

L'ALLOCATION SOCIALE UNIQUE : LA SOLIDARITE AU RABAIS DE FRANÇOIS FILLON



Par Terra Nova

Le 20 avril 2017

Le thème de l'avenir du travail a été l'un des axes de la campagne présidentielle mais les enjeux de solidarité ont été peu abordés. Il est pourtant instructif de se pencher sur les propositions des candidats dans ce domaine : c'est tout particulièrement le cas pour François Fillon, qui revendique la « radicalité » du projet qu'il porte pour « sortir le pays de l'ornière ». Comment cette radicalité trouve-t-elle à s'illustrer en matière de politiques sociales ?

Le candidat « de la droite et du centre » focalise son propos sur la création d'une « allocation sociale unique ». En une demi-page dans son document programmatique¹ (p. 44), il dessine à grands traits ce que serait cette nouvelle mesure, manifestement inspirée des travaux de l'IFRAP². Il s'agit, dans l'optique de « rendre les aides plus efficaces », de :

- « regrouper plusieurs aides en une allocation unique : RSA, ASS, prime d'activité ainsi qu'allocation logement. Le montant maximal sera strictement plafonné afin que les revenus du travail soient toujours supérieurs à ceux de l'assistance »,
- « lier le versement de l'allocation sociale unique à un engagement individuel à se former et à rechercher un emploi. En cas d'efforts insuffisants, l'allocation sera diminuée et suspendue en cas de récidive ».

Au chapitre « solidarité et lutte contre la pauvreté »³, le candidat précise que la finalité de la création de l'ASU est de rendre « plus simple, plus juste et plus efficace le système des minima sociaux ».

La recherche proclamée de plus de simplicité et d'équité est-elle compatible avec la radicalité que vante le candidat ? En réalité, sous une apparence de bon sens, la proposition d'ASU présente un risque très lourd de régression sociale et pourrait conduire à des situations inéquitable. De plus, l'efficacité même de la mesure est sujette à la plus expresse caution.

¹ p. 44.

² « Pour une allocation sociale unique », Société civile, le mensuel de la Fondation IFRAP, mars 2016. Le projet d'ASU de François Fillon s'inspire de cette proposition, mais s'en distingue notamment par le champ de la fusion proposée. Ainsi, l'IFRAP entendait fusionner « 47 aides sous condition de ressources ».

³ p. 45.

Enfin, s'il n'est à aucun moment étayé par des chiffres ou des cas-types, le projet s'adosse à une armature philosophique qui conjugue vision passéiste et dogmatique de la solidarité, et libéralisme brutal. En fait de justice sociale, c'est une proposition dogmatique qui se fait jour, appuyée sur une vision datée et profondément injuste de la solidarité.

1 - UNE PROPOSITION FLOUE, DANGEREUSE

1.1 - UNE FUSION LARGE, AU RISQUE DE CONFONDRE DES DISPOSITIFS DIFFÉRENTS DANS UN « FOURRE-TOUT » SOCIAL

La première des justifications avancées par François Fillon en faveur de l'ASU est celle de la complexité de notre système social. Dans le projet présenté à la primaire⁴, il écrivait : « dans notre pays, il y a presque autant de prestations sociales que de départements [...] Pour les services sociaux, impossible d'expliquer en moins de 100 pages les règles de versement ! » Caricature mise à part, ce constat est partagé par de nombreux acteurs politiques, institutionnels et associatifs. Il est au fondement des deux rapports remis par Christophe Sirugue, l'un conduisant à la création de la Prime d'activité, l'autre à l'engagement d'un vaste travail de simplification de notre système de minima sociaux. De fait, la complexité du système français de minima et prestations sociales demeure : elle a trait d'une part à la multiplicité et à la sédimentation de dispositifs divers, reposant sur des logiques et des paramétrages différents ; d'autre part, à la complexité inhérente à chaque minimum social ou prestation considérée pour elle-même (risque de non-recours, d'indus ou d'erreurs, etc.).

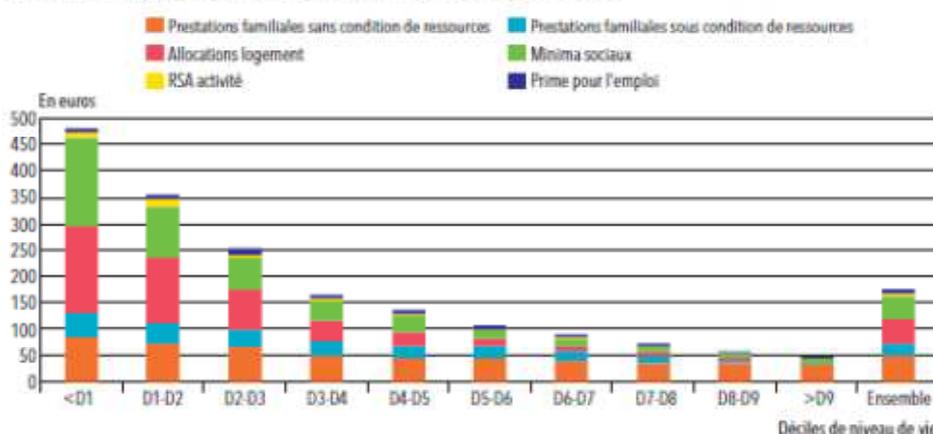
C'est donc logiquement que François Fillon, dans sa lettre aux associations caritatives, expose que le nouveau dispositif aura « en premier lieu pour objet de rendre plus lisible et plus efficace le dispositif des minima sociaux ». Il se structurera donc autour d'un socle, plus simple à calculer et à attribuer, plus juste et plus efficace ». La similarité du vocabulaire employé avec celui du second rapport Sirugue est frappante, ce dernier proposant une « couverture socle commune ». Mais la comparaison s'arrête là : là où le rapport Sirugue concentrait son approche sur les minima sociaux, le projet de François Fillon s'étend aux allocations logement, qui ne font pas partie de cette catégorie. Le projet d'ASU mêle donc des dispositifs différents, qui ne s'adressent pas exactement aux mêmes personnes et ne poursuivent pas les mêmes objectifs, au risque de perdre toute cohérence.

Sous couvert d'une recherche de simplification et de lisibilité, objectifs parfaitement louables et légitimes, le projet de François Fillon s'apparente à un fourre-tout qui ignore la réalité de notre système social. En fait de simplification, c'est surtout le simplisme qui le caractérise : on fait « comme si » l'ensemble des aides et prestations à fusionner n'étaient aspirés que par une partie de la population (les pauvres, les assistés), quand ce n'est évidemment pas le cas : les allocations logement sont au total perçues par 6,5 millions de personnes (DREES, 2016), qui ne se cantonnent nullement aux déciles les plus modestes (cf. schéma infra). Il en va de même du

⁴ Pour une vraie justice sociale, p.13

projet d'intégrer à la fusion la prime d'activité qui, pas plus que les allocations logement, n'est un minimum social (voir ci-après). De ce point de vue, le projet apparaît peu bordé techniquement, voire élaboré en méconnaissance du système social français : on retrouve pêle-mêle dans l'ASU des dispositifs relevant du filet de sécurité pour les personnes sans revenu, du soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes, et d'un soutien jusqu'ici conçu comme très large visant à permettre de se loger décemment ; on mélange des dispositifs dont le barème est national (RSA) avec d'autres dont le montant varie en fonction des lieux de vie (3 zones distinctes pour les allocations logement)...

Graphique Montant mensuel moyen des différentes prestations reçues par les ménages, selon le décile de niveau de vie, en 2013



Source : DREES, Minima et prestations sociales, 2016

1.2 - UN FLOU SAVAMMENT ENTRETENU QUI REND IMPOSSIBLE TOUTE ANTICIPATION DE LA MESURE

L'exemple de la confusion entre le champ des minima sociaux et celui des allocations logement conduit à une épineuse question : qui seront les bénéficiaires de l'ASU ? La réponse n'est pas évidente, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le projet de François Fillon exclut de la fusion un certain nombre de minima sociaux (rappelons qu'il en existe 10 en France) : par exemple, le candidat a lui-même précisé lors des débats de la primaire de droite que les minima portant spécifiquement sur la dépendance (AAH) et l'âge (ASPA – minimum vieillesse) étaient exclus de la fusion (ces deux minima représentant 1,6 millions de bénéficiaires sur les 4,1 millions de bénéficiaires de minima sociaux en France). D'autres minima ne sont pas évoqués par le candidat : qu'advient-il de l'allocation du demandeur d'asile (ADA) ou de revenu de solidarité outre-mer (RSO) ?

Ensuite, François Fillon a exclu d'élargir le champ actuel des bénéficiaires, ce qui revient à poser que les jeunes de 18 à 25 ans resteront dépourvus d'un accès au système de solidarité, hors cas extrêmement précis et restrictifs (RSA jeunes, par exemple). Dans sa lettre aux associations de

solidarité, le candidat est clair : « *le fait d'envisager pour eux un « RSA-Jeunes » généralisé n'est donc, à mes yeux, absolument pas la bonne réponse* »⁵.

Enfin, se pose la question des personnes non bénéficiaires de minima *mais* bénéficiaires de prestations sociales qui seraient intégrées à l'ASU (allocations logement, prime d'activité). La réponse du candidat est peu claire : en ce qui concerne les allocations logement, il indique explicitement que le système continuera à exister de façon autonome pour les travailleurs. Il n'apporte aucune indication quant à la prime d'activité qui, par construction, ne peut bénéficier qu'à des personnes qui sont en situation de travail puisque les revenus d'activité en sont la principale variable⁶... La précision apportée quant aux allocations logement soulève, quant à elle, au moins deux difficultés : d'une part, on peut noter que, sur ce point précis, la simplification atteint vite sa limite, puisque le système continue d'exister en marge de la réforme. D'autre part, et surtout, la philosophie profonde du projet apparaît ici en filigrane : il s'agit de créer un système « réservé » aux non-travailleurs, dont la situation serait à ce point atypique qu'elle justifierait d'un traitement « à part » du droit commun. On reviendra sur ce point.

2 - LA SOLIDARITE SELON FRANÇOIS FILLON : UN FILET DE SECURITE RABOTE ET... LE RISQUE D'ECONOMIES SUR LE DOS DES PLUS MODESTES

2.1 - QUEL MONTANT POUR L'ASU ?

La grande inconnue du projet de François Fillon, c'est le montant de cette ASU. Le projet du candidat ne comporte tout simplement aucune indication à cet égard. On peut toutefois relever quelques indices qui incitent à la plus grande circonspection : en excluant du champ de la fusion l'AAH et l'ASPA, François Fillon met à part les deux minima dont le montant est le plus élevé, autour de 800 euros. Or, on sait que cette question d'un alignement par le haut est une pierre d'achoppement des projets de réforme esquissés ces dernières années. Manifestement, François Fillon n'aura pas à se poser cette question⁷.

⁵ Il ajoute : « *En revanche, un accompagnement renforcé et assorti d'une aide financière, avec un vrai contrat d'insertion souscrit auprès d'institutions telles que, par exemple, les Missions locales, peut constituer une approche pertinente pour aider un jeune en très grande difficulté dans son parcours. La formule de la « Garantie Jeunes » représente à cet égard une piste intéressante pour l'action future à la condition, toutefois, qu'elle soit strictement limitée à des logiques de trajectoire vers l'autonomie* ». Bref, François Fillon propose exactement l'application du droit aujourd'hui applicable, la Garantie Jeunes étant depuis 2016 un dispositif « à droits ouverts », c'est-à-dire non contingenté.

⁶ On pourrait multiplier les exemples de ce type : 60 000 bénéficiaires de l'AAH percevaient la prime d'activité en septembre 2016. Deviennent-ils également bénéficiaires de l'ASU ? Dans quelles conditions ? Ou la prime d'activité continue-t-elle d'exister spécifiquement pour eux ? (CNAF, 2016)

⁷ En revanche, il sera nécessairement confronté à la question des différences existant entre les prestations qu'il entend fusionner, par exemple la validation de trimestres de retraite pour les bénéficiaires de l'ASS.

Reste que la question du montant est centrale : le flou qui caractérise le projet la nappe d'un épais brouillard. Car en réalité les modalités de calcul et les montants finalement versés aux ménages, des différentes aides et prestations à fusionner sont différents, voire relèvent de logiques qui aujourd'hui ne sont pas aisément compatibles. Comment concilier des bases-ressources qui, pour certaines, sont plutôt individuelles (ASS) avec d'autres familialisées (RSA) ? Par exemple, si on accepte de passer outre la contradiction qu'il y a à vouloir fusionner un dispositif conçu pour les personnes privées d'emploi (le RSA) avec un dispositif conçu pour soutenir les revenus d'activité modestes (la prime d'activité)⁸ pour s'interroger sur la façon de le faire, comment entend procéder le candidat ? Serait-ce par un retour à la logique, sinon à la technique, du RSA activité, qui avait brillé par un taux de non-recours singulièrement élevé (68%) ? Cette question pourrait être multipliée pour chacune des aides. Elle se pose plus encore pour les allocations logement : le système dual qu'envisage François Fillon suppose-t-il que les règles d'éligibilité varieront selon le bénéficiaire ? De deux choses l'une : soit la réponse est positive, et se pose alors avec force une question d'égalité de traitement ; soit la réponse est négative, et la simplification n'est alors qu'un slogan.

Ces questions ne sont pas neutres et le flou du projet du candidat est dangereux, surtout lorsqu'on sait le rôle que jouent les aides et prestations concernées : les minima (dans leur ensemble) et les allocations logement comptent chacun pour 15,7%, soit un tiers au total, du revenu disponible du 1^{er} décile. Tout nivellement aurait donc des conséquences immédiates et lourdes sur ces personnes et leur capacité à subvenir à des besoins élémentaires. C'est alors la question du plafonnement du dispositif que prévoit François Fillon qu'il faut aborder : « *le montant maximal sera strictement plafonné afin que les revenus du travail soient toujours supérieurs à ceux de l'assistance* ». Au-delà du fait qu'il ne peut être question d'un seul plafond, mais d'une multiplicité pour tenir compte des configurations familiales (ce qui limite singulièrement la simplification), cette idée de plafonnement suscite l'interrogation : quel en serait le niveau ? Le candidat n'en dit rien, alors que de nombreux travaux⁹ se sont penchés sur la question des budgets de référence ces dernières années, fournissant des points de repère utiles... dont le projet d'ASU semble notoirement s'éloigner.

Aussi, à sa place, il faut quand même se livrer à l'exercice de l'estimation pour fournir un ordre de grandeur. Prenons un cas simple : celui d'un célibataire sans emploi depuis plusieurs années. A ce jour, il peut, schématiquement, toucher le RSA (535 euros) et une allocation logement (279 euros¹⁰, de laquelle on déduit le forfait logement), soit un total autour de 750 euros. François Fillon ne s'est évidemment engagé sur aucun chiffre ; pas plus qu'il n'a indiqué de pistes pour des situations dans lesquelles un temps partiel générant des revenus d'activité inférieurs à ce plafond, s'articulerait avec l'ASU.

⁸ La contradiction n'est toutefois pas mince : la CNAF relevait qu'en septembre 2016, 2,15 millions des foyers comptant un bénéficiaire de la prime d'activité recevaient une bonification individuelle, liée au fait que les revenus d'activité perçus sont... supérieurs à 50 % du SMIC !

⁹ Voir ONPES, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », rapport 2014-2015 ONPES.

¹⁰ DREES, 2016 : montant moyen pour une personne vivant seule en zone 2 (grandes agglomérations)

2.2 - DES EFFETS POTENTIELLEMENT DELETERES

François Fillon, qui a toujours mis en avant la crédibilité et le sérieux de son projet en l'étayant par des chiffres, s'est exonéré de cette contrainte en matière de politique de solidarité. Au-delà du fait qu'il entretient un brouillard épais sur le montant cible de l'ASU, les règles de plafonnement, etc., il n'a pas un mot, dans son cadrage économique général, sur le bouclage macroéconomique de la réforme. Sommes-nous saufs pour autant ? Rien n'est moins sûr...

En effet, soit le candidat entend réaliser des économies sur ce poste de dépenses (nous n'envisageons pas l'hypothèse de dépenses en hausse...¹¹), ce qui au regard de la tonalité générale du projet, est tout sauf impossible ; soit il fonctionne à budget constant et cela revient alors à entériner des taux de non-recours qui demeurent importants sur certaines aides actuelles (RSA) ou à générer d'importants transferts entre bénéficiaires¹².

3 - CE PROJET, PUNITIF ET CULPABILISATEUR POUR LES PLUS FRAGILES, EST CONDAMNE A L'INEFFICACITE

3.1 - UNE PROPOSITION DOGMATIQUE ...

Finalement, il faut considérer l'ASU pour ce qu'elle est : une proposition dogmatique, qui s'articule autour d'une vision selon laquelle les pauvres, les chômeurs, les modestes... sont des profiteurs en puissance, qu'il faudrait « contraindre » à travailler, suggérant qu'ils ne sont pas en situation de le comprendre eux-mêmes ou, pire encore, qu'ils recherchent sciemment cette situation. Les prises de position du candidat à cet égard sont claires et réitérées. Il s'interrogeait ainsi dans le document diffusé au cours de la primaire¹³ : « pourquoi travailler à temps complet, se lever tôt, rentrer tard, 5 jours sur 7, quand on peut gagner autant en travaillant moins et en profitant du système ? »¹⁴

¹¹ Rappelons que le projet initial de l'IFRAP, plus large que celui de François Fillon, poursuivait explicitement l'objectif de réaliser des économies (à hauteur de 10 milliards d'euros), « sur les frais de gestion et sur le versement des prestations » (IFRAP, op. cit.).

¹² Qui peuvent par exemple s'opérer au détriment des bénéficiaires de prestations jouissant d'un fort taux de recours, puisque les sommes sont réallouées à un nombre plus important de bénéficiaires alors que l'épure budgétaire reste inchangée. C'est par exemple, le cas de la fusion de 6 aides au sein d'un *Universal Credit* au Royaume-Uni, qui entraîne des pertes pour 2,8 millions de foyers (dont un quart situé parmi les 20% les plus modestes). Notons au demeurant que l'argumentation de François Fillon a de nombreux points communs avec celle alors déployée par le gouvernement Cameron (lutte contre « l'assistance », logique de « *back to work* », ...)

¹³ p. 12-13.

¹⁴ On notera que dans l'esprit de François Fillon, les pauvres sont néanmoins des profiteurs particulièrement savants et doués en calcul (bien plus que les administrations qui, selon le candidat, ne parviennent pas à expliquer les règles qu'elles appliquent) : il établit en effet que c'est à partir d'une rémunération déclarée de 8653 € annuels (soit 721 € mensuels) que l'optimum est atteint pour bénéficier de la meilleure configuration de droits sociaux. Au regard de la discontinuité des trajectoires professionnelles des plus modestes (temps partiels cumulés, CDD avec des périodes de non-emploi...), on mesure la complexité du calcul à opérer pour atteindre effectivement cet optimum...

Cette vision est sous-tendue par une vision punitive du social, qui, malgré les apparences, comporte pour les bénéficiaires bien plus de devoirs que de droits. La dimension punitive est encore accentuée par l'importation du vocabulaire judiciaire dans le domaine social : par exemple, au chapitre en cas de « *récidive* » de l'insuffisance de la recherche d'emploi, l'allocation sociale sera diminuée, voire suspendue.

C'est donc une philosophie très conservatrice de stigmatisation des plus modestes qui constitue l'armature de la proposition d'ASU, que l'on décèle encore dans l'idée que le système actuel « *encourage à vivre de l'assistance, l'un des maux de notre société que les Français ne peuvent plus tolérer* ». Et tant pis pour ceux qui pensaient que la construction d'un filet de solidarité pour les plus modestes étaient inhérente au caractère social et solidaire de notre République (Constitution de 1958, art. 1^{er}).

3.2 - ...ET DECALEE PAR RAPPORT A LA REALITE

L'ASU, c'est donc la solidarité à coups de matraques : « *rien ne pourra justifier que travailler paie moins que vivre de la solidarité de tous. L'incitation à reprendre un emploi à temps complet, comme à temps partiel sera renforcée par rapport à la situation actuelle* ». N'en déplaise au candidat de la droite et du centre, la volonté de travailler est précisément le cœur des préoccupations des Français modestes¹⁵. Le projet de François Fillon charrie une vision simpliste : *homo oeconomicus*, la personne privée d'emploi calculerait froidement et rationnellement ce qui correspond le mieux à ses intérêts, ceux-ci étant réduits à une approche strictement monétaire. *Doxa* libérale conçue dans les années 1970, cette vision est dépassée de longue date¹⁶ : si le monde était aussi simple, comment François Fillon explique-t-il des taux de non recours qui défient parfois l'entendement¹⁷ ?

Au contraire, l'augmentation du chômage, la persistance dans le non-emploi, relèvent bien plus fondamentalement de déterminants macroéconomiques, ainsi que d'un décalage entre les compétences des personnes qui vivent ces situations et les besoins de l'économie. Plutôt que de focaliser l'action publique sur la mise sous pression de ces supposés allocataires-profiteurs, l'enjeu est d'accompagner les trajectoires individuelles à la reprise d'emploi, de lever les freins (y compris non monétaires) qui peuvent exister, et plus généralement de mettre en place un écosystème plus favorable qu'aujourd'hui, portant notamment sur l'évolution à long terme des qualifications¹⁸.

¹⁵ De manière générale, le travail reste un élément fondamental de la construction de soi, en témoigne la réception mitigée de la proposition de revenu universel.

¹⁶ Ainsi, voir François Dubet et Antoine Véréout, « Une 'réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, 42-3, 2001, 407-436.

¹⁷ Autour de 30 % sur le RSA socle, anciennement autour de 68 % pour le RSA activité, mais aussi 29 % pour la CMUC, 62 % pour le tarif première nécessité d'EDF et le tarif spécial solidarité de GDF, fréquemment plus de 50 % pour les tarifs sociaux dans les transports...

¹⁸ Voir par exemple Denis Clerc et Michel Dollé, *Réduire la pauvreté, un défi à notre portée*, Les petits matins, 2016.

*

* *

Il faut être objectif : l'ASU pourrait incontestablement atteindre une partie de ses objectifs. « Simplifié », le système social français le serait drastiquement, car appauvri et vidé de sa substance. Dogmatique, passéiste, punitive, la proposition formulée par François Fillon apparaît de plus en plus assurée d'un point de vue technique, et ses contours demeurent particulièrement flous. Il n'en reste pas moins que son orientation est on ne peut plus claire : mobilisant toute la panoplie du libéralisme le plus cru, le projet est construit en méconnaissance des réalités sociales et sera inefficace. Le coût social de la mesure n'aurait d'égal que le coup porté à la solidarité nationale.

*

* *

ANNEXE : LE PROJET D'ASU DANS LE PROGRAMME DE FRANÇOIS FILLON

ALLOCATION SOCIALE UNIQUE

La question sociale est une question de solidarité mais aussi une question d'équité. Les Français les plus fragiles et les plus modestes doivent pouvoir être aidés et soutenus par un juste effort de solidarité nationale. Le droit à s'appuyer sur la solidarité de tous impose pour chacun de travailler et de contribuer à l'effort collectif des Français pour le redressement du pays. Tous les Français ont une place au sein de ce projet.

Or, depuis maintenant plusieurs décennies, nous avons fabriqué un système propre à exclure, à fragiliser, à maintenir en dehors du marché du travail. Notre système de prestations sociales vis-à-vis des plus fragiles est noyé sous une multitude de règles complexes que les Français ne comprennent plus ou trouvent injustes. L'empilement au fil des années de règles, mal articulées entre elles, a conduit à tenir éloignés du travail beaucoup de nos compatriotes. Pire, nous avons créé de toute pièce un système qui encourage à vivre de l'assistance, l'un des maux de notre société que les Français ne peuvent plus tolérer. De mon point de vue, il ne doit y avoir qu'une seule règle simple : ramener au travail tous les Français qui en sont exclus et s'assurer que le travail paie davantage que l'assistantat.

Je veux créer une allocation sociale unique qui conduise à plus d'équité et d'efficacité dans le traitement des situations de pauvreté. Rien ne peut et ne pourra justifier que travailler paie moins que de vivre de la solidarité de tous. L'incitation à reprendre un emploi, à temps complet, comme à temps partiel sera renforcée par rapport à la situation actuelle. Le montant de cette prestation sera plafonné et les personnes non concernées par l'allocation sociale unique continueront de bénéficier de l'aide au logement.

Rendre les aides plus efficaces

- Regrouper plusieurs aides en une allocation unique : revenu de solidarité active, allocation spécifique de solidarité, prime d'activité, ainsi qu'allocation logement. Le montant maximal alloué sera strictement plafonné afin que les revenus du travail soient toujours supérieurs à ceux de l'assistance.
- Lier le versement de l'allocation sociale unique à un engagement individuel à se former et à rechercher un emploi. En cas d'efforts insuffisants, l'allocation sera diminuée et suspendue en cas de récidive.