

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 166

**12 travaux
pour 2017**

4

Pour une ALLOCATION SOCIALE unique

Mars 2016 - 8 €

■ FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

4 Une ALLOCATION SOCIALE UNIQUE, plafonnée et fiscalisée pour économiser 10 milliards d'euros

Aujourd'hui, en France, il n'est pas toujours plus intéressant de travailler que de cumuler des aides sociales, surtout pour les petits revenus. Cette situation n'est pas nouvelle mais, enfin, les Français manifestent leur ras-le-bol face aux fraudeurs, aux aides pour tout et n'importe quoi, à la lourdeur de l'administration et au coût dangereusement tangent de notre protection sociale. Désormais, tous les états-majors des candidats à l'élection présidentielle de 2017 planchent sur l'idée d'une allocation sociale unique. Notre proposition, chiffrée et ficelée, est désormais sur la table.

Depuis 2009, les aides versées sous conditions de ressources ont augmenté de plus de 40 %, notre protection sociale nous coûte collectivement 689 milliards d'euros de prestations dont 95,7 milliards sont versés sans contribution préalable des bénéficiaires (minima sociaux, prestations handicap, familiales, minimum vieillesse, dépendance, etc.), auxquels doivent s'ajouter 43 milliards d'euros de frais de gestion (et 130 milliards d'euros de dettes à payer). Le soutien aux personnes handicapées est passé de 2,6 milliards d'euros à 6,8 milliards et le soutien aux personnes âgées de 1,6 à 6,7 milliards d'euros. Toutes nos dépenses sociales sont à la dérive et le nombre d'aides différentes est en train d'exploser : plus de 110 aides, pour autant de démarches administratives auprès de 330 guichets. Le foisonnement d'aides sociales propre à la France est aussi inefficace qu'injuste et ruineux. Dans les prochaines années, si aucune réforme structurelle des aides sociales n'est menée, les départements et les caisses d'allocations familiales (Caf) seront en dépôt de bilan. Et les taxes foncières et d'habitation auront triplé, voire plus. Seule une réforme de fond permettra d'éviter la faillite.

La proposition de la Fondation iFRAP est de mettre en place une allocation sociale unique (ASU) pour économiser 10 milliards d'euros à la fois sur les frais de gestion et sur le versement des prestations. Cette ASU serait :

- unique (issue de la fusion des 47 aides sous conditions de ressources que l'on compte actuellement) ;
- plafonnée à 2 500 euros par mois de cumul d'aides et de revenus du travail ;
- fiscalisée selon le principe qu'un euro de la solidarité nationale doit être imposé de la même manière qu'un euro de revenu issu du travail ;
- centralisée avec les fusions des gestionnaires administratifs dans un organisme régional qui serait directement renseigné de la situation de chaque foyer fiscal par les services fiscaux, et informatisée avec un compte en ligne pour chaque bénéficiaire afin de suivre sa progression au mois le mois.

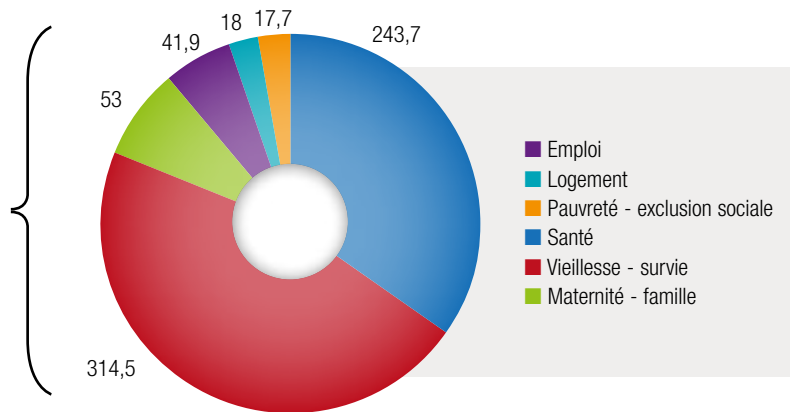
1. Le maquis des prestations et des acteurs

Plus de 100 aides différentes

10

France : prestations de protection sociale (2014, en milliards d'euros)

Sur 689 milliards d'euros, **95,7 milliards d'euros** de prestations sous conditions de ressources à la charge de l'État (RSA activité, handicap, logement, vieillesse), de la Sécurité sociale (familles, logements, ARE) et des départements (APA, PCH, RSA ex RMI).



Trouver une liste de toutes les aides et prestations sociales en France n'est pas chose aisée. Au final, on décompte plus de 100 aides différentes dont près de 45 sont versées sous conditions de ressources (c'est-à-dire non contributives : revenu de solidarité active (RSA), handicap, logement, famille, aides juridiques, aides au titre des minimums vieillesse...). Ces aides sont difficiles à lister à cause des très nombreuses formes qu'elles prennent :

- des versements au bénéficiaire par virement, par chèque, par bon d'achat de livres, de tickets loisirs ;
- des réductions ou des exonérations de charges (taxe d'habitation, exonération de la redevance audiovisuelle ou encore les tarifs sociaux pour l'énergie) ;
- des prêts à taux réduit, voire nuls (par exemple pour équiper son logement) ;
- des versements à un tiers comme un bailleur ;
- des aides directement versées à des structures qui prennent en charge les bénéficiaires : crèches, foyers d'accueil, logement social, établissement et service d'aide par le travail (Esat), établissement d'hébergement pour personnes

âgées dépendantes (Ehpad), professionnels de santé, hôpitaux, soins de suite et de réadaptation (SSR).

Ces dernières cachent, par leur nature, le véritable coût des services pour les bénéficiaires qui peuvent avoir l'impression d'une quasi-gratuité de service. En effet, qui peut dire combien ont coûté, tous « payeurs confondus », trois jours d'hospitalisation ? Une journée de crèche financée par la Caf, la commune et les parents ? Un mois d'hébergement dans un foyer pour adultes handicapés financé par le département, la Caf et la personne hébergée ? Certains en auront peut-être une vague idée mais la plupart d'entre nous sommes dans le flou le plus complet. Notons néanmoins l'effort d'information que fait la branche santé de la Sécurité sociale agricole (MSA) qui adresse chaque année, à chaque assuré, le décompte de ce qu'elle a versé aux différents professionnels de santé qui lui ont apporté des soins (médecine de ville, hôpitaux, kiné...). Et, en plus du mille-feuille des prestations différentes, s'ajoute le mille-feuille des modes de calcul (voir encadré).

Le casse-tête des modes de calculs

Dans le système actuel, les ressources prises en compte pour déterminer les droits d'un foyer social ne sont pas les mêmes que celles retenues pour déterminer l'impôt d'un foyer fiscal. La règle veut également que certaines ressources ne soient, ainsi, jamais prises en compte dans les calculs d'ouverture de droits. Dans ces ressources « oubliées » (mais il existe des exceptions, voir ci-dessous), on trouve : les minima sociaux non imposables (AAH¹, ASPA², RSA³, RSO⁴), certaines prestations liées au handicap ou à la vieillesse (PCH⁵, AEEH⁶, APA⁷), certaines prestations familiales (prime à la naissance ou à l'adoption, la Paje⁸, allocation de rentrée scolaire, les majorations pour âge, le CMG⁹), les aides au logement, la prime pour l'emploi et les intérêts des livrets d'épargne exonérés d'impôts (ex. : livret A).

■ Concernant l'attribution des minima sociaux liés à l'âge (minimum vieillesse), à l'invalidité (ASI) et au veuvage (AV), ils ont une base de calcul un peu plus large : l'ensemble des intérêts des livrets d'épargne, y compris ceux exonérés d'impôt, sont pris en compte dans l'assiette des ressources ;

■ Concernant l'attribution des prestations familiales sous conditions de ressources, des aides au logement, des allocations-chômage du régime de solidarité (ASS, AER-ATS et ATA¹⁰), de l'AAH et de la PPE, seul l'ensemble des revenus imposables est apprécié ;

■ Concernant l'attribution du RSA, du RSO et de la CMU-C¹¹, le calcul se fait à partir d'une assiette de ressources plus étendue qui prend en compte les autres minima sociaux non imposables (AAH, ASPA, ASI), les retraites du combattant et les allocations logement sous forme d'un forfait. Un dernier cran de complexité est atteint pour le calcul du versement du RSA et de la CMU-C où les prestations familiales versées sans conditions de ressources (sauf les majorations pour âge et le CMG) et le complément familial entrent dans la base des ressources. Pour le RSA, l'allocation de base de la Paje est aussi comptabilisée.

Et la prise en compte des revenus des autres membres du foyer ? Quelle que soit la prestation, les revenus de l'éventuel conjoint sont pris en compte. Dans le cas de la prime pour l'emploi, contrairement aux autres dispositifs, si l'intéressé ne fait pas imposition commune avec son conjoint, alors les ressources de ce dernier ne seront pas prises en compte. Certaines prestations sont simplement « conjugalisées », c'est-à-dire que seront uniquement appréciées les ressources de l'allocataire et de son conjoint éventuel (ou concubin ou pacsé). Il s'agit des allocations-chômage du régime de solidarité, de l'AV, de l'AAH de l'ASPA, de l'ASI, et des prestations familiales. À noter que dans le cas des prestations familiales et de l'AAH, les plafonds de ressources et les montants distribués dépendent tout de même du nombre d'enfants ou des personnes à charge. Pour les autres prestations (PPE, RSA, RSO et CMU-C), c'est l'ensemble des revenus du foyer (allocataire, conjoint, enfants et personnes à charge) qui est évalué. La notion d'« *enfants et personnes à charge* » varie aussi selon les prestations. Enfin, pour les aides au logement, les ressources de toutes les personnes vivant habituellement avec l'allocataire seront étudiées. En cas de colocation, il est tenu compte des ressources personnelles de chacun des colocataires et du montant du loyer divisé par le nombre de colocataires.

Note : (1) AAH : allocation adulte handicapé ; (2) ASPA : allocations et aides aux personnes âgées ; (3) RSA : revenu de solidarité active. Non pris dans la base du calcul sauf dans le cas du RSA pour complément d'activité qui est prérempli sur la déclaration de revenu ; (4) RSO : revenu de solidarité de l'outre-mer ; (5) PCH : prestation de compensation du handicap ; (6) AEEH : allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; (7) APA : allocation personnalisée d'autonomie ; (8) Paje : prestation d'accueil du jeune enfant ; (9) CMG : complément de libre choix du mode de garde ; (10) ASS : allocation de solidarité spécifique ; AER-ATS : allocation transitoire de solidarité ; AIA : aide à l'installation et à l'acquisition de matériel ; (11) CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire.

330 caisses et guichets différents

Autre difficulté, les montants des aides sont souvent calculés par un organisme... mais versés pour compte d'une autre entité. Ceci entraîne des échanges fastidieux d'informations et de flux financiers entre les organismes qui enflent d'année en année.

Montant des transferts financiers entre les organismes de protection sociale en milliards d'euros

En milliards d'euros	1990	2000	2010	2013
Transferts entre les organismes de protection sociale	37,2	78,4	137,5	213,3

Source : *Les comptes de la protection sociale* - Drees (publications de 2008, 2013 et 2015).

Finalement, c'est une véritable galaxie sociale qui s'est formée au fil des ans en France et qui compte un total de 330 caisses différentes, qui sont autant de guichets où les usagers doivent se retrouver. On compte toutes les caisses des régimes de la Sécurité sociale (général, obligatoires de bases, spéciaux, agricoles, non salariés) : comme la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI) et des agriculteurs (MSA) et les régimes spéciaux comme celui de la Banque de France, de la RATP, de la SNCF, etc. Auxquels on ajoute, les caisses de retraites complémentaires et celles de l'assurance chômage. Leurs guichets se composent au niveau régional de 59 caisses et au niveau local de 265 caisses dont 102 caisses d'allocations familiales (Caf). Et dans cette galaxie sociale, le principe du « *dites-le-nous une fois* » n'existe pas. Les bénéficiaires doivent donc donner et redonner les dossiers et les pièces justificatives à chaque guichet et une part importante du travail des agents consiste à de l'accompagnement ou de l'explicatif. Conséquence, aucun des acteurs n'a une vision globale de la situation financière du bénéficiaire. Le cas le plus emblématique de cette complexité reste le RSA « socle » (hors charges d'insertion) qui est à la charge des départements mais est instruit par les Caf. Récemment, le conseil général de l'Eure a procédé à un contrôle des bénéficiaires du

RSA, dont le résultat est hélas très instructif : sur les 4 485 courriers envoyés aux bénéficiaires avec demande de précision sur leur situation familiale, 1 950 sont restés sans réponse et 730 (16 %) sont revenus avec la mention « *n'habite pas à l'adresse indiquée* ». Un exemple éclairant qui laisse entrevoir la fragilité du système face à la fraude. D'autant que ce cas de figure est loin d'être isolé, ainsi :

- les Caf instruisent aussi, à la place de l'État qui en a la charge, le RSA « activité », les primes de Noël et les primes de Noël RSA (ces dernières pouvant être complétées par le département) ;
- les allocations logement sont à la charge de l'État et de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) mais sont instruites par la branche famille. Les fonds de solidarité logement sont à la charge et instruits par les départements selon leurs règles propres ;
- l'exonération de la taxe d'habitation est à la charge de l'État car les pertes qu'elle engendre pour les communes sont compensées par l'État ;
- viennent ensuite les aides sociales à la charge et instruites par la Caf : bons d'achats, tickets loisirs, aides et prêts sociaux (Fnas) ;
- l'aide au transport est à la fois, à la charge des régions (Stif et la région Île-de-France) et des départements ;
- se rajoutent à tout cela, les tarifs aidés pour le gaz et l'électricité, en partie financés par les taxes sur l'énergie (CSPE et CTSS) mais où le fonds de solidarité logement intervient aussi en cas de difficulté de paiement.

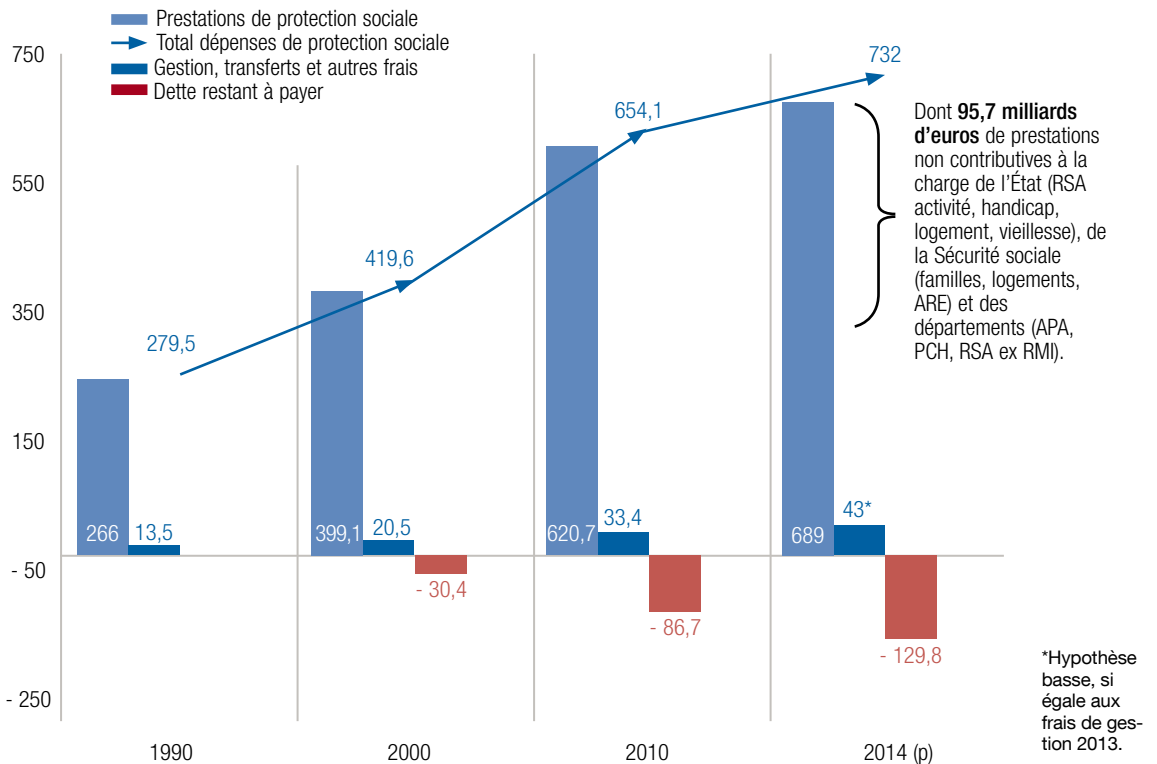
Une dépense qui file

Aucun acteur ne prend la responsabilité globale des comptes et des finances. Le budget de l'ensemble des branches de la Sécurité sociale n'étant pas de la responsabilité des caisses puisqu'il est voté par le Parlement chaque année. Ainsi notre système subit depuis plusieurs années l'effet des revalorisations perpétuelles des prestations : chaque allocation faisant l'objet de fortes pressions pour être réévaluée indépendamment les unes des autres. Par exemple, quand l'État décide de l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et que la branche famille applaudit à cette revalorisation... c'est la branche recouvrement qui doit apporter les ressources complémentaires, quitte à recourir à l'emprunt pour les versements. Peu étonnant donc, que le coût de gestion de notre politique sociale soit devenu prohibitif, ce qui

diminue d'autant les sommes à distribuer, la structure autoconsommant une part importante des flux de solidarité (43 milliards d'euros sur les 732 milliards versés en 2014). Ainsi, 18,6 % du personnel de la Sécurité sociale (environ 152 000 agents au total) assurent des missions d'accompagnement du système et de compréhension des processus d'aides¹. Conséquence, tout le monde laisse faire et laisse filer les dépenses (732 milliards d'euros), la dette (130 milliards), la multiplicité des aides (plus de 100), les modalités de leur versement, la multiplicité des acteurs (plus de 330) et des flux croisés. Cette (non) organisation est la porte ouverte à une fraude d'inattention ou d'incompréhension (« je ne savais pas qu'il fallait aussi déclarer... ») ou à une fraude intentionnelle, individuelle ou en réseau, d'où une fuite en avant, consciente ou inconsciente, par manque de vision prospective.

■ 14 % des effectifs assurent la mission « d'optimisation des processus », 5,4 % de « régulation du système de soins » et 9,2 % « d'information et de communication ». Source : UCANS.

Évolution du compte de la protection sociale, hors transfert et en milliards d'euros sur 24 ans



2. Un rééquilibrage de notre solidarité nationale est nécessaire

14

Minima sociaux et prestations sous conditions de ressources : insatisfaisants et ruineux

La question de l'inflation des aides sous conditions de ressources est de plus en plus pressante : de 53,5 milliards d'euros en 2009 à 95,7 milliards en 2014, elles dépasseront les 130 milliards d'ici 2022. Comment expliquer une telle dérive ? : « Cette dynamique s'explique avant tout par la croissance du nombre d'allocataires, passé de 3,58 millions en 2008 à 4,21 millions en 2013 (+ 17,6 %, dont + 35 % pour le RSA). Elle résulte aussi des décisions prises en 2008 d'augmenter l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa) de 25 % sur cinq ans, ce qui a conduit à augmenter le RSA au-delà de l'inflation en 2013 pour corriger le décrochage de ce dernier. L'évolution du coût des minima sociaux représente un enjeu budgétaire majeur », expliquait la Cour des comptes à la ministre de l'époque, Marisol Touraine, en septembre 2015. Une remarque prophétique alors que le gouvernement a dû débloquer un fonds d'urgence de 50 millions d'euros pour aider 10 départements à verser le RSA en fin d'année et que début 2016, le département de l'Essonne se déclarait dans l'incapacité de financer les aides sociales. Le versement du RSA représente la moitié des dépenses sociales des départements qui sont égales à 10 % de leurs budgets totaux. Et la situation n'est pas en passe de se régler à cause de l'allongement des durées de perception des allocations : fin 2013, 88 % des bénéficiaires du RSA percevaient cette allocation depuis plus d'un an et 52 % depuis plus de trois ans. Conséquence directe pour les dépenses : en 2014, les dépenses sociales des départements s'élevaient à 16,7 milliards d'euros dont 9,5 milliards versés par l'État. En 2015, c'est encore plus : 17,7 milliards d'euros pour les départements dont 9,6 milliards d'euros versés par l'État². Du côté du gouvernement, on s'émeut peu de

voir filer la dépense des minima sociaux puisque dans sa réponse à la Cour des comptes, la ministre expliquait que les minima sociaux ont « un rôle de stabilisateur social, de filet de sécurité » et que l'on ne peut pas s'attendre à ce que les minima sociaux « réduisent davantage la pauvreté tout en représentant une moindre dépense ». Sauf que, premièrement, les minima sociaux ne permettent pas de lutter contre la pauvreté puisque seulement 2 à 4 %, par an, des bénéficiaires sortent du système des allocations avec une réinsertion durable sur le marché du travail. Ainsi, le taux d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux reste très faible : de 14 à 17 % selon le dispositif, et après perception des minima sociaux, la moitié des bénéficiaires demeurent encore pauvres « en conditions de vie ». Et deuxièmement, les modes de calcul et la complexité d'un système devenu incontrôlable fait qu'il y a des incohérences dans le système d'attribution : la Cour souligne que des personnes avec les mêmes parcours et situations personnelles ne sont pas égales dans les sommes qu'ils perçoivent. Un constat que rejoint la Fondation iFRAP qui analyse le rapport entre aides et travail depuis plusieurs années, et qui arrive à la conclusion que le travail ne rapporte pas toujours (voir infographie comparative entre la législation actuelle et notre proposition page 18). Pour prendre un exemple, un couple avec deux enfants et dont un conjoint gagne un Smic ne touche, à la fin du mois, que **497 euros** de plus qu'un couple sans activité et avec deux enfants qui cumule 1 652 euros par mois d'aides (jusqu'à 1 998 euros d'aides en rajoutant l'exonération de taxe d'habitation, la CMU-C et la carte de transport, ce qui diminue le « gain » du travail à seulement **151 euros**). Même problématique pour un couple avec deux enfants de moins de trois ans : le couple qui gagne deux Smic par mois, ne touche que

■ 2 Versement des aides sociales : les départements au bord du gouffre, www.latribune.fr, 13/01/2016.

■ 3 (Voir p. 15) Spending Review : Welfare cuts rely on troubled Universal Credit, BBC News, 26/11/2015.

■ 4 (Voir p. 15) Universal Credit : early progress, National Audit Office, 05/09/2013.

267 euros de plus que le couple qui ne gagne qu'un Smic. Difficile, dans ces conditions de dire que le travail paye vraiment.

Des situations qui prouvent que notre protection sociale peut favoriser l'absence d'activité dans certains cas d'autant que la fraude, difficilement quantifiable, est importante (70 % des fraudes aux allocations recensées sont des fraudes au RSA). Et la désincitation à la reprise d'emploi demeure, malgré la prime d'activité versée aux ménages qui ont des revenus du travail et qui était censée pallier ce problème. Aujourd'hui, deux personnes vivant en couple sans activité avec un enfant mais se déclarant pour l'un célibataire et pour l'autre parent isolé peuvent cumuler sans travailler en aides, jusqu'à 1 795 euros par mois quand le même couple pacsé ou marié touchera 1 264 euros d'aides.

L'exemple britannique

En 2012, les dépenses de protection sociale du Royaume-Uni s'élevaient à 695 milliards de livres. Concernant le versement des prestations, si la moitié était imputée aux retraites de base, 167 milliards (soit 24 %) concernaient le versement des 51 allocations sous conditions de ressources différentes. Une situation qui rappelle celle de la France. Sauf que, le Royaume-Uni a décidé en 2011 d'unifier ses 51 aides sociales en un crédit universel unique et plafonné au niveau du revenu moyen d'un foyer anglais avec une application progressive : pour l'instant, la réforme prend trois ans de retard³ et l'application vise 7,7 millions de foyers concernés en 2017 et tout le pays couvert en 2021. Sur 12 ans (2011-2023), le gouvernement espère investir 3 milliards de livres pour lancer la réforme, pour ensuite économiser 37 milliards de livres d'ici 2023⁴. Le nouveau système de protection sociale est aussi en train d'être entièrement informatisé au niveau central (mettant fin aux doublons et à la multiplication des guichets) avec un compte qui suit les revenus du bénéficiaire et de son foyer semaine après semaine. Dès avril 2013, le cumul des allocations a été

Mais c'est encore pire pour un couple marié avec un enfant dont l'un travaille au Smic avec une prime d'activité et qui cumule un total de 1 876 euros par mois : dans ce cas, travailler à temps plein et faire une déclaration conjointe du foyer, leur rapporte seulement 81 euros de plus par mois. On comprend donc que notre système de solidarité est inefficace et générateur d'injustice pour ceux qui respectent les règles du jeu et qui perçoivent un revenu du travail. Ce système, en plus de son coût pour le budget national, ne peut plus satisfaire personne. Ainsi revoir les prestations sociales non contributives, dans leur ensemble, est une nécessité. Et avoir un système de protection sociale plus juste et moins onéreux, est possible notamment si l'on suit l'exemple britannique.

plafonné et ne peut plus dépasser le revenu annuel moyen d'un foyer, après prélèvements obligatoires, aux alentours de 2 166 livres par mois, soit l'équivalent de 2 805 euros par mois (1 812 euros par mois pour un célibataire et 2 588 euros par mois pour une famille avec des enfants). Cette mesure, très populaire, ne permet pas de réaliser une économie importante mais a le mérite de rendre le système plus juste et mieux accepté par la population. Ce crédit universel est accompagné d'une baisse du montant des aides et d'un durcissement des conditions de versement⁵. Par exemple, pour stopper la montée des dépenses d'aides au logement (de 11 milliards de livres en 1997-98 à 21 milliards en 2009), la réforme a introduit une *Bedroom Tax*⁶. Avec cette nouvelle législation, les bénéficiaires des aides au logement verront leurs allocations réduites s'ils vivent dans un logement trop grand pour leurs besoins. Les Britanniques ont aussi décidé la fin de l'indexation des allocations sur l'inflation. Ainsi sur les trois prochaines années, l'augmentation ne devrait pas dépasser 1 % annuel (contre 2,2 % en suivant le cours de l'inflation).

■ 5 Exemple : Pour stopper la montée des dépenses d'aides au logement (de 11 milliards de livres en 1997-98 à 21 milliards en 2009), la réforme sociale introduit une *Bedroom Tax*. Avec cette nouvelle législation, les bénéficiaires des aides au logement verront leurs allocations réduites s'ils vivent dans un logement trop grand pour leurs besoins : au total, près de 660 000 bénéficiaires perdront 728 livres/an en moyenne.
 ■ 6 Voir article en entier : Royaume-Uni : une austère mais populaire réforme sociale, www.ifrap.org, 29/06/2013.

Le revenu universel, ce mirage idyllique

Pour simplifier ce maquis des aides, beaucoup de « réformateurs » proposent des solutions, les idées d'une aide sociale unique ou d'un revenu universel étant les plus débattues... voire confondues. Le revenu universel consisterait à supprimer toutes les prestations sociales y compris celles relatives au chômage et à la retraite pour les remplacer par un revenu que tous les citoyens percevraient. Le principe serait que « l'entreprise France » verserait à chacun de ses actionnaires/citoyens, une somme mensuelle fixe de la naissance au décès. Pour un mineur, ces sommes seraient bloquées sur un compte et à sa majorité, la personne pourrait choisir de poursuivre ses études en puisant dans cette bourse que la Nation lui aurait constituée, de s'acheter une voiture, ou tout autre chose... La liberté serait totale et la société miserait sur un libre choix mature. Dans ce monde idéal, le crédit social serait simple à distribuer, son financement serait assuré par le produit des différents impôts d'État, des cotisations sociales employeurs/employés et il serait imposable à partir du moment où le bénéficiaire le deviendrait. Sur les questions d'équilibre financier, de transition par rapport à l'existant, les défenseurs du revenu universel restent plus flous, ainsi que sur les conséquences en matière du rapport à l'emploi de la société, voire de l'inflation des prix qu'une telle mesure pourrait avoir. Vraisemblablement, un revenu universel coûterait beaucoup plus cher que notre système actuel de protection sociale et n'a rien à voir avec la proposition de la Fondation iFRAP, d'une allocation sociale unique plafonnée et fiscalisée, qui vise à être une variable de solidarité à destination de ceux qui ne travaillent pas ou qui ne gagnent pas suffisamment et qui ne cherchent pas à se substituer aux revenus de remplacement de type chômage ou retraites.

L'allocation sociale unique (ASU), plafonnée et fiscalisée

La proposition de refonte de la Fondation iFRAP s'inspire directement du Crédit universel britannique mais va plus loin avec une fusion des aides non contributives... et des organismes gestionnaires ! Il s'agit d'une refonte complète de notre vision et de notre système de protection sociale pour une plus juste répartition entre les ménages en passant à une logique de versement par foyer, une centralisation des informations pour moins d'échanges financiers entre les organismes et un élargissement de l'imposition à tous les foyers pour créer une plus grande cohésion nationale entre ceux qui contribuent et ceux qui perçoivent. Comment ? Il faut, pour cela, mettre en place progressivement une allocation sociale unique (ASU) plafonnée, versée par un organisme unique, en fonction des caractéristiques du foyer social et imposable.

Le périmètre de l'ASU

Seront unifiées les 47 aides sous conditions de ressources (et donc non contributives), relevant de près de 80 modes de calcul différents, (primes, majorations, âge, etc.) et pour un montant de versement total de 95,7 milliards d'euros. On trouve les aides des branches :

- **Famille** : 75,3 milliards d'euros dont les allocations famille (Paje, complément familial, APP, APE, allocation de rentrée scolaire), les allocations en faveur de l'enfant et de l'adulte handicapé, les allocations logement, les primes exceptionnelles accordées par l'État et les frais de tutelle (frais de mandataires judiciaires, volet enfant et adulte). Et en plus, les transferts entre organismes au titre des compensations, des prises en charge comme l'assurance vieillesse des parents au foyer, des congés paternité, etc. ;
- **Vieillesse** : 2,2 milliards d'euros pour les allo-

cations au titre du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, les majorations pour pension, les allocations mère de famille, etc.) ;

I Unedic : 3,05 milliards d'euros pour les prestations en faveur du retour à l'emploi non financé par les cotisations (aide retour à l'emploi formation, l'allocation supplémentaire de reclassement, etc.) ;

I Les aides locales des départements : 15,07 milliards d'euros pour les aides à domicile (APA, PCH, ACTP), l'accueil familial, etc. Il s'agira de fusionner, au final, l'ensemble de l'activité de la branche famille, les soutiens du FSV, les prestations d'assistance sociale en espèces des administrations publiques locales et de l'État, les autres dépenses des départements en la matière, les prestations extralégales des Cnam et Cnav et les prestations chômage hors prestations contributives de retour à l'emploi. Seront aussi supprimées toutes les aides facultatives et non obligatoires que versent actuellement **les partenaires sociaux** : il s'agit de prestations extralégales non obligatoires qui se superposent à d'autres dispositifs existants et dont les volumes sont de plus en plus conséquents. Ainsi, la Cnav verse plus de 271,5 millions d'euros de prestations extralégales, la MSA plus de 182,7 millions, la Cnam plus de 235 millions, le RSI plus de 103 millions et les Caf plus de 122 millions d'euros. Les partenaires sociaux distribuent donc chaque année 913 millions d'euros de prestations non obligatoires. **Le périmètre de départ des prestations à rééquilibrer et supprimer est donc de 96,5 milliards d'euros.**

Toute l'organisation de cette nouvelle protection sociale sera centrée sur les foyers et non pas sur les fonctions comme cela se fait actuellement. Ainsi, en ce qui concerne les prestations qui portent actuellement sur des états (vieillesse, famille, logement, invalidité, handicap...), elles deviendront une variable personnalisée unique au foyer bénéficiaire.

Cette allocation sociale unique sera soumise :

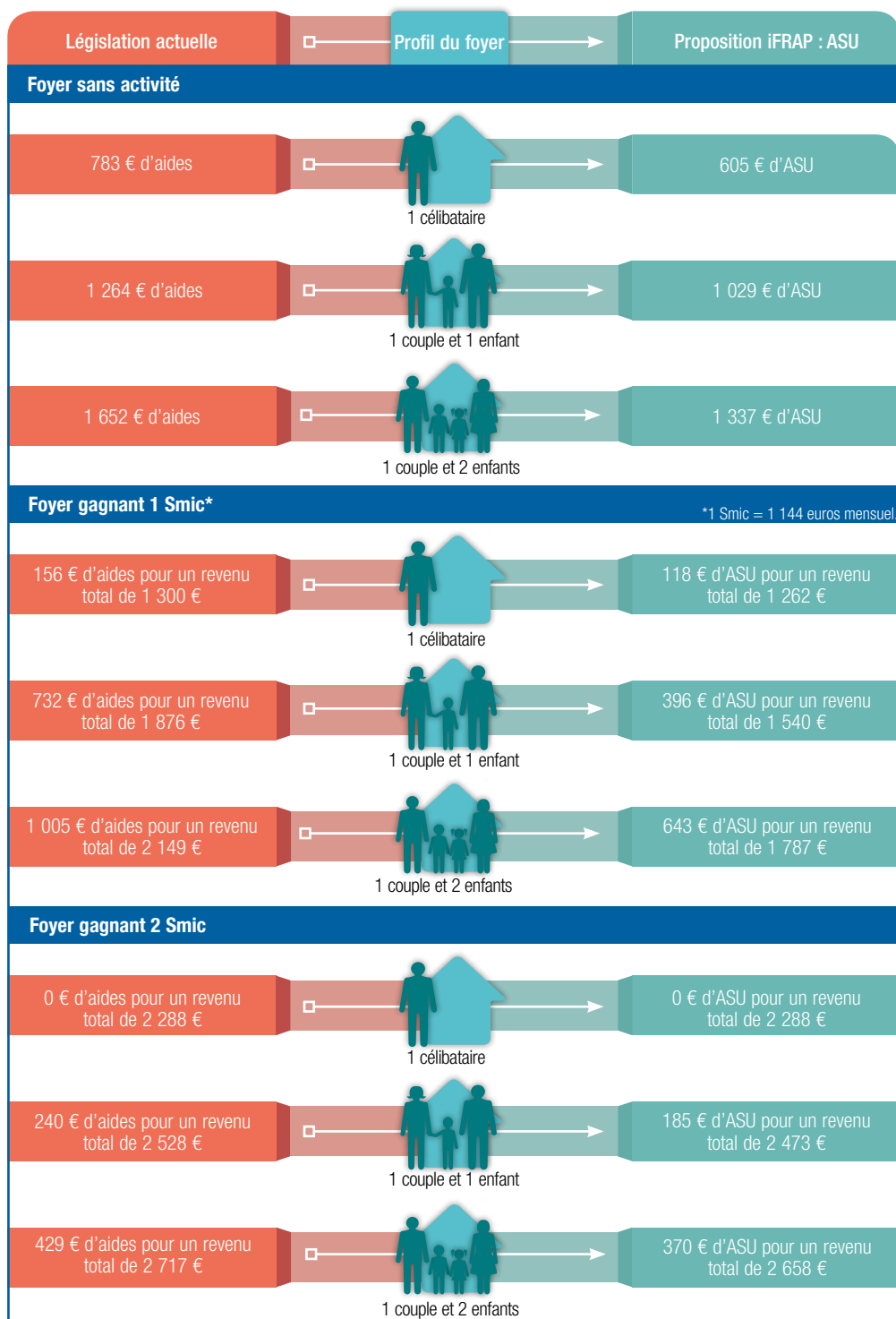
I à un plafond de 2 500 euros de cumul d'aides et de revenus du travail, par foyer et par mois. Pour les familles, l'idée serait

de remédier à la disparition des allocations familiales pour ceux qui gagnent plus de quatre fois le Smic en augmentant le quotient familial jusqu'à 3 000 euros par enfant (montant calculé en prenant en considération que chaque enfant dans la nouvelle allocation permet de toucher 3 705 euros de plus par an). Et ce, pour un total de 2 milliards d'euros de baisse d'impôts plus pertinent que de prélever trop d'impôts pour reverser ensuite des demis ou des quarts d'allocations familiales (voir encadré) ;

I à la composition du foyer en renforçant la fiabilité des informations sur les bénéficiaires (personnes à charge, handicap, revenus, etc.). Aujourd'hui le flou est entretenu par la distinction entre le foyer social et le foyer fiscal ce qui facilite la fraude. Lier les deux foyers doit permettre d'obtenir une vision globale des bénéficiaires de l'ASU et des foyers fiscaux ;

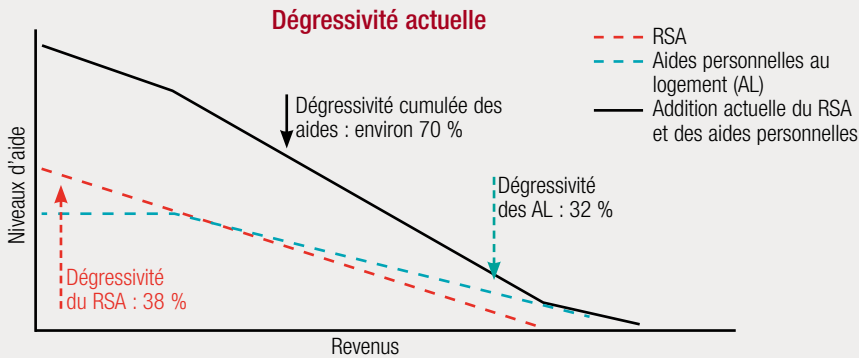
I à l'impôt dans une logique un euro perçu au titre de la solidarité est égal, aux yeux de l'État, à un euro perçu du travail. Avoir intérêt à déclarer ses revenus et à travailler doit redevenir la norme pour l'intérêt général.

L'objectif de l'allocation sociale unique est aussi d'ancrer dans la société la conviction qu'il est plus intéressant de travailler que de vivre de minima sociaux. Un couple ne travaillant pas avec un enfant percevrait ainsi 1 029 euros d'allocation unique par mois, et le même couple avec un Smic disposerait de 1 468 euros dont une aide de 324 euros par mois. Surtout, à chaque fois qu'un bénéficiaire de l'aide unique travaillerait un peu plus, l'aide serait moins dégressive que ne le sont les aides actuelles. L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a montré que, pour 100 euros de revenus nouveaux du travail déclarés, le RSA baisse de 38 euros et les aides personnelles (notamment au logement), de 32 euros. Ce qui n'incite évidemment pas à déclarer le revenu en question. Le calcul de l'allocation unique a été paramétré afin que pour 100 euros de revenu du travail en plus, il subsiste 70 euros d'aide (voir encadré sur la dégressivité).



Lecture : 1 célibataire gagnant 1 Smic touche 156 euros d'aides aujourd'hui, il en toucherait 118 selon le paramétrage de notre proposition d'allocation sociale unique (ASU).

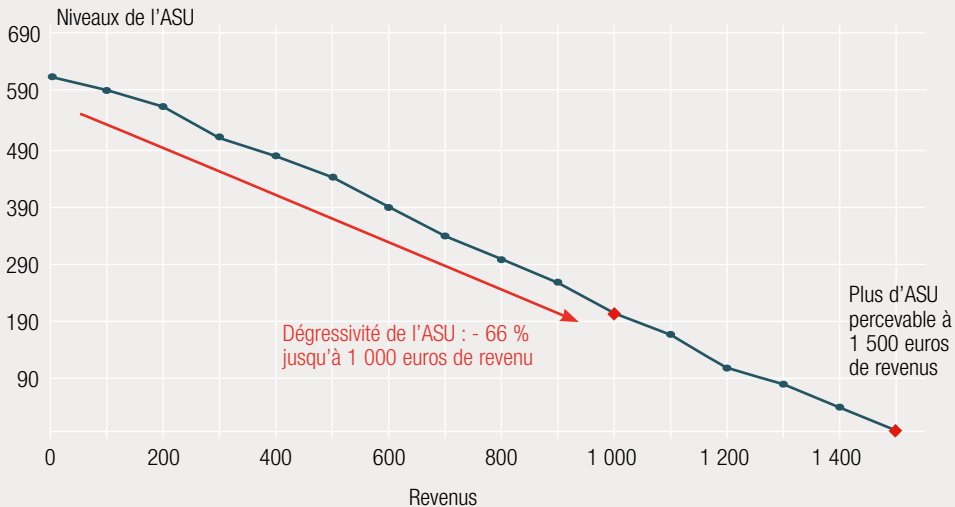
Proposition de l'iFRAP : l'allocation sociale unique



Source : Igas, Rapport RM2012-S4P relatif à « l'évaluation des aides personnelles au logement », mai 2012, p. 31.

Le graphique de l'Igas montre une dégressivité des aides cumulées égale à 70 % du revenu minimal permettant de toucher une aide au revenu maximal où l'aide n'est plus versée. Sauf qu'aucun montant d'aide ou de revenus n'est donné ! Dans notre proposition, la dégressivité de l'ASU est égale à - 66 % de son maximum, pour un célibataire isolé, quand ce dernier touchera 1 000 euros par mois de revenu. Au-delà de 1,3 fois le Smic (soit environ 1 500 euros net de revenu mensuel) la prestation est nulle. Le même principe s'applique pour un couple sans enfant, le seuil passant à 1,6 fois le Smic cette fois (1 800 euros mensuel environ). Pour une personne isolée avec enfant, la prestation reste plafonnée à 1,3 fois le Smic comme précédemment cependant, elle bénéficie d'une prestation « variable enfant » ou « variable enfant handicapé », dégressives aussi en fonction de son revenu. Par exemple, pour un revenu net de 1 500 euros, la prestation « variable enfant » s'élèvera à 227 euros par mois. Le même principe de variable s'applique pour les personnes souffrant d'un handicap ou d'une dépendance.

Dégressivité de l'allocation sociale unique pour une personne isolée



La gestion de l'ASU

La galaxie sociale et les 330 organismes et guichets devront être rationalisés progressivement en seulement deux niveaux, un régional et l'autre national sous les services fiscaux. La mise en place pourra être prévue en trois temps. Dans un premier temps, au niveau des régions, on trouvera une caisse régionale de l'ASU, issue de la fusion :

- des services des Caf (chargés de la liquidation des aides) ;
- des services de l'État et des départements qui cogèrent le RSA avec les Caf ;
- des services des départements qui gèrent l'action sociale (FSL, RSA, etc.) ;
- des équipes et services de la branche maladie qui gèrent les aides à l'acquisition d'une mutuelle ou encore les tarifs énergie.

Sera ainsi économisé le coût de ces conseils d'administration locaux (160 millions d'euros d'économies). Cet organisme unique pourra être accompagné, au niveau local, par les centres communaux d'action sociale devenus centres communaux de protection sociale. Les caisses régionales de l'ASU établiront et verseront le montant de l'ASU sur la base du nouveau mode de calcul et du dossier de chaque foyer... mais cette information devra également être envoyée à l'administration fiscale.

Parallèlement, c'est l'informatisation du système qu'il va falloir organiser. Comme pour le Crédit universel britannique, un guichet numérique pour chaque foyer devra être mis en place où le bénéficiaire principal devra renseigner : son numéro de Sécurité sociale, son RIB, son adresse, ses revenus mensuels et la composition de son foyer. À terme, ce compte en ligne « ASU » aura vocation à se fondre avec la déclaration de revenu en ligne.

Puis dans un dernier temps, ce sera à l'administration fiscale de collecter les renseignements utilisés pour déterminer la somme d'ASU à verser (elle pourra être nulle) ce qui suppose que tout allocataire potentiel devra, pour bénéficier de l'ASU, être recensé dans un foyer fiscal, qu'il bénéficie de revenus ou pas. L'administration fiscale aura donc la tâche de calculer, en fonction des revenus de toute nature et de la situation du

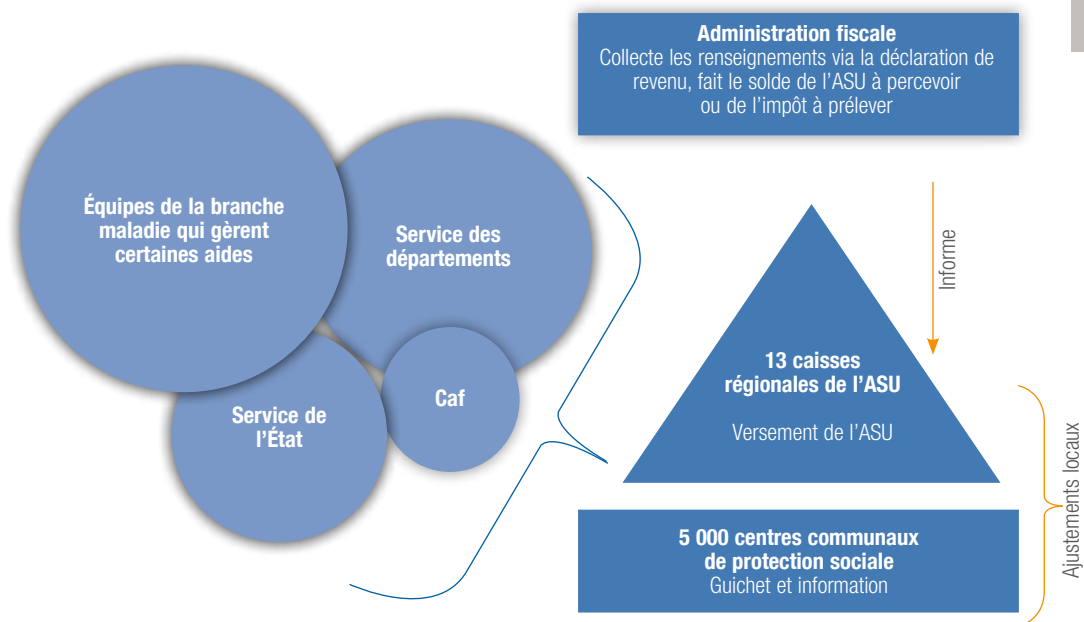
foyer social, le montant de l'ASU à percevoir ou de l'impôt à prélever pour le foyer. Le montant de l'ASU sera donc égal au solde entre l'impôt à payer et les prestations à recevoir. Dans les cas où les revenus du foyer baissent, ou si la composition du foyer évolue de manière à nécessiter le versement de l'ASU, l'administration en informera la caisse régionale de l'ASU qui sera toujours en charge du versement.

À terme, on peut imaginer que l'ASU fonctionne comme un crédit d'impôt pour éviter de prélever des impôts pour ensuite reverser des aides à la plupart des foyers comme cela se fait aujourd'hui. Évidemment, on pourra toujours procéder à des lissages pour éviter trop d'à-coups dans les revenus perçus par le foyer. Ceci est une vision à très long terme et ambitieuse. Que les services fiscaux prennent en charge l'ASU permettra de mettre fin aux fraudes de façon drastique. En effet, pour mettre fin aux transferts financiers et d'informations, de dossiers papiers et de guichets, quoi de mieux que de confier le croisement des données à nos services fiscaux pour vérifier les situations des ménages allocataires et le bien-fondé du versement de l'aide.

Jusqu'à 10 milliards d'économies

Concernant les économies potentielles, les imbrications entre les aides sont grandes et les régimes fiscaux très différents : le nouvel équilibre des masses financières de l'ASU reste délicat à calculer mais les économies devront se concentrer sur une réduction significative de la fraude, la fin de l'autoconsommation des flux de la solidarité par le système (transferts, frais de gestion, accompagnement, entretien de multiples structures). Le total des économies réalisées grâce à cette réforme est estimé à 5 milliards d'euros sur les coûts de gestion (Caf et départements fusionnés) et de 5 milliards d'euros sur les prestations versées : soit un total de 10 milliards d'euros sur un périmètre de 95,7 milliards d'euros, passant ainsi à une dépense de 85,7 milliards d'euros de solidarité mieux répartie et contrôlée (plus 1 milliard d'euros de suppressions des prestations extralégales).

La nouvelle organisation de l'ASU : une gestion simplifiée



La fin du cumul des aides

Cumul mensuel des aides (en euros)	Célibataire	Couple + 2 enfants	Couple + 2 enfants	Couple + 2 enfants
Revenu du travail	0	0	1 144	2 288
RSA (forfait logement déduit)	461	945	447 euros de prime d'activité	211 euros de prime d'activité
APL (1)	309	486	364	24
Allocation familiale	0	130	130	130
ARS	0	64	64	0
Prime de Noël	13	27	0	0
Tarifs sociaux	NC	NC	0	0
Aides locales	NC	NC	0	0
Total de l'aide	783	1 652	1 005	429
ASU	605	1 029	643	370

Pour les bénéficiaires : une simplification pas que de façade

Pour les bénéficiaires, la mise en place sera progressive et donnera lieu à un double lissage sur plusieurs mois (et années dans le cas de notre vision à long terme). D'une part, pour faire converger le total des aides cumulées actuelles vers le montant de l'ASU (en fonction de la composition du foyer) et d'autre part, pour la mise en place d'un lissage régulier pour suivre l'évolution du foyer, sa composition (mariage, naissance, décès, retour d'un enfant, événement de la vie) et de ses revenus (augmentation, diminution, chômage, etc.). À quelle fréquence suivre l'évolution du foyer ? Au départ, le moment de la déclaration de revenu semble être le moment le plus opportun mais avec l'information de l'aide sous un compte unique par bénéficiaire, on peut imaginer suivre les foyers au mois le mois (comme cela se fait au Royaume-Uni où le bénéficiaire doit mettre à jour sa situation et ses revenus mensuellement). Cela demandera une modernisation de nos services fiscaux afin qu'ils puissent suivre mensuellement les 36,5 millions de foyers que l'on compte en France.

Enfin, le principal gain pour les contribuables et les allocataires, en plus d'une simplification de service (un organisme, un

compte en ligne, une déclaration de revenu, une aide), ce sera l'automatisation de l'aide. Nous l'avons vu, aujourd'hui le système est devenu injuste, illisible et les erreurs se multiplient. Face à cela, certains se découragent tandis que d'autres fraudent et tentent d'en tirer le maximum. Si aujourd'hui, le montant des fraudes est difficilement quantifiable, celui du non-recours l'est tout autant : dans les deux cas, on parle de plusieurs milliards d'euros. Le non-recours peut prendre plusieurs formes : la « peur du guichet » ou de la stigmatisation, le manque d'information ou de compréhension du système et le défaut de réception ou l'erreur administrative. Au niveau des collectivités, de nombreuses démarches tentent de lutter contre la « peur du guichet » en cherchant à informer les bénéficiaires autrement : dans la Loire-Atlantique, les agents sillonnent les villes en tripoteur pour porter l'information directement aux citoyens. Innovant mais un peu gadget. Pour lutter contre les vrais dysfonctionnements du système, il faudra bien plus que des vélos... Il faudra même supprimer les guichets et laisser les services fiscaux en charge du calcul de l'ASU, à partir des déclarations de revenus et des renseignements sur le foyer : grâce à cela, les bénéficiaires n'auront pas de démarche à faire puisque le versement de l'aide sera automatisé.

Rehaussement du quotient familial à 3 000 euros

Le plafonnement du quotient familial (QF) a été activé pour la première fois en 1981 à 16 380 francs. Il fut ensuite baissé en 1999 à 11 000 francs, à nouveau en 2013 à 2 000 euros puis en 2014 à 1 500 euros (voir tableau). En compensation de la montée en puissance de l'ASU, qui devrait se traduire par la suppression de l'ensemble des prestations familiales pour les ménages les plus aisés, sera mis en place symétriquement un doublement du plafond du QF actuel, soit 3 000 euros par demi-part. L'enjeu est de rémunérer – par prestation ou hors prestation – le coût de l'entretien d'un enfant de façon comparable quel que soit le revenu de référence. Selon notre proposition, avec l'ASU, un couple sans enfant et sans activité disposerait d'une allocation de 720,25 euros par mois. Ce même couple sans emploi avec un enfant disposerait d'une allocation de 1 029,05 euros par mois.

L'écart annualisé représente donc un montant de 3 705 euros, soit le coût unitaire de l'enfant à charge. Un troisième couple sans emploi avec, cette fois, deux enfants à charge, verra son ASU s'élever à 1 337 euros par mois. L'écart correspondant à la charge de deux enfants s'élèvera donc à 7 411,32 euros par an. Le dispositif que nous proposons est, ainsi, cohérent en bas de distribution des revenus. À partir du seuil d'imposition (5^e décile de revenu), le QF prend le relais. **Notre proposition est de plafonner ce dernier à 3 000 euros/demi-part, soit deux fois le montant du plafonnement actuel afin de compenser la fin de l'universalité des prestations familiales⁷.**

Évaluation de l'effet de la mesure

Changement	Impact	Nombre de foyers touchés
Notre proposition, passer le QF de 1 500 à 3 000 €	2,17 milliards €	Incertain, sans doute 1,3 million
En 2014, le QF passe de 2 000 à 1 500 €	1 milliard €	1,26 million de foyers fiscaux
En 2013, le QF passe de 2 336 à 2 000 €	554 millions €	1 million de foyers fiscaux
En 1999, le QF passe de 16 380 frs à 11 000 frs	610 millions €	500 000 foyers fiscaux

Source : Fondation iFRAP 2016, PLF 1999, 2014, 2015 et 2016.

La mesure représenterait un coût de **2,17 milliards d'euros** mais elle pourrait être complétée par la mise en place de la perte des demi-parts lorsque les enfants cessent d'être rattachés au foyer fiscal. Actuellement, les deux enfants partis en premiers partent avec une part fiscale au lieu de la demi-part qu'ils représentaient. Une pratique qui est particulièrement préjudiciable aux familles nombreuses (parce que l'ajustement des équipements se fait à la hausse en fonction du nombre d'enfants à charge, chambres, taille de voiture, etc.). Nous proposons que le départ de l'aîné représente une perte d'une demi-part pour ses parents et ainsi de suite pour les familles nombreuses à partir de trois enfants. Le coût estimé de cette mesure complémentaire, pour le départ des deux premiers enfants du foyer fiscal, est évalué à **1,4 milliard d'euros**.

Il faudrait évidemment gager ces mesures prises au bénéfice des familles assujetties à l'IR. Nous proposons d'en assurer le financement par les économies dégagées par la mise en place d'une ASU et par une suppression du supplément familial de traitement pour les fonctionnaires. Celui-ci témoigne en effet d'une grande iniquité dans la mesure où il évolue proportionnellement à l'élévation du revenu. Un fonctionnaire catégorie C touche donc un supplément familial de traitement inférieur à un agent de catégorie A. Une mode de distribution en pleine contradiction avec le principe des allocations familiales, parce que ces dernières ont toujours été forfaitaires et parce qu'elles sont maintenant « modulées » à la baisse en fonction du salaire. Son coût pour l'État est de 914 millions d'euros en 2014, et représente un coût comparable pour la territoriale et l'hospitalière (270 et 370 millions d'euros respectivement), soit un total de 1,55 milliard d'euros.

■ 7 Voir documentation de base, *Plafonnement des effets du quotient familial*, avec le nouveau barème applicable pour 2016, *Impôt sur le revenu : formule de calcul 2016 (revenus de 2015)*, www.leparticulier.fr, 21/01/2015.

Conclusion

L'année 2015 s'est achevée avec une croissance de 1 % environ du PIB, soit un peu plus de 20 milliards d'euros. Seulement, cette somme a été complètement absorbée par la seule augmentation du coût de notre protection sociale. Il convient à tous d'ouvrir les yeux : nous payons collectivement beaucoup trop cher, plus de 730 milliards d'euros, pour verser des aides éparpillées, additionnées et distribuées par des organismes quasi concurrents. À force de vouloir répondre à chaque situation, on a ajouté des étages dans le mille-feuille social et on a créé près de 50 aides *ad hoc* pour le logement, pour l'énergie, pour les transports, pour les naissances, pour ceux qui ne travaillent pas, pour Noël, pour la rentrée scolaire, pour le handicap, pour la vieillesse, etc. Le tout pour presque 100 milliard d'euros chaque année. Le gouvernement, lui-même, serait en train de réfléchir à une allocation sociale unique, qui est aussi la mesure qui agite les QG de campagne des potentiels candidats aux présidentielles. Mais 2017 devra être l'année du passage à l'acte et non plus des promesses non tenues : le prochain président(e) et son gouvernement doivent arriver avec une proposition détaillée et chiffrée sur la table.

Dans cette logique, la Fondation iFRAP a chiffré cette réforme et propose un modèle de gestion centralisé, reposant sur les services fiscaux et les régions aux compétences renforcées :

- plus juste et plus simple à percevoir pour les bénéficiaires ;
- plus ferme avec les fraudeurs ;
- moins complexe à gérer pour l'État et les collectivités (régions et communes).

C'est un projet ambitieux mais gagnant pour tous sur le long terme.

Le modèle de réforme et le paramétrage de

l'ASU que nous proposons doivent permettre 10 milliards d'euros d'économies sur les frais de gestion et grâce à un équilibrage du montant versé. Cette ASU a aussi comme objectif de lisser les effets de seuils qui causent des situations injustes où le travail n'est pas plus rémunérateur que la non-activité. Mettre fin à ces effets doit rendre plus incitatif un retour à l'emploi. Il faut aussi lutter plus efficacement contre la fraude et les erreurs administratives, actuellement camouflées par la grande complexité du système : l'ASU, elle, sera sous le contrôle direct de Bercy et des services fiscaux qui auront une vision exhaustive des revenus et de la composition des foyers en France, de ceux qui doivent percevoir une aide comme de ceux qui peuvent payer des impôts. Actuellement, seuls ces derniers sont recensés par Bercy mais mettre dans la boucle sociale et fiscale plus de 30 millions de foyers français, c'est le seul moyen de s'assurer que tous participent à l'effort national quand ils le peuvent et sont couverts par la solidarité nationale quand ils le doivent.



**Simulateur
de l'allocation
sociale unique
(ASU) en ligne**

Rendez-vous sur notre site internet (www.ifrap.org) pour calculer votre ASU à partir de vos revenus annuels et de la composition de votre foyer, sur notre simulateur en ligne.