termes de redistribution.

Le principal défaut, tant de l'ACR que du RSA, réside dans l'encouragement implicite au temps très partiel que ces mesures prodiguent. Le soutien très important apporté par ces dispositifs dès les premières heures d'activité fait en effet craindre des pressions à la baisse sur les salaires et un renforcement du recours par les entreprises à des emplois à temps partiel ou à des emplois temporaires.

Si ces formes d'emploi atypiques constituaient de façon habituelle une première étape vers des emplois stables et à temps complet, il pourrait être souhaitable d'encourager les bénéficiaires de minima sociaux à les occuper. Mais les études disponibles montrent qu'en réalité, les chances, pour un travailleur à temps partiel, de retrouver un emploi à temps plein sont faibles. **Un intéressement permanent à occuper de tels emplois comporterait donc des effets pervers pour les intéressés eux-mêmes, en les faisant passer d'un piège dans un autre.**

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'il conviendrait de corriger les travers des dispositifs d'ACR ou de RSA. Il serait par exemple envisageable de retenir un seuil d'éligibilité à l'allocation à compter d'une durée minimum de travail (0,3 SMIC, comme pour la prime pour l'emploi). On pourrait également maintenir constante l'allocation entre le mi-temps et le temps plein, de façon à éviter les situations où le temps partiel reste préférable. Il serait également possible de jouer sur les taux d'intéressement, en les réduisant pour les premières heures de travail.

* *

La complexité du dispositif français des minima sociaux est un produit de l'histoire de notre système de protection sociale. Si cette complexité engendre certains effets pervers, elle est aussi le signe d'une volonté d'adaptation aux besoins particuliers de chaque catégorie de la population. Dans ces conditions, il convient de rejeter l'idée de la simplification pour la simplification, qui risquerait de conduire davantage à l'injustice qu'à un réel allègement des contraintes pour les bénéficiaires.

Il est en revanche nécessaire de mettre fin, chaque fois que possible, aux trappes à inactivité : au-delà de la question de l'incitation à la reprise d'activité, il s'agit surtout de faire preuve d'équité vis-à-vis des travailleurs les plus modestes. De même, il est indispensable de supprimer les incohérences et les effets pervers provoqués par l'insertion des minima sociaux dans notre système socio-fiscal.

Dans cette perspective, plus que d'une révolution, c'est d'un toilettage systématique dont notre protection sociale a besoin. Pour avancer dans cette tâche, les pouvoirs publics doivent pouvoir se référer à un état des lieux complet et fiable de la situation, afin de confronter les réformes - souvent nécessairement partielles - qu'ils envisagent de conduire à la complexité de l'ensemble du dispositif des minima sociaux et à son fragile équilibre.