

Quelle politique sociale ? Minima sociaux, chômage, logement

in Michel Forsé, Olivier Galland (dir.), *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Paris, Armand Colin, 2011, pp. 226-233.

Julien Damon

Les Français estiment que les revenus d'assistance, avec leurs différences de nature, sont, globalement, d'un niveau faible. Ils souhaitent, dans leur majorité, qu'aux indemnités du chômage soient attachées des contreparties et des obligations, sans pour autant aller jusqu'à l'acceptation obligatoire, par les chômeurs, de tout emploi. En termes de politique du logement social, ils estiment que priorité doit être donnée à l'accueil des plus modestes. La considération pour la mixité sociale est seconde, sauf peut-être aux yeux personnes directement concernées.

La politique sociale française – à comprendre comme l'ensemble des dépenses de protection sociale – est l'une des plus denses et des plus performantes du monde. Avec 30 points de PIB et d'incontestables résultats en matière, par exemple, de santé et de limitation des inégalités, ce plan crucial de l'intervention publique est en permanence objet d'interrogations, d'évaluations et de réformes. Sans entrer dans toute l'horlogerie des appareils institutionnels et des différents risques couverts, l'enquête autorise quelques informations et mises en perspectives sur trois sujets sensibles. N'abordant pas frontalement les grandes problématiques des risques santé, maladie, retraite, il est tout de même possible de mettre au jour quelques grands traits des appréciations des Français autour de trois sujets d'importance, en cours de refonte et toujours en bonne place des discussions et controverses politiques.

21.1 Le montant des minima sociaux

Dans la famille des prestations sociales, les « minima sociaux » constituent un des principaux instruments de la lutte contre l'exclusion. Ce sont les plus importantes prestations nationales d'assistance. L'expression désigne des allocations qui placent les ressources d'une personne ou d'un ménage à un niveau minimum. Fruit d'une construction historique relativement longue, le système français de minima sociaux en compte maintenant dix. Certains sont des prestations non contributives de Sécurité sociale, d'autres des prestations d'aide sociale pouvant s'adresser à des personnes aptes au travail. Certains sont familialisés, au sens où leur montant tient compte de la taille du ménage. D'autres sont individualisés.

Le trait commun à ces allocations, aux finalités et aux principes variés, est leur caractère « différentiel » : leur montant est calculé comme la différence entre les ressources de l'allocataire et le plafond de ressources, limité au montant maximum de l'allocation. Élaborés juridiquement sur une logique de besoins à satisfaire, ils sont principalement financés par les impôts.

Fin 2008, 3,3 millions de personnes étaient allocataires d'au moins une de ces prestations. En incluant les ayants droits (conjoint et enfants des bénéficiaires), plus de 6 millions de personnes étaient couvertes par les minima sociaux, soit 10 % de la population vivant en France. On parle d'ailleurs parfois de « pauvreté administrative » pour désigner la part de la population française dépendant de ces prestations d'assistance.

Les deux plus importants minima sociaux (en termes de nombre de bénéficiaires) sont le RMI (devenu RSA depuis fin 2008) et l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH). Cette prestation, créée en 1975, est destinée aux personnes atteintes d'un handicap d'origine non professionnelle et qui n'ont pas droit à une pension d'invalidité. Elle voit croître linéairement

son nombre d'allocataires depuis 1990, signe peut-être d'une détection plus efficace des handicaps mais aussi du passage d'une partie des bénéficiaires d'autres minima sociaux dans la catégories des handicapés. Elle compte plus de 800 000 allocataires fin 2007.

Conçue pour compenser un manque de ressources qui peut être consécutif d'un handicap, l'AAH se différencie du RMI (ou « RSA socle », c'est-à-dire sans emploi) dans la mesure où cette dernière prestation, créée en 1988, n'a pour condition d'éligibilité, outre l'âge (au moins 25 ans), que l'absence ou la faiblesse des ressources. Si toutes les deux relèvent de la logique des minima sociaux, elles n'ont pas vraiment les mêmes fondements, ni les mêmes visées. Une traduction de ces différences de nature se trouve dans leur montant. Proche, pour une personne seule sans aucune autre ressource, de 682 euros par mois, l'AAH est d'un montant très nettement supérieur au RMI, qui, est, pour un ménage similaire, d'environ 448 euros.

84 % des Français considèrent, d'après l'enquête PISJ, que cette différence de traitement est juste. Le sentiment d'appartenance à différentes catégories sociales ne fait pas significativement varier le résultat. Sinon pour ceux qui s'estiment défavorisés ou exclus, dont les deux tiers seulement pensent qu'il est juste d'avoir un montant d'AAH supérieur au RMI, dans toutes les autres classes sociales, ce sont plus de huit Français sur dix qui sont d'accord avec cette option.

Cette forte adhésion à la singularité de l'AAH par rapport au RMI/RSA confirme des résultats d'autres enquêtes. Dans le cadre du suivi barométrique réalisé par BVA pour le Ministère des Affaires sociales, sur l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale, de la précarité, de la famille et de la solidarité, la part des Français jugeant normal que l'AAH soit plus élevée que le RMI, est, dans toutes les vagues de l'enquête réalisées depuis le début des années 2000, supérieure à 90 %.

Il s'agit d'une information importante pour le réformateur. En effet, les minima sociaux font l'objet d'une dynamique de transformations structurelles visant une fusion, au moins un rapprochement, de leurs cadres juridiques et modalités de gestion. Le RSA incarne, entre autres, ce mouvement, avec fusion du RMI et de l'Allocation de Parent Isolé (API). D'un point de vue technique, il est prévu d'aller vers un rapprochement de la gestion de l'AAH et du RMI, en particulier avec un projet de suivi trimestriel des ressources des bénéficiaires. Ce rapprochement, annoncé pour 2010 et reporté à 2011, doit s'effectuer dans un contexte attentif aux natures différentes de ces prestations, différences claires à l'esprit des Français.

Le montant du RMI, c'est-à-dire du RSA pour une personne seule sans emploi, est d'environ 448 euros par mois. Cette somme est-elle, aux yeux des Français, ajustée ? 61 % estiment, dans l'enquête PISJ, qu'il conviendrait de l'augmenter, 34 % de le maintenir à ce niveau. 5 % jugent qu'il faudrait le diminuer. Si, dans toutes les classes sociales, les répondants se prononcent majoritairement en faveur d'une augmentation, la gradation (ou la dégradation, selon le point de vue) est frappante. Trois quarts des personnes qui s'estiment défavorisées ou exclues souhaitent cette augmentation. Ce n'est que le cas que d'une très courte majorité des personnes qui considèrent appartenir à la classe supérieure. Quant à une éventuelle diminution du montant de la prestation, une personne aisée sur dix s'y déclare favorable, quand ce n'est le cas que de 2 % des défavorisés et de 5 % des classes moyennes.

Tableau 21.1 Évolution souhaitée du montant du RMI/RSA selon l'appartenance déclarée de classe

	Défavorisés ou exclus	Classe populaire ou ouvrière	Classe moyenne inférieure	Classe moyenne supérieure	Classe supérieure, gens aisés	Aucune appartenance de classe
Augmenter le RMI/RSA	73 %	67 %	58 %	60 %	52 %	58 %
Maintenir le RMI/RSA à son niveau	25 %	28 %	37 %	36 %	37 %	38 %
Diminuer le RMI.RSA	2 %	5 %	5 %	4 %	11 %	4 %

Les personnes favorables à une augmentation du RMI/RSA accepteraient-elles une hausse de leurs prélèvements sociaux (impôts ou cotisations) pour la financer ? De manière assez surprenante, a priori, la réponse est majoritairement négative. 58 % des répondants concernés ne veulent pas de cette hausse. Il est probable que si la question avait porté sur les impôts en général et non sur ses propres impôts les résultats auraient été différents. Ils sont en tout cas parfaitement cohérents avec d'autres enquêtes posant des questions parfaitement similaires. Toujours dans le cadre du suivi barométrique réalisé par BVA, on trouve, sur la décennie 2000, une proportion de deux tiers de Français d'accord avec une augmentation. Depuis le milieu de la décennie, plus de la moitié des répondants allant dans ce sens se refusent à une hausse de leurs propres impôts et cotisations afin de financer une augmentation du montant du RMI/RSA.

Quelles que soient les opinions sur la hauteur et la nature du RMI/RSA, tout comme celles relatives à l'AAH, il importe de souligner que leur montant est, de fait, jugé faible dans l'absolu. En effet, 448 € par mois (RMI/RSA) ou 682 € (AAH) sont des niveaux très bas au regard de ce que les individus estiment être le montant du revenu « en dessous duquel on ne peut pas s'en sortir ». Une personne sur dix seulement considère que le minimum mensuel pour s'en sortir peut être inférieur à 1 000 euros. La moitié estiment qu'il faut au moins 1 400 euros¹. De tels constats sur le décalage entre le plancher de revenu (le dernier filet de protection sociale) permis par l'État providence et ce que les personnes estiment nécessaire pour vivre dignement, ne veut pas dire, on le voit bien, que tous les individus pensent que les minima sociaux doivent être augmentés. Avant des problèmes économiques et techniques de fixation de barèmes de prestations, il y a des considérations fondamentales de justice.

21.2 L'activation de l'assurance chômage

Nombre de réformes récentes des politiques sociales, des minima sociaux et de l'assurance chômage en particulier, se sont légitimées et réalisées au nom de l'« activation » des dépenses et des mécanismes. L'idée, derrière l'activation, est double. Il s'agit, d'une part, de tout faire pour que les gens soient en emploi, considéré comme le meilleur rempart contre la pauvreté et les autres difficultés. Il s'agit, d'autre part, de lutter contre les pièges à inactivité et autres trappes à pauvreté, érigés en effets pervers de systèmes d'indemnisation ou de compensation prétendument trop généreux. Le principe est de revoir les fondements et l'organisation des prestations de manière à inciter les bénéficiaires à retrouver un emploi et de façon à diminuer au maximum les potentielles sources de désincitation.

Toutes les controverses et toutes les argumentations techniques, que l'on retrouve, par exemple, dans le montage et la mise en œuvre du RSA, relèvent d'une même problématique, celle des liens entre activités et garantie de ressources.

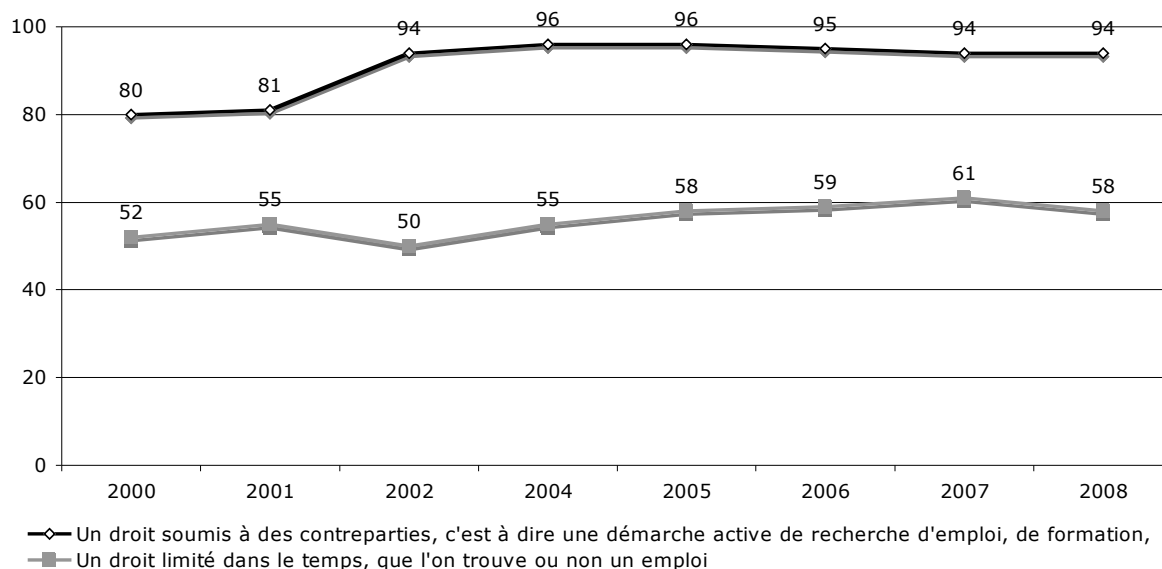
¹. Voir le chapitre 7 « Bas revenu et haut revenu » ainsi que le chapitre 16 sur le principe de maximin

Les enquêtes barométriques sur les politiques sociales, celles du CREDOC ou de BVA, indiquent depuis des années que les Français sont, dans leur grande majorité, favorables à l'idée de supprimer les allocations de chômage aux chômeurs qui, au bout d'un certain nombre de mois, refusent un emploi moins qualifié ou moins rémunéré que celui qu'ils cherchent. De même, ils sont d'accord, pour les trois quarts d'entre eux, avec l'idée qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire. Enfin, ils pensent, pour les deux tiers d'entre eux, que si la plupart des chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient retrouver un emploi.

Depuis la fin des années 1990, les opinions concernant le risque de « désincitation » au travail se sont continuellement durcies. Dans les enquêtes du CREDOC, la proportion de personnes considérant que tous les chômeurs doivent être indemnisés est passée de plus des trois quarts en 1995, à moins de la moitié à partir du milieu de la décennie 2000. Les enquêtes BVA permettent, elles aussi, de mettre au jour ce souci de contrepartie et de limitation dans le temps des allocations chômage.

Graphique 21.1 Deux opinions sur les allocations chômage

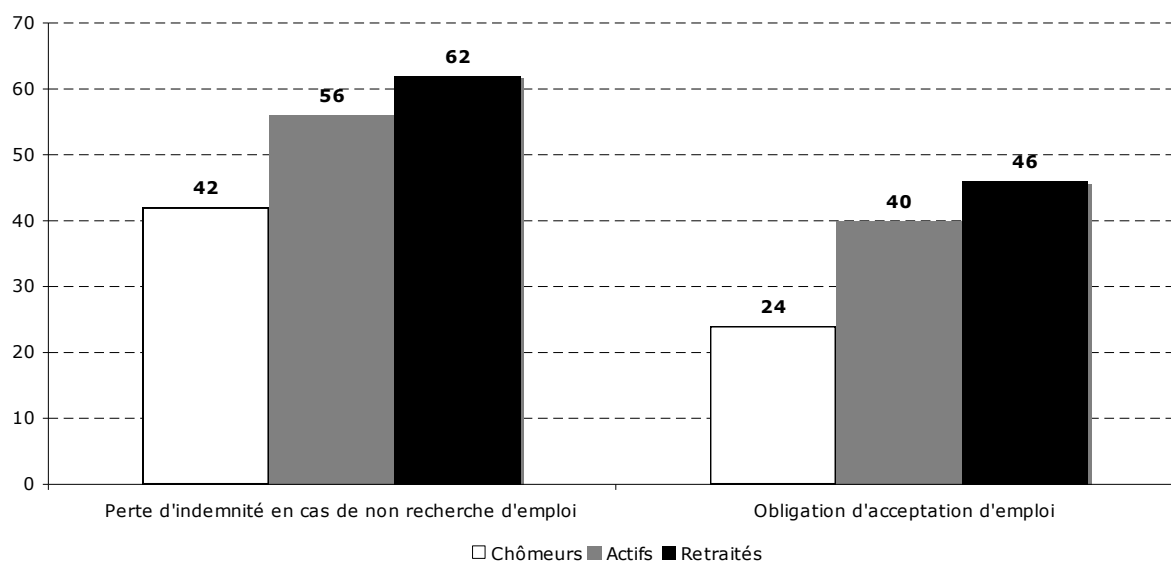
« Pour vous, les allocations chômage doivent-elles être ... ? »



Source : BVA

Les résultats de l'enquête PISJ viennent donc en confirmation plutôt qu'en observation inédite sur la question du chômage. Une claire majorité (57 %) de Français rattache l'indemnisation du chômage à la recherche active d'un emploi. Les chômeurs sont plutôt opposés à cette mesure, puisque 42 % d'entre eux, seulement, y adhèrent. En revanche, les actifs en emploi et, plus fortement encore, les retraités (pour près des deux tiers d'entre eux), la soutiennent.

Graphique 21.1 Deux opinions sur les chômeurs, en fonction du statut d'activité (en %)



En revanche, les répondants se montrent davantage réservés sur la liaison entre indemnisation du chômage et obligation d'accepter un emploi. 44 % des Français interrogés dans le cadre de l'enquête PISJ sont d'accord avec une telle option. Là aussi les retraités y sont les plus favorables (avec un taux d'accord presque deux fois supérieur à celui des chômeurs).

Le sujet a été abondamment débattu lors de la discussion de la loi sur les « droits et devoirs des demandeurs d'emploi », en 2008, accompagnant la fusion des institutions en charge de l'accompagnement, du placement et de l'indemnisation, c'est-à-dire de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC. Les agents du service public de l'emploi peuvent sanctionner des chômeurs refusant une « offre valable d'emploi ». Naturellement, le cœur du débat porte sur la définition de ce qu'est une offre valable (ou raisonnable, selon l'autre terminologie employée) d'emploi, c'est-à-dire le type d'offre qu'un demandeur d'emploi ne peut refuser sauf à se voir privé de son indemnité. L'important est bien de savoir ce qui doit ou ne doit pas être considéré comme une offre que l'on ne peut refuser. Au-delà de la controverse sur ce point précis, les Français sont majoritaires à refuser l'idée d'une totale obligation d'acceptation d'un emploi « disponible » quel qu'il soit. Il en va certainement autrement quand l'obligation porte sur une offre d'emploi « valable » ou « raisonnable ». Reste, bien entendu, que les critères de ce qui est raisonnable et valable ne ressortent ni ne résultent seulement du droit et des discussions entre partenaires sociaux et gouvernement.

21.3 Les objectifs du logement social

Le logement, avec une dépense publique d'environ 3 points de PIB, est un segment important de la protection sociale à la française. Avec près d'un logement sur cinq dans le parc social locatif, la France se situe parmi les pays investissant et dépensant le plus en la matière. Or il demeure, quand ils ne s'étendent pas, de très visibles problèmes, dits de mal-logement, dont la forme extrême est celle des sans-abri dans les rues. Par ailleurs, la concentration des logements sociaux, en particulier sous la forme de grands ensembles, dans des territoires désignés maintenant comme des « zones urbaines sensibles » est une des sources de problèmes et d'inquiétudes en termes de mixité sociale.

Trois conceptions stratégiques du logement social sont possibles. On les retrouve incarnées dans les différents pays de l'Union européenne. Au Danemark, au Pays-Bas et en Suède le

logement social est à *vocation universelle*. Tout le monde peut y prétendre (à condition, évidemment, de disponibilités). Dans le plus grand nombre des pays de l'Union, le logement social a une *vocation généraliste*. Les plus défavorisés peuvent être prioritaires, mais les plafonds de ressources pour y accéder peuvent être relativement élevés. C'est le cas en France, mais aussi en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République Tchèque, en Slovaquie. Dans un troisième groupe d'Etats membres, le logement social est à *vocation résiduelle*. L'accès au parc est ciblé sur les plus défavorisés. C'est le cas en Bulgarie, à Chypre, en Hongrie, en Irlande, à Malte, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Slovaquie et dans les Pays baltes.

La France est, dans une certaine mesure, typique d'une ambition généraliste en matière de logement social. Il s'agit, dans l'épuration des politiques de logement social, d'accompagner la croissance des Trente Glorieuses, la progression du salariat et l'accession à la classe moyenne d'une partie de la classe ouvrière. La première préoccupation du logement social n'est donc pas, historiquement, de loger les plus pauvres. Tout comme la Sécurité sociale n'a pas été créée, explicitement, pour lutter contre la pauvreté, le logement social n'a pas été édifié pour d'abord loger les sans-logis et sans ressources. Progressivement les thèmes de la pauvreté et des difficultés de logement se sont inscrits sur l'agenda politique, pour y occuper d'ailleurs maintenant des positions importantes. Il a fallu, en tout état de cause, réagir, innover, transformer. La tendance depuis des années est donc à une certaine « résidualisation » (le néologisme est courant parmi les experts) du logement, par exemple par abaissement des plafonds de ressources autorisant à y accéder.

Une question centrale pour le logement social est donc de savoir s'il doit, en priorité, être réservée aux défavorisés, ou bien s'il doit être accessible aux classes moyennes. Une autre question, qui redouble la précédente, est de savoir, par rapport à l'état actuel du parc (peuplement, localisation, qualité), s'il convient de privilégier toujours les plus démunis, au risque de déstabiliser l'équilibre d'un immeuble ou d'un quartier, en y renforçant la concentration des personnes en difficulté. En un mot, la question, pour les décideurs comme pour les opérateurs, est de connaître l'impact de la politique de logement social sur la ségrégation. Concrètement, il faut savoir s'il convient de remplacer un ménage très modeste qui vient de libérer un logement HLM par un ménage de même condition ou bien par un ménage de condition plus favorable. L'alternative est sensible et compliquée. Qu'en pensent les Français ?

75 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête PISJ répondent qu'il faut attribuer prioritairement de tels logements à des personnes à faible niveau de vie. Il y a là une option dite « prioritariste ». C'est vers le plus mal-logé (le plus mal loti dirait John Rawls) que doivent se diriger les ressources publiques. Le souci d'augmenter (ou de maintenir) la mixité sociale dans l'immeuble qui contient ce logement n'emporte que le quart des suffrages.

Pour les répondants déclarant habiter une grande ville et pour les répondants vivant dans une ville moyenne ou petite les proportions sont exactement les mêmes, dans la moyenne de ce que pensent les Français. En revanche, pour les personnes logeant dans un village, une ferme ou une maison de campagne, la priorité aux démunis est encore plus forte. Huit personnes, que l'on dira « rurales », sur dix mettent l'accent sur l'attribution du logement HLM à un ménage modeste plutôt que sur la préoccupation de logement sociale. À l'inverse, les personnes habitant « la banlieue ou les environs d'une grande ville » ne sont qu'aux deux tiers en faveur de l'option priorité au ménage modeste. Un tiers des habitants de la banlieue et du périurbain plaident pour l'argument de la mixité sociale. S'ils ne sont pas majoritaires, et si

les catégories n'autorisent pas une approche géographique fine, on ne manquera tout de même pas de voir là un indice assez fort de l'importance du sujet de la mixité sociale pour ceux qui sont directement concernés.

Références

Borgetto M., Lafore R., 2009 (7^{ème} éd.), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien,
Cytermann L., Wanecq T., 2010, *Les politiques sociales*, Paris, PUF.
Damon J., 2010, *Questions sociales et questions urbaines*, Paris, PUF.