

## Quelles prestations sociales unifier ?

18 juillet 2017



L'idée d'une allocation sociale unique, allant parfois jusqu'à un revenu dit « universel », a alimenté la campagne présidentielle récente. Certains candidats, de droite et de gauche, l'ont proposée. À gauche, simplifier le système des prestations ne laisse pas indifférent. Le député socialiste Christophe Sirugue a rendu au Premier ministre, en avril 2016, un rapport sur la rationalisation des minima sociaux (RSA, etc.). Fin 2015, la Cour des comptes suggérait, de son côté, un rapprochement des principaux minima sociaux avec les prestations logement. Des voix différentes s'élèvent ainsi pour fusionner certaines prestations, voire créer un revenu de base inconditionnel. Mais de quoi parle-t-on ? Au fond, tout dépend de ce qui est entendu par « unique ». Les paramètres de l'unification peuvent influencer positivement ou négativement sur la pauvreté.

### Qui va verser l'argent ?

Aller dans le sens d'une allocation unique suppose de déterminer le périmètre de ce qui sera unifié. Pour l'organiser, la financer, la verser, il faut en effet rassembler différentes prestations déjà versées. Il faut donc d'abord décider de l'ensemble qui sera fusionné. Jusqu'où aller ? Faut-il, par exemple, inclure les prestations familiales ? Et pourquoi ne pas y intégrer les allocations de l'assurance chômage ? Les contours de l'allocation unique s'en trouvent changés. Cette allocation doit tenir compte nécessairement des situations familiales et de logement, elle ne saurait donc être forfaitaire. Son unicité ne sera vraisemblablement pas uniformité.

Après des questions de périmètre se posent des problèmes importants de gestion. Il faut décider d'un gestionnaire unique. Qui va verser l'argent ? Actuellement, les allocations unifiables sont gérées par les caisses d'allocations familiales, mais aussi par Pôle Emploi ou d'autres caisses de sécurité sociale, pour le

compte de l'État ou celui des départements. Entre les collectivités territoriales, les services fiscaux, les CAF, chacun peut faire valoir ses compétences et sa légitimité. De toutes les manières, pour une allocation unique, un guichet unique s'impose. Les problèmes sont colossaux car, avec la fusion des prestations, il faut fusionner les équipes gestionnaires et les systèmes d'information. Ce grand mécanisme de fusion-acquisition n'est pas chose aisée dans le domaine social. Mais, au moins sur le plan de la gestion et de la compréhension par les personnes concernées, c'est chose indispensable.

Il convient également de choisir, au-delà des modalités de calcul et de versement, un instrument unique de financement. C'est la grande tuyauterie des finances sociales (avec, en l'espèce, des cotisations de diverses natures, des impôts locaux et nationaux) qu'il faudra intégrer dans un canal unique. Plus crucial encore, le choix des « gagnants » et « perdants » doit s'effectuer. C'est, dans ce choix, l'un des enjeux de l'unification des « droits connexes » des différentes prestations : nationalement, certaines ouvrent droit à des tarifs sociaux pour l'eau et l'électricité, à l'exonération de la taxe d'habitation, voire à des trimestres et des points de retraite. L'unification par le haut, c'est-à-dire l'ouverture de ces droits connexes à plus de personnes, serait extrêmement coûteuse, tandis que l'unification par le bas, en restreignant l'accès à ces droits, fera forcément de nombreux perdants. De plus, aux droits connexes nationaux, s'ajoutent les droits connexes locaux. Les minima sociaux peuvent en effet être améliorés localement par de l'accès gratuit à certains équipements sociaux, culturels et sportifs proposés par les collectivités territoriales. Pour que l'allocation sociale unique soit vraiment unique, elle ne devrait pas varier localement en fonction des décisions municipales ou départementales. Qui décidera, pour cette véritable unification, de mettre un terme à la libre administration des communes ? La simplification, comme toujours, apparaît très compliquée.

### Allocation unique ou universelle ?

On ne saurait traiter d'allocation sociale unique sans aborder l'idée de revenu universel. Celle-ci est un serpent de mer du débat social. Certains de ses promoteurs en fêtent le demi-millénaire puisqu'elle apparaît, de façon très imagée, dans *L'Utopie* de Thomas More (paru en 1516). Sous des noms changeants, les projets sont tout de même de plus en plus précisément documentés, avec des ambitions très dissemblables. Certains, avec un tel système, veulent compléter l'État-providence. D'autres souhaitent s'en débarrasser. C'est dire combien il y a de la marge entre les diverses formulations d'un revenu universel. En tout état de projet, l'idée est toujours d'un revenu uniforme (forfaitaire), universel (servi à toute la

population d'un territoire), et surtout, inconditionnel (sans contrepartie).

Le grand objectif n'est pas uniquement de lutter contre la pauvreté, mais de lutter en faveur de la liberté. Chacun, doté de ce revenu de base, pouvant plus aisément exercer sa liberté. « *Utopie irréaliste et nocive* » soutiennent les uns, « *projet nécessaire et crédible* » argumentent les autres rappelant que les gouvernements finlandais et québécois ont mis très sérieusement l'idée à l'étude, tandis que les Suisses ont voté en juin 2016 [1] pour savoir si le revenu de base doit être inscrit dans la Constitution.

Il y a certes de grandes différences de visée entre le projet d'unification de quelques prestations sociales et celui de réviser fondamentalement la protection sociale. Les recompositions envisageables procèdent cependant d'une logique similaire : une triple ambition de clarté, d'efficacité et d'équité. Aller vers l'allocation unique, qui peut être conçue comme le rapprochement de quelques prestations semblables ou comme une refonte plus substantielle, n'est pas seulement un thème technocratique de barèmes et de tuyaux. C'est une question de justice. Mobilisant nécessairement des conceptions rivales de la justice sociale, l'unification constitue un sujet éminemment politique, reposant sur des dimensions techniques redoutablement complexes. Au-delà des querelles de chiffrage, la grande question n'est pas celle de l'opportunité ni de la faisabilité, mais celle de la visée : veut-on rationaliser pour rationner, ou refondre pour être plus efficace dans la lutte contre la pauvreté ?

De fait, il importe de simplifier un système qui devient fou. La doctrine s'y perd, mais ce n'est pas le plus grave. Les organismes qui versent les prestations ont des difficultés à digérer les incessants « crachouillis » législatifs et réglementaires qui rendent instables les textes. Surtout, les principaux destinataires n'y comprennent pas grand-chose et risquent de ne pas recourir à ce à quoi ils pourraient prétendre. Les prestations sociales deviennent des boîtes noires et des boîtes à fantômes qu'il faut donc transformer dans le sens d'une lisibilité qui ne peut qu'accroître les performances des politiques de lutte contre la pauvreté.

Julien Damon, sociologue, professeur associé à Sciences Po Paris, fondateur de la société [Eclairs](#) et auteur notamment de *Les classes moyennes*, coll. Que sais-je ?, PUF, 2013.

Ce texte est un extrait de l'ouvrage *Que faire contre les inégalités ? 30 experts s'engagent*, sous la direction de Louis Maurin et Nina Schmid, Observatoire des inégalités, juin 2016, 120 p., 7,50 €.



[1] Projet rejeté par 77 % des votants, taux de participation de 46 %.

Emplacement :

[Accueil](#) > [Propositions](#) >

• Adresse de cet article : <https://www.inegalites.fr/Quelles-prestations-sociales-unifier>