

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu n°3 - Collèges du 4 septembre

Cycle 2 – Principes et objectifs de la réforme



Version du 4 septembre 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
-----------------------	----------

INTRODUCTION	4
--------------------	---

QU'EST-CE QU'UN REVENU DECENT ?	5
--	----------

1. La notion de « décence » apparait dans le champ des politiques sociales au XIXe siècle dans un contexte d'industrialisation et de précarisation	5
1.1. <i>Le concept de « revenu décent » trouve sa traduction politique d'abord dans l'instauration d'un salaire minimum, puis dans celle d'un revenu garanti non conditionné au travail</i>	5
1.2. <i>La crise du logement des années 1940-1960 a élargi la notion de niveau de vie décent à l'accès à un logement décent</i>	6
2. Les réflexions sur le revenu décent témoignent de la difficulté à déterminer un standard social adapté à la situation de tous	6
3. Comment ont évolué au cours du temps le niveau des principales prestations sociales de solidarité en France ?	9
4. Quelles leçons en tirer pour le revenu universel d'activité ?	12

FAUT-IL INDIVIDUALISER OU FAMILIALISER LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ?	13
--	-----------

1. Individualisation, conjugalisation, familialisation : définir les concepts	13
1.1. <i>L'éligibilité à la prestation : considère-t-on les ressources de l'individu ou celles du couple ?</i>	13
1.2. <i>La prise en compte des personnes à charge : comment sont calculés les droits en cas de présence d'enfants dans le foyer (voire d'autres personnes à charge) ?</i>	14
2. Quel est le statut des prestations actuelles en termes d'individualisation ?	15
3. Les propositions récentes de réforme au regard de l'individualisation	17
4. Comment juger de l'efficacité de ces différents modèles ?	21
4.1. <i>Quel modèle est plus performant en termes d'équité et d'efficacité redistributive ?</i>	21
4.2. <i>Quel modèle est plus performant en termes de gain au travail ?</i>	23
4.3. <i>Quel modèle est plus performant en termes d'égalité de genre ?</i>	24

4.4. *Quel modèle est plus performant en termes de neutralité de la puissance publique vis-à-vis de choix relevant de la vie privée ? 25*

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations – minoritaires - où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

Le premier cycle de concertation, dédié aux « constats », visait à dresser un état des lieux d'ensemble de notre système de soutien au revenu des ménages modestes en France. Les collèges « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » se sont réunis une première fois les 20 et 21 juin et une deuxième fois le 9 juillet. Les mises de jeu fournies pour ces réunions ont présenté les caractéristiques et les limites du système actuel, les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté, et l'état présent des connaissances en matière de non-recours aux droits.

*

Le deuxième cycle de concertation porte sur les objectifs et les principes de mise en œuvre que doit porter la réforme du revenu universel d'activité. Parce qu'une réforme d'une telle envergure imposera inévitablement de procéder à des arbitrages, il importe de définir et de prioriser les critères au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option.

S'il est clair que le futur revenu universel d'activité a vocation à soutenir le revenu des ménages modestes, il est indispensable de préciser ce premier objectif (quel niveau d'aide pour quel public ?) et de réfléchir aux autres objectifs poursuivis (équité, assurance du gain au travail, lisibilité...) et aux principes qui en découleront (prise en compte ou non de la situation familiale, intéressement au travail...).

Cette mise de jeu propose d'introduire les termes du débat au sujet de deux premières questions, fondamentales, à se poser. Que recouvre la notion de « revenu décent » et quelle leçon en tirer pour le revenu universel d'activité ? Faut-il viser à construire une prestation de solidarité individualisée ou familialisée ?

QU'EST-CE QU'UN REVENU DÉCENT ?

Une prestation sociale de solidarité vise avant tout à garantir la dignité et le respect des droits fondamentaux de la personne humaine, en assurant à chacun un revenu qui lui permette des conditions de vie décentes. **Mais comment définir cette notion de décence ? Et comment la traduire en un montant monétaire précis ?**

1. La notion de « décence » apparaît dans le champ des politiques sociales au XIXe siècle dans un contexte d'industrialisation et de précarisation

Le concept de « décence » appliqué à la lutte contre la pauvreté se développe à compter du milieu du XIXe siècle au Royaume-Uni et aux États-Unis, puis à partir des années 1940 en France. La décence renvoie à la bienséance. À ce titre, elle peut être rapprochée de deux autres termes : celui de « dignité », davantage lié à une notion de respect de la personne humaine, et celui de « convenance », renvoyant à une norme sociale. Dans le champ des politiques sociales, la « décence » est associée à quatre dimensions : la vie, le revenu, le travail et le logement.

Bien qu'il n'y soit pas fait explicitement référence, la notion de décence transparaît dans des textes juridiques de rang constitutionnel sous les termes proches de « convenance » ou de « suffisance ». Ainsi, on trouve dans le préambule de 1946 : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* » De même, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 dispose que : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* ».

1.1. Le concept de « revenu décent » trouve sa traduction politique d'abord dans l'instauration d'un salaire minimum, puis dans celle d'un revenu garanti non conditionné au travail

La notion naît aux États-Unis, sous le terme de *living wage*. À la suite de l'État du Massachusetts en 1912, plusieurs États américains adoptent le salaire minimum, avant qu'une loi fédérale, le *Fair Labor Standard Act*, ne soit votée en 1938. En France, le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) est instauré en 1950. Modulé selon les activités et selon les régions, son montant est déterminé d'après des budgets-types. En janvier 1970, le SMIG est remplacé par le SMIC, fondé non plus sur l'inflation, qui progressait moins vite que les salaires, mais sur le pouvoir d'achat.

À partir des années 1970, la croissance économique en berne et le constat d'une précarisation de l'emploi poussent à dé-corréler le « revenu décent » du travail. De nombreux pays occidentaux adoptent alors un revenu minimum garanti : Danemark (1933), Royaume-Uni (1948), Allemagne fédérale (1961), Pays-Bas (1963), Belgique (1974), Irlande (1977).

Mis en place en 1988, le revenu minimum d'insertion (RMI) marque un tournant en France en ce qu'il garantit un revenu minimum à chacun en contrepartie d'un engagement dans une démarche d'insertion sur le marché de l'emploi. En 2008, la transformation du RMI en RSA (revenu de solidarité

active) vise à améliorer le caractère incitatif à la reprise d'emploi en luttant notamment contre les trappes à inactivité (situations dans lesquelles le gain à l'activité est faible ou nul).

1.2. La crise du logement des années 1940-1960 a élargi la notion de niveau de vie décent à l'accès à un logement décent

Le terme de « décence » est dès l'après-guerre associé à la thématique du logement. Les pouvoirs publics entament à partir du Plan Courant de 1953 des politiques volontaristes de construction de logements privés et sociaux car faute d'accès au logement, le revenu décent n'est plus la garantie à lui seul d'une vie décente. L'attention se déplace ensuite sur les bidonvilles (loi Debré de résorption des bidonvilles de 1964, loi Vivien de résorption de l'habitat insalubre de 1970).

Après un déclin dans les années 1970, la notion reprend de l'ampleur dans le débat public avec la nouvelle crise du logement des années 1980. C'est également à cette période que le terme de sans domicile fixe (SDF) remplace celui de « vagabond » ou de « clochard ». Le Parlement européen demande le 16 juin 1987 à ses États membres de garantir le droit à « un logement décent et convenable ». De nouveaux acteurs associatifs apparaissent : la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés est par exemple créée en 1987.

Le logement, grand chantier politique des années 1990 et 2000, a probablement connu les codifications juridiques les plus abouties autour de la notion de « décence ». En 1995, le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur le préambule de la Constitution de 1946, fait de « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent [...] un principe à valeur constitutionnelle* ». En 2007 est votée la loi sur le Droit au logement opposable (DALO), selon laquelle « *le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...], n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* », entérinant le principe d'« *obligation de résultat juridiquement opposable* ».

2. Les réflexions sur le revenu décent témoignent de la difficulté à déterminer un standard social adapté à la situation de tous

Sur le plan théorique, il n'existe pas de consensus sur la définition de la notion de « revenu décent, » ni sur la manière de le mesurer. Une approche minimaliste associe un revenu décent à un montant permettant de satisfaire les besoins vitaux d'un individu (logement, alimentation et vêtement). À l'inverse, une approche plus extensive y intègre également les dépenses nécessaires au bien-être, en particulier leur participation à la vie sociale et culturelle.

Dans les travaux récents, les méthodes traditionnelles de mesure de la pauvreté s'appuyant sur une démarche normative (reposant sur des experts techniques qui définissent un « panier de biens et services » nécessaire) sont aujourd'hui concurrencées, ou complétées, par des méthodes participatives permettant aux citoyens de déterminer eux-mêmes des « budgets de référence » reflétant leur expérience de la vie quotidienne, en faisant confiance à leur « sens de la décence. »

En pratique, la détermination d'un « revenu décent » se heurte à des limites empiriques. D'une part, celui-ci varie en fonction de nombreux paramètres, comme les configurations familiales (foyers monoparentaux, couple avec ou sans enfants, etc.) ou professionnelles. D'autre part, la diversité des réalités territoriales rend contestable la détermination même d'un revenu décent à l'échelle régionale, nationale ou européenne. En effet, le coût de la vie (notamment en matière de logement et de transport) dépend à la fois de l'offre de biens et services sur un territoire mais également de la présence locale d'infrastructures sociales ou culturelles, de services publics et de structures de solidarité. De plus, la nature évolutive des besoins, qui sont fonction des lieux, de l'époque et des individus rend toute entreprise de quantification complexe. Enfin, certains besoins pourraient être

satisfaits par d'autres canaux que le secteur marchand (solidarités privées : famille, association ; occasion, troc ou partage des biens).

Face au constat que la pauvreté, comme la décence, relèvent d'un continuum plutôt que d'un seuil, des mesures alternatives à une approche purement monétaire se sont développées. Ainsi, l'approche de **la pauvreté en conditions de vie** a pour objectif de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Cette approche a montré que six personnes sur dix pauvres en conditions de vie ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté monétaire, mais aussi que six personnes sur dix vivant sous le seuil de pauvreté monétaire ne sont pas pauvres en conditions de vie. D'autre part, le « **reste à vivre** » est un concept développé par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale (CNLE) mesurant le revenu disponible une fois les dépenses incompressibles (ou « contraintes ») réglées.

Pour compléter cette réflexion, l'ONPES a élaboré de son côté des « budgets de référence » dans le cadre d'une réflexion européenne portant sur la définition d'un « revenu minimum adéquat » européen. Ses travaux s'appuient sur une méthode innovante d'évaluation des besoins. La démarche consiste à réunir des groupes de citoyens et des experts afin de déterminer un revenu minimum adéquat partagé. Ceux-ci établissent par voie de consensus les différents paniers de biens et services nécessaires pour différentes configurations familiales, ainsi que le montant des budgets de référence correspondants, afin de faire émerger une définition d'un revenu permettant de disposer des ressources suffisantes non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé), mais aussi pour avoir la possibilité de participer à la vie sociale.

Le montant des budgets de référence varie alors non seulement avec la configuration familiale, mais aussi avec la situation vis-à-vis du logement, ainsi qu'avec le coût restant à la charge des individus d'un certain nombre de services qui peuvent être plus ou moins bien couverts par la puissance publique (soins de santé, garde et éducation des enfants). D'après des travaux de l'ONPES, il serait en France par exemple de l'ordre de 1 150 € par mois pour une personne seule retraitée propriétaire occupant son logement, mais de 1 424€ par mois ou de 1 571 € par mois pour une personne active seule locataire, selon qu'elle occupe un logement social ou un logement du parc privé.

Reste que les montants obtenus via ce type d'approche correspondent à des niveaux de vie qui s'avèrent proches du niveau de vie médian. Si l'on assimile revenu décent et revenu permettant d'atteindre un budget de référence, on est alors conduit à conclure que près de la moitié de la population ne dispose pas d'un revenu « décent » en France. Il n'est pas sûr qu'un diagnostic de ce type fasse consensus.

Tableau 1 : Budgets mensuels de référence selon le poste de dépense, la configuration familiale, la situation d'activité et la situation vis-à-vis du logement (en euros par mois)

	Famille monoparentale avec deux enfants *	Couple avec deux enfants**	Couple d'actifs sans enfant	Personne seule active	Couple de retraités	Personne seule retraitée
Logement social	690	727	511	471	627	584
Logement privé	902	958	659	618	877	831
Propriétaire	-	-	-	-	208	165
Transports	331	420	356	297	318	272
Alimentation	375	596	427	220	455	222
Vie sociale	297	475	207	150	193	151
Habillement	201	315	167	69	119	55
Équipement	176	218	122	112	122	118
Hygiène/Beauté	85	173	60	37	97	39
Garde d'enfant/cantine	270	99	-	-	-	-
Santé	166	246	122	61	242	121
Banque	7	15	14	7	14	7
Budget total parc social	2 599	3 284	1 985	1 424	2 187	1 569
Budget total parc privé	2 830	3 515	2 133	1 571	2 437	1 816
Total propriétaire	-	-	-	-	1 768	1 150

Lecture : Une famille monoparentale avec deux enfants logeant dans le parc social dépense 690 euros pour le logement, soit 27 % du budget total.

**Un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans*

***Un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans.*

Le coût de la crèche varie pour les familles monoparentales en fonction de la situation de logement, ce qui affecte le montant du budget total retenu pour le calcul de ce poste.

Les chiffres en pourcentage rapportent le montant du poste sur le total du budget de référence pour un ménage habitant dans un logement social.

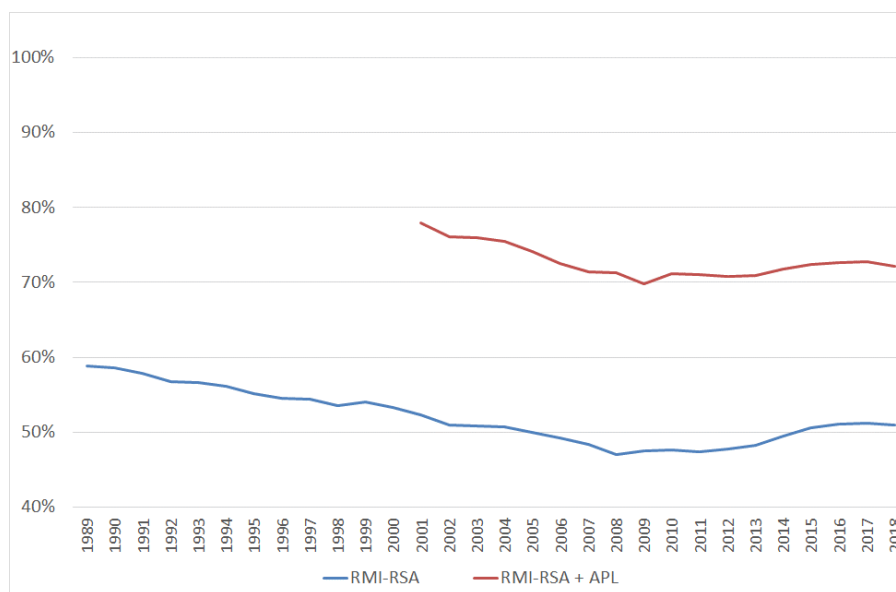
Sources : Budgets de référence ONPES, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

3. Comment ont évolué au cours du temps le niveau des principales prestations sociales de solidarité en France ?

Il est également intéressant de porter un regard rétrospectif sur le niveau des principales aides sociales en France pour voir jusqu'à quel point leur niveau a varié au cours du temps. Bien sûr, il ne s'agit pas de juger de ce niveau en absolu, car sur longue période le niveau général des prix augmente, de même que le niveau de vie moyen de la population grâce aux gains de productivité. Une façon adéquate de procéder consiste donc à rapporter chaque année les montants à la valeur du seuil de pauvreté¹, lui-même défini comme égal à 60 % du niveau de vie médian.

Le montant forfaitaire du RMI ou du RSA est fixé chaque année par décret. En 1989, année de sa création, le montant forfaitaire du RMI correspondait à près de 60 % du seuil de pauvreté (cf. graphique 1). Durant près de 20 ans, la revalorisation du RMI a été plus faible que la progression du niveau de vie médian de la population, donc que la progression du seuil de pauvreté (qui lui est parallèle par construction), si bien que son montant forfaitaire a atteint un point bas au moment de sa transformation en RSA, à 47 % du seuil de pauvreté. Il a ensuite stagné à ce niveau jusqu'en 2012, puis, sous l'impulsion du plan de revalorisation décidé sous la précédente législature, il est remonté pour atteindre 51 % du seuil de pauvreté en 2017.

Graphique 1 : montant forfaitaire du RMI puis du RSA, sans ou y compris APL (en % du seuil de pauvreté)



Source : Drees et Insee ; calculs France Stratégie et rapporteur général à la réforme du RUA

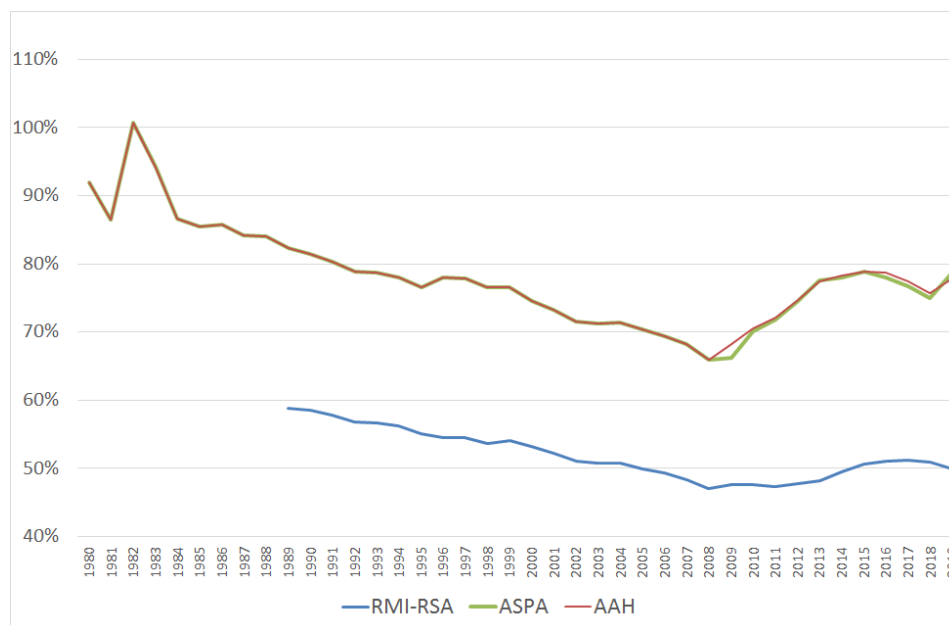
Pour autant, le montant forfaitaire du RMI-RSA ne suffit pas à rendre compte du niveau de vie d'une personne seule privée d'emploi en France. En effet, si cette personne est locataire, elle peut cumuler ce montant (diminué d'un forfait logement) avec une aide personnalisée au logement. Les cas-types ne sont ici reconstitués qu'à compter de 2001, c'est-à-dire à partir du moment où les différents

¹ L'ensemble des graphiques présentés dans cette partie suppose de disposer du niveau de seuil de pauvreté sur longue période. Or ce seuil, calculé par l'Insee, est disponible annuellement sur la période 1996-2016, mais seulement ponctuellement sur certaines années antérieures. Sur la période précédant 1996, il a été interpolé linéairement. Par ailleurs, les valeurs prises en 2017, 2018 et 2019 ne sont pas encore connues. Elles ont donc été extrapolées, en indexant le seuil de pauvreté 2016 sur la progression du pouvoir d'achat du revenu des ménages par unité de consommation (source Insee : comptes nationaux pour 2017 et 2018 ; prévision de la note de conjoncture pour 2019).

barèmes d'aides au logement ont été harmonisés. On suppose ici que la personne seule est locataire en zone II et touche le montant plafond de l'aide. Il apparaît que cette personne, privée d'emploi, touchait en 2001 des aides (RMI+APL) pour un montant équivalent à 78 % du seuil de pauvreté. L'importance relative de ces aides a déclinée pour attendre un point bas en 2009, à 70 % de ce seuil. Sur les dix dernières années, cette part est remontée très légèrement ; elle se situe aujourd'hui à environ 72 % du seuil de pauvreté.

On peut également apprécier sur longue période le niveau des minima sociaux destinés aux personnes handicapées (AAH) et aux personnes âgées (ASP, plus couramment dénommé « minimum vieillesse »). Ce niveau relatif a régulièrement décliné durant vingt-cinq ans, du milieu des années 1980 à la fin des années 2000, passant de 87 % du seuil de pauvreté en 1984 à 66 % en 2008 (cf. graphique 2). Suite à un plan de revalorisation, il est nettement remonté durant la décennie suivante, atteignant 79 % du seuil de pauvreté en 2015. Après être retombé à 75 % début 2018, il est remonté aux alentours de 80 % avec le début de la mise en place du plan triennal de revalorisation de l'AAH et de l'ASP et il devrait dépasser ce niveau en 2020. Par ailleurs, la même remarque faite dans le cas du RMI-RSA vaut également dans le cas de l'AAH et de l'ASP : ces prestations peuvent se cumuler avec une allocation logement (et cette fois sans leur imputer un forfait logement), si bien que les personnes handicapées ou âgées locataires et sans ressources touchent aujourd'hui des prestations qui portent leur niveau de vie au seuil de pauvreté, voire un peu au-delà.

Graphique 2 : montant forfaitaire du RMI puis du RSA, de l'AAH et de l'ASP (en % du seuil de pauvreté)



Source : Drees et Insee ; calculs rapporteur général à la réforme du RUA

Enfin, il est intéressant de comparer sur moyenne période le niveau de vie atteint par une personne seule locataire, selon qu'elle est sans emploi, qu'elle travaille à mi-temps au SMIC ou qu'elle travaille au SMIC à temps plein (cf. graphique 3).

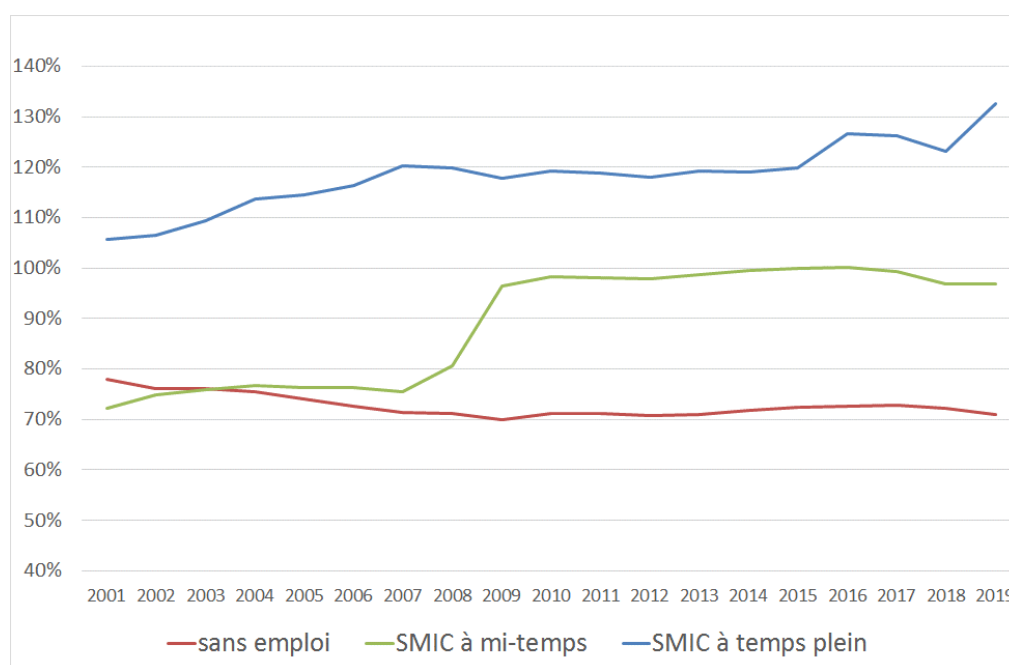
Au début des années 2000, le niveau de vie d'une personne à mi-temps au SMIC était un peu inférieur à celui d'une personne privée d'emploi, parce que le RMI ne disposait pas de dispositif *perenne* d'intéressement² et parce que la personne travaillant à mi-temps était touchée par la dégressivité des allocations logement. La montée en puissance de la prime pour l'emploi (PPE) a permis d'inverser cette situation durant les années 2000, mais le niveau de vie de ces deux personnes est resté proche jusqu'en

² Un dispositif d'intéressement existait depuis la création du RMI, mais il était temporaire.

2007, un peu supérieur à 70 % du seuil de pauvreté. Sur la même période, le niveau de vie relatif d'une personne au SMIC à temps plein a régulièrement progressé, de 106 % à 120 % du seuil de pauvreté. Il était poussé par la progression soutenue du SMIC horaire, décidée dans le cadre de la convergence par le haut des « garanties mensuelles de rémunérations », qui existaient depuis la mise en place des 35 heures.

En 2009, le niveau de vie d'une personne seule locataire travaillant à mi-temps au SMIC a été relevé d'un coup, à la faveur de la création du RSA, qui adjoignait au RMI qu'il remplaçait un dispositif pérenne d'intéressement à l'activité. Depuis lors, ce niveau de vie est très proche du seuil de pauvreté. Enfin, la création en 2016 de la prime d'activité (PA), par fusion du RSA-activité avec la PPE, s'est traduite par une nouvelle progression du niveau de vie d'une personnes seule locataire au SMIC à temps plein, à 125 % du seuil de pauvreté environ. La revalorisation de la prime d'activité intervenue début 2019 accentue ce mouvement et porte ce niveau de vie au-delà de 130 % du seuil de pauvreté.

Graphique 3 : Niveau de vie d'une personne seule locataire suivant qu'elle travaille ou non (en % du seuil de pauvreté)



Source : Drees et Insee ; calculs France Stratégie

Ces analyses portant sur le niveau des prestations monétaires de solidarité et leur évolution au cours du temps constituent un éclairage important et nécessaire. Il reste cependant partiel, pour deux raisons.

D'une part parce que la pauvreté monétaire ne recouvre que partiellement la pauvreté en condition de vie³. S'agissant des conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, une enquête réalisée en 2012 par la Drees met en évidence que 57 % des bénéficiaires d'un revenu garanti (RSA, ASS, AAH ou

³ Cf. Mise de jeu n°2 du cycle 1 de la concertation (collèges pléniers 9 juillet 2019) : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/revenu-universel-d-activite-la-concertation/article/la-concertation-institutionnelle>

ASPA) sont en situation de pauvreté matérielle⁴. Une année donnée, environ six personnes sur dix vivant sous le seuil de pauvreté ne sont pas pauvres en conditions de vie⁵.

D'autre part, parce que cette approche strictement monétaire fait l'impasse sur la question de l'accès à certains biens essentiels (santé, logement, garde d'enfants). Ces éléments mériteraient d'être creusés plus avant, mais seuls quelques éléments d'appréciation, datés, sont disponibles. En matière de logement⁶, 80% des bénéficiaires du RMI disposaient de leur propre logement ordinaire en 2003, 74% en 2006 et 73% des bénéficiaires du RSA socle non majoré en 2012 ; en contrepartie, respectivement 17%, 21% et 21% étaient hébergés ou logés par un proche, et 3%, 5% et 6% vivaient dans d'autres situations (foyers, centres d'hébergement, à la rue, ...). En matière de santé⁷, en 2003, 47% des bénéficiaires du RMI déclaraient un état de santé bon ou très bon, 34% un état de santé moyen et 19% un état de santé mauvais ou très mauvais ; en 2012, 54% des bénéficiaires du RSA socle non majoré déclaraient un état de santé bon ou très bon, 27% un état de santé assez bon et 19% un état de santé mauvais ou très mauvais. Les réformes en cours sur le 100 % santé et sur la complémentaire santé solidaire devraient améliorer nettement la prise en charge des soins de ces populations.

4. Quelles leçons en tirer pour le revenu universel d'activité ?

Plusieurs conceptions sont en concurrence pour définir un revenu décent. Celui-ci peut être défini en fonction du seuil de pauvreté ou en fonction d'un budget de référence. Son niveau pourrait aussi dépendre de la réalité des perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité.

Si ces perspectives sont fortes, un revenu décent pourrait s'assimiler à celui qui assure, de façon temporaire, les besoins vitaux de la personne.

Si ces perspectives sont faibles, le revenu décent pourrait être plus élevé. C'est évidemment le cas des personnes âgées, qui n'ont plus à se porter sur le marché du travail. C'est aussi le cas des personnes handicapées, qui rencontrent des difficultés spécifiques à s'insérer sur le marché du travail.

Cette question est éminemment politique et mérite débat. Elle se pose avec d'autant plus d'acuité que d'autres dimensions peuvent s'y mêler.

- Ce revenu décent doit-il être le même selon l'âge de la personne ?
- Comment positionner le revenu décent qu'on souhaite garantir aux personnes âgées sans ressources par rapport au minimum de pension que le système de retraite garantit aux personnes ayant cotisé à l'assurance vieillesse durant leur vie active ?
- Le revenu décent doit-il varier selon la situation de chaque ménage vis-à-vis du logement ? Si oui, comment ?
- Faut-il tenir compte de l'état du marché du travail ? Si oui comment ? Que signifie « le travail doit payer » ? Autrement dit, dans quelle proportion l'allocation doit-elle diminuer quand les revenus d'activité augmentent ?

⁴ Il s'agit de l'enquête BM2012. Une deuxième enquête a été conduite sur 2018 mais ses résultats ne sont pas encore disponibles.

⁵ Source : Insee.

⁶ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er630.pdf> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/11-8.pdf>

⁷ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er300.pdf> et <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/14-8.pdf>

FAUT-IL INDIVIDUALISER OU FAMILIALISER LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ?

La réforme du revenu universel d'activité vise à redessiner le paysage des aides sociales en France, pour instituer une prestation unique de solidarité. Cette prestation aura pour premier objectif de soutenir le revenu des personnes modestes. Se pose immédiatement la question de la façon dont il convient de cibler les personnes modestes : faut-il considérer l'individu seul, ou situer cet individu dans le ménage auquel il appartient ?

Aujourd'hui, la plupart des prestations de solidarité sont versées en France à l'échelle du foyer. Mais ce modèle n'est pas universel : de nombreux pays européens ont opté pour des prestations plus individualisées. Refonder notre modèle d'aide sociale offre l'opportunité de reposer cette question de fond, susceptible d'emporter de nombreuses conséquences. Quel modèle voulons-nous pour le revenu universel d'activité ?

1. Individualisation, conjugalisation, familialisation : définir les concepts

Le schéma type d'une prestation sociale de solidarité est celui d'une prestation différentielle, qui complète les ressources d'une personne – ou d'un ménage - pour lui permettre d'atteindre un revenu minimum garanti. La prestation est dite différentielle, car la diminution de l'aide avec le niveau de revenu se fait de façon continue (et non pas par palier). Ce revenu garanti doit en outre augmenter continûment avec le revenu d'activité, de façon à assurer que le travail paye systématiquement⁸.

Dans un souci d'équité, le montant de ce revenu minimum garanti varie selon certaines caractéristiques de la personne – ou du ménage. De nombreuses options sont possibles pour définir les règles de calcul du montant de l'aide accordée. La décision la plus structurante concerne sans doute la question de l'individualisation ou de la conjugalisation/familialisation de la prestation. Cette question fait l'objet de débats récurrents.

Pour savoir dans quel modèle on se situe, il faut répondre à deux questions.

1.1. L'éligibilité à la prestation : considère-t-on les ressources de l'individu ou celles du couple ?

Dans une logique d'individualisation, les droits sociaux de l'individu adulte sont indépendants du fait qu'il (elle) vive seul(e) ou en couple. Le revenu minimum garanti à chacun des membres d'un couple est donc égal au double du revenu minimum garanti à une personne seule. Une personne sans ressources en couple avec une personne ayant des revenus d'activité bénéficiera du même montant que si elle vivait seule. On considère que les revenus du couple ne sont pas mis en commun. En

⁸ En pratique, l'aide devient dégressive une fois que les ressources monétaires du bénéficiaire franchissent un certain plafond (ce plafond pouvant lui-même être égal, ou supérieur, au niveau de revenu garanti) et elle s'éteint au-delà d'un deuxième plafond, appelé « point de sortie » de la prestation.

revanche, une hausse de revenu (par exemple du fait de la reprise d'un travail) se traduira par une dégressivité de l'aide individuelle.

Dans une logique de conjugalisation, le ménage est l'unité à considérer pour définir les droits sociaux. Le revenu garanti à un couple est en général inférieur au double du revenu garanti à un individu isolé, car on tient compte de l'existence d'économies d'échelle permises par la vie en couple (partage d'un logement, frais réduits sur certains autres postes de dépenses). Le couple peut être entendu en un sens étroit (couple marié ou pacsé) ou en un sens plus large (concubins, voire cohabitants). L'expression « **prestation conjugalisée** » est réservée au cas où l'on tient compte de l'existence ou non d'un conjoint pour évaluer les droits, mais où l'on ne tient pas compte de la présence éventuelle d'enfants.

Une voie intermédiaire (quasi-individualisation) est aussi possible : dans ce cas, le montant reste individualisé et la prestation reste versée à l'individu sous condition des ressources dont il dispose en propre. Toutefois ici, le critère d'éligibilité (droit à la prestation) et le montant individuel garanti tiennent également compte des revenus perçus par le ménage dans son ensemble. Ainsi, une personne sans ressources en couple avec une personne ayant des revenus d'activité élevés, voire très élevés (seuils à définir), bénéficiera d'une prestation moindre, voire nulle⁹¹⁰.

1.2. La prise en compte des personnes à charge : comment sont calculés les droits en cas de présence d'enfants dans le foyer (voire d'autres personnes à charge) ?

Le coût de la vie supplémentaire induit par la présence d'enfants dans un foyer (voire d'autres personnes à charge) doit être pris en compte par le système de solidarité. Cette prise en compte se fait via le versement de prestations dédiées (allocations familiales) ou bien via l'adaptation du barème de la prestation sociale de solidarité¹¹.

Dans le second cas, il est possible de majorer le plafond de ressources pour l'éligibilité à la prestation et/ou le montant du minimum garanti, en recourant à un coefficient multiplicateur qui tient compte du nombre d'enfants (et éventuellement de leur âge). Si la prestation est individualisée, le barème peut également être adapté, mais il faudra alors convenir d'une règle pour répartir la charge assumée par chaque parent¹².

On propose néanmoins de réserver le terme de « **prestation familialisée** » à une prestation versée au ménage dans son ensemble, dont le plafond de ressource et/ou le revenu garanti tient compte de la configuration familiale, donc de l'existence d'un couple et, le cas échéant, de la présence d'enfants. Dans ce cas, l'échelle d'équivalence intègre non seulement les économies d'échelle permises par la vie commune, mais aussi le fait que les dépenses assignables aux enfants sont moindres – au moins en-dessous d'un certain âge – que celles assignables aux adultes.

Pour définir la prestation, il reste, enfin, à traiter la définition du terme « personne à charge ». S'agit-il seulement des enfants ou également d'autres personnes adultes dépendantes financièrement du

⁹ Techniquement, le plafond de ressources est donc conjugalisé, mais le plafond pour chacun des membres formant un couple est *au moins deux fois supérieur* au plafond pour une personne seule.

¹⁰ Le cas dans lequel le plafond pour chacun des membres est égal à deux fois le plafond pour une personne seule est un cas limite, que l'on peut qualifier de **semi-individualisation** ; dans ce cas en effet, la somme des montants versés aux membres du couple correspond au montant versé à un couple dans le cadre d'une prestation conjugalisée particulière, celle où le revenu garanti à un couple est le double du revenu garanti à une personne isolée.

¹¹ Dans le second cas, des allocations familiales peuvent exister par ailleurs, de façon à toucher un champ plus large que les seuls foyers éligibles à la prestation de solidarité, mais elles sont intégrées à la base ressource de cette prestation.

¹² Concrètement, un enfant majore le montant minimum garanti de ses deux parents, ou d'un seul pour une majoration double s'il n'est à charge que d'un des deux.

ménage ? Jusqu'à quel âge les enfants sont-ils pris en compte dans le ménage, donc non considérés comme un foyer indépendant ?

Cette question se pose avec une acuité particulière pour le cas des jeunes adultes, car l'individualisation des prestations sociales à l'âge de 18 ans est citée par certains dans le débat public comme une clé d'accès à l'émancipation et l'autonomie. Cet autre objectif de politique publique vient se rajouter à celui du soutien aux personnes modestes (premier objectif du revenu universel d'activité).

Tableau 2 – Prestation de solidarité : proposition de typologie

Caractéristiques		Prestation individualisée	Prestation quasi-individualisée	Prestation conjugalisée/familialisée
Éligibilité à l'aide (plafond)		En fonction des revenus de l'individu	En fonction des revenus de l'individu et du ménage	En fonction des revenus du ménage
Versement de l'aide		À l'individu	À l'individu	Au ménage
Montant de l'aide		Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus du ménage jusqu'à un certain seuil
Prise en compte des personnes à charge dans le barème	OUI	Via une échelle d'équivalence (majoration du plafond de ressource et/ou du montant garanti).		
	NON	D'autres prestations dédiées (allocations familiales), non comprises dans la base ressources, viennent s'ajouter à la prestation de solidarité		

2. Quel est le statut des prestations actuelles en termes d'individualisation ?

Aujourd'hui, d'une façon générale, une très grande partie de notre système socio-fiscal de redistribution est conjugalisé. C'est le cas du barème de l'impôt sur le revenu, dans la mesure où le nombre de parts fiscales dépend de la taille du foyer et où sa progressivité s'exerce sur les revenus imposables additionnés du foyer fiscal dans son ensemble. C'est le cas également du barème des prestations de solidarité.

Le RSA et les APL sont totalement familiaux. Les allocations familiales font partie de la base ressources du RSA (qui vient les compléter), mais pas des APL (entièrement cumulables avec elles).

La prime d'activité est largement familiale, car son barème est conçu pour rester cohérent avec celui du RSA. Néanmoins, elle comprend aussi un bonus individuel (dont le montant maximal a été fortement revalorisé en début d'année) qui relève d'une logique de quasi-individualisation (son montant dépend des revenus du travail de l'individu, mais il est également dégressif au-delà d'un certain niveau de ressources de l'ensemble du ménage). C'est un mécanisme qui a été conçu pour encourager la bi-activité, car, dans certains cas, pour un même niveau de revenu du travail global, deux bonus individuels peuvent être accordés si les deux personnes en couple travaillent.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est une allocation chômage du régime de solidarité, destinée à des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. Son statut hybride entre assurance et assistance explique qu'elle soit quasi-individualisée. L'ASS est versée à l'allocataire (et non au ménage) et son montant maximal ne dépend pas de la configuration familiale. En revanche, son plafond de ressources (celui en-deçà duquel l'allocation est forfaitaire et au-delà duquel elle devient dégressive) est conjugalisé.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), destinée aux personnes de plus de 65 ans, est une allocation conjugalisée : les ressources prises en compte pour calculer le montant de l'allocation sont celles du couple. Si les deux conjoints sont allocataires de l'ASPA, le montant maximal perçu ne vaut pas le double du montant maximal pour une personne seule (ou en couple avec un non allocataire), mais 1,55 fois ce montant.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est quasi-individualisée. L'allocation est versée à l'individu et son montant maximal ne dépend pas de la configuration familiale. En revanche, pour un allocataire vivant dans un ménage où il est le seul allocataire, l'allocation est forfaitaire (860 € par mois) jusqu'à un plafond de ressources qui, lui, dépend de la configuration familiale ; au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive jusqu'à s'annuler.

Jusqu'à l'an passé, le plafond de ressources pour un couple était égal à deux fois le montant maximal de l'allocation : l'allocation était donc semi-individualisée. Avec l'augmentation récente du montant de l'AAH à 860 €, le plafond pour un couple a été ramené à 1,89 fois le montant maximal (et il sera ramené à 1,81 fois en novembre 2019 en même temps que le montant maximal sera porté à 900 €). Pour autant, lorsque les deux membres du couple sont allocataires de l'AAH, le montant maximum perçu d'AAH continue de valoir deux fois le montant maximal pour une personne, car l'AAH du conjoint ne rentre pas dans la base ressource du ménage.

Pour finir, les échelles d'équivalence diffèrent d'une prestation à l'autre, tant pour les montants maximaux (lorsque la prestation est conjugalisée/familialisée) que pour les plafonds de ressources (aussi bien lorsque la prestation est quasi-individualisée que lorsqu'elle est conjugalisée/familialisée).

Tableau 3 : Echelles d'équivalence implicites de certaines prestations et minima

	RSA et PA (a)	RSA et PA majorée (b)	ASS (plafond de ressources)	ASS (montant maximal à taux plein)		AL (loyer plafond zone II)	AL (plafond de ressources) (e)	AAH (plafond de ressources)	ASPA (montant maximal) (f)
Célibataire									
0 enfant	1	1,28	1	1	1	1	1	1	1
1 enfant	1,5	1,71	1	1	1	1,38	1,54	1,5	1
2 enfants	1,8	2,14	1	1	1	1,58	1,83	2	1
Couple				(c)	(d)				
0 enfant	1,5	n.a.	1,57	1	2	1,22	1,21	1,89	1,55
1 enfant	1,8	n.a.	1,57	1	2	1,38	1,54	2,39	1,55
2 enfants	2,1	n.a.	1,57	1	2	1,58	1,83	2,89	1,55
(a) Hors majoration pour isolement. (b) La majoration est accordé à partir du mois au cours duquel survient l'un des événements suivants : déclaration de grossesse (d'où la possibilité de la percevoir avec 0 enfant), naissance d'un enfant, prise en charge d'un enfant, séparation, veuvage, dépôt de la demande si l'événement est antérieur. Le montant forfaitaire majoré peut être accordé pendant 12 mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois suivant l'événement. Si le plus jeune enfant à charge de l'allocataire a moins de 3 ans, la majoration est accordée jusqu'à ses 3 ans. (c) Un seul membre du couple à l'ASS. (d) Les deux membres du couple à l'ASS. (e) Point de sortie des aides personnelles au logement pour un ménage locataire en zone II dont le loyer est égal au loyer plafond. (f) Dans le cas d'un couple, on considère que les deux conjoints sont allocataires. n.a. : non applicable									

3. Les propositions récentes de réforme au regard de l'individualisation

De nombreux travaux ont été menés depuis vingt ans sur le thème de la réforme des minima sociaux, et plus largement des prestations de solidarité. Tous militent pour simplifier le paysage des prestations sociales en faveur des plus démunis en évitant leur empilement, faciliter l'accès aux droits et renforcer l'équité du système en le dotant d'une plus grande lisibilité. Tous insistent sur l'importance qu'il y aurait dans ce cadre à faire en sorte que le travail paye dans tous les cas (principe d'intéressement).

Il faut toutefois noter que la plupart de ces travaux restent exploratoires : les scénarii ne sont pas toujours décrits de façon suffisamment précise, le principe d'intéressement - bien qu'affirmé - n'est pas toujours vérifié en pratique, le coût pour les finances publiques de la mesure envisagée n'est pas toujours chiffré et les effets redistributifs pas toujours détaillés.

Chacune de ces propositions prend position sur la question de l'individualisation, ou non, de la prestation de solidarité à construire.

La Commission présidée par Jean-Michel Belorgey¹³ propose en 2000 d'instaurer un système de minima sociaux fondé sur le principe de l'individualisation, ou à tout le moins de la quasi-individualisation). Seraient instaurés des minima sociaux *par personne adulte* ; dans ce schéma, les droits des enfants seraient pris en compte à travers des allocations spécifiques, tenant lieu de revenu minimum par enfant (avec modulation selon l'âge). La prise en compte des économies d'échelle liées à la vie en couple passerait par l'allocation logement. En parallèle, par souci de cohérence d'ensemble du système socio-fiscal, la Commission Belorgey préconise à plus ou moins long terme une individualisation du système fiscal.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans son avis rédigé par Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, propose en 2017 la mise en œuvre d'un Revenu minimum social garanti (RMSG) comme un socle de solidarité nationale pour les personnes en situation de fragilité économique et sociale. Prestation quasi-individualisée, ce revenu minimum se substituerait à l'ensemble des minima sociaux à l'exception partielle de l'allocation adulte handicapé et l'allocation spécifique aux personnes âgées. Les publics bénéficiaires de l'AAH et l'ASPA recevraient des allocations additionnelles afin d'apporter un nécessaire complément compte tenu des situations spécifiques de ces publics. Le revenu minimum social garanti serait ouvert aux jeunes de 18 à 24 ans ni en étude, ni en emploi ni en formation (les NEETS) et sans soutien familial qui contractualiseraient avec un dispositif d'insertion vers et dans l'emploi.

Le RMSG se présente comme une prestation sous condition de ressources. Le montant serait fixé à 600 € par mois pour chaque personne en situation de vulnérabilité sociale et économique. Le calcul du montant ne tient pas compte des prestations familiales ni des aides au logement. Le CESE préconise que ce revenu soit indexé sur le revenu médian. Cette prestation ouvrirait un accompagnement social et vers l'emploi, en particulier pour le public jeune 18-24 ans. Le CESE propose enfin une expérimentation, sur un territoire donné, d'un mécanisme d'automatisation du versement de la prestation.

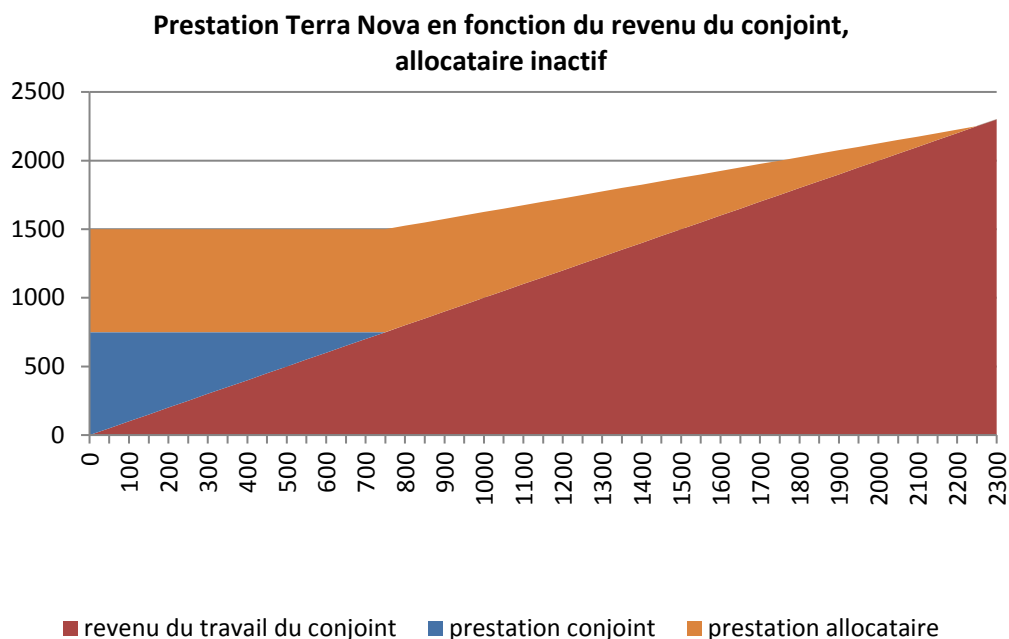
Le rapport Terra Nova se prononce en 2016 lui aussi pour une quasi-individualisation de notre système de minima sociaux. Il propose de fusionner tous les minima actuels (y compris ASS et AAH) dans un seul et unique « *minimum décent* ». Dans ce système, les prestations familiales, les allocations logement et la prime d'activité seraient conservées, mais évolueraient pour tenir compte de la

¹³ Commissariat général du Plan (2000).

réforme. Le minimum décent s'élève à 750 € par mois pour une personne seule et l'allocation est purement différentielle. Le mécanisme d'intéressement au travail est assuré par la prime d'activité.

Pour le calcul de la prestation, un régime de quasi-individualisation est privilégié, dans lequel on tient compte des ressources conjugales pour attribuer la prestation. Ainsi, un ménage monoactif (un seul membre du couple travaille) ayant des revenus confortables ne se verrait octroyer aucune prestation. Plus précisément, dans le barème proposé, lorsque la personne qui travaille gagne plus de 750 €, la prestation versée à son conjoint diminue de 50 centimes pour un 1 euro supplémentaire de revenu du travail, de sorte que le minimum social versé au couple s'annule au-delà de 2 250 € de revenu.

Graphique 4 : Profil de la prestation proposée dans le rapport de Terra Nova



Source : Calculs France Stratégie, sur la base des propositions de Terra Nova (NB : hors prime d'activité)

Le rapport Sirugue (2016) dans son troisième scénario (le plus ambitieux en matière de réforme du système de prestations de solidarité) propose de remplacer les dix minima sociaux actuels par une allocation unique. Il s'agit ici d'une quasi-individualisation, plus précisément d'une semi-individualisation, c'est-à-dire que l'allocation est bien versée à chacun des conjoints et pour un montant total double de celui versé à une personne seule (comme dans l'individualisation). Toutefois, le plafond de ressources, lui, concerne bien le couple, avec un plafond double de celui d'une personne seule. Si le conjoint a un revenu élevé au point qu'il fait dépasser au couple ce plafond de ressources, alors le premier individu ne pourra pas percevoir la prestation, contrairement à une individualisation pure qui ne tient pas du tout compte des ressources du ménage prises dans leur ensemble.

Le montant forfaitaire du socle serait fixé à 400 €/mois, auxquels s'ajouterait éventuellement un (et un seul) complément :

- soit d'insertion pour les 18-65 ans (environ 100 €/mois),
- soit de soutien pour les personnes de plus de 65 ans, les invalides ou les personnes en situation d'incapacité, ne pouvant pas travailler, d'un montant maximal identique à celui de l'AAH (hors socle), soit 408 €.

La prestation serait purement différentielle (un euro de ressources en plus se traduit par un euro de prestation en moins), charge étant laissée à la prime d'activité d'assurer le gain au travail.

L'allocation ne varie pas en fonction du nombre d'enfants. Dans l'idée de son promoteur, la nouvelle prestation serait complètement séparée de la dimension familiale : l'ensemble des prestations familiales serait exclues de la base ressources, de même que les allocations logement (y compris sous la forme de l'application d'un forfait logement comme c'est le cas actuellement). Pour mieux couvrir ce risque, le rapport suggère par ailleurs de repenser la prise en charge du premier enfant à travers les allocations familiales (AF), au minimum pour les ménages modestes et pour la prise en charge des familles monoparentales, par exemple via une allocation de soutien familial (ASF) transformée.

Cette réforme coûterait de 9 à 12 Md€, dont 1,6Md€ seraient attribuables à la semi-individualisation¹⁴.

Le **revenu universel nommé « Liber »** proposé par l'AIRE (association pour l'instauration d'un revenu d'existence) est, lui, une prestation purement individualisée. Son montant serait différencié selon l'âge de l'attributaire : 200 € pour les individus de moins de 14 ans, 270 € pour ceux âgés de 14 à 24 ans et 470 € pour les adultes de plus de 24 ans. Les personnes âgées et les personnes handicapées pourraient se voir octroyer un supplément. Ce revenu viendrait en remplacement du RSA, de l'ASS, de l'AAH et de l'ASPA. Il serait entièrement cumulable avec les aides au logement. Le revenu universel serait financé par un impôt universel de redistribution s'apparentant à un impôt proportionnel (*Libertaxe*) de 23,5 %, si bien que, en réalité, ce revenu universel *net du prélèvement qui le finance* resterait bien dégressif avec le revenu individuel (et non pas forfaitaire).

Enfin, les travaux de simulation de l'IPP¹⁵ et de la CNAF (2017)¹⁶, de même que les propositions du **Conseil d'analyse économique** (2017)¹⁷ se situent dans une logique assumée de familialisation. Il s'agit dans les scénarii étudiés de fusionner au moins¹⁸ le RSA, la prime d'activité et les allocations logement, trois prestations familialisées, avec un objectif explicite de lutte contre la pauvreté. De même, dans le cadre des travaux préliminaires sur l'ASU (2018), le principe d'une familialisation de l'allocation avait été retenu, au motif que notre système actuel de solidarité relève très largement de cette logique.

¹⁴ Estimation basse réalisée à l'époque par la Drees, la DGCS et la DSS, en retenant des hypothèses supplémentaires non spécifiées dans le rapport.

¹⁵ Ben Jelloul et al. (2018).

¹⁶ Lignon V. (2017).

¹⁷ Carcillo et al. (2017).

¹⁸ Ces travaux envisagent d'inclure dans la fusion d'autres prestations (dans la version la plus large, celle du papier de la Cnaf : AAH, ASPA, AB, CF et ASF sont concernées).

Tableau 4 – Synthèse des travaux précédents sur la simplification des minima sociaux

	Rapport Sirugue (scénario 3)	Rapport Terra Nova	Rapport Aire (Liber)	Rapport IPP 2015 (scénario 2)	IPP 2017 revenu de base (scénario 1)	Note CAE 2017	Dossier CNAF 2017 scénario 2
Prestations fusionnées	Minima sociaux	Minima sociaux	RSA,PA,ASS ASPA, AAH, prestations familiales	RSA, AL, PPE	RSA, PA, AL	RSA, PA dans un premier temps, puis à terme ASS, AL, AAH, ASPA	RSA, PA, AL, ASPA, AAH, MVA, Allocation de base de la PAJE, CF, ARS, ASF
Montant de base	400 €/mois pour une personne seule	750 €/mois pour une personne seule	200 € pour les enfants de moins de 14 ans, 270 € pour les personnes de 14 à 24 ans, 470 € pour les plus de 24 ans	675€/mois pour une personne seule	725€/mois pour une personne seule	?	731€/mois
Typologie de la prestation	Quasi-Individualisation	Semi-individualisation	Individualisation	Familialisation	Familialisation	Familialisation	Familialisation
Echelle d'équivalence retenue pour le calcul du montant de l'allocation	Conjoint : +100% Enfants : 0% (prise en charge du coût des enfants par les PF, dont la progressivité serait renforcée)	Conjoint : +100% mais avec un mécanisme permettant d'éviter les effets de seuil autour de 1500 €/mois Enfants : 0%	Sans objet	Idem RSA : Conjoint : +50% 1 ^{er} enfant si isolé : +50% Enfant rang 1 et 2 : +30% Enfant rang >2 : +40%	Idem RSA	Idem RSA	Conjoint : + 50% Enfant rang 1 : + 30% Enfant rang 2 : + 12,3% ¹⁹ Enfant rang > 2 : + 7,3% Enfant >14 ans : +20% Parent isolé : +20%
Majorations spécifiques	Complément d'insertion (100 €/mois) : 18-65 ans Complément de soutien (407 €/mois) : + de 65 ans, handicapés	Aucune	Majoration handicap, vieillesse	Aucune	Aucune	majoration logement, majoration handicap, majoration vieillesse.	Handicap : + 40% Personnes âgées : + 30%
Base ressources	Revenus d'activité : oui Revenus de remplacement : oui AL : non PF : non	Revenus d'activité : oui Revenus de remplacement : oui AL : ? ²⁰ PF : non	Sans objet	Revenus d'activité : oui Revenus de remplacement : oui AL : sans objet PF : oui Loyers imputés : oui	Revenus d'activité : oui Revenus de remplacement : oui AL : sans objet PF : oui Loyers imputés : oui	Idem RSA	Revenus d'activité : oui Revenus de remplacement : oui AL : sans objet AF : non Loyers imputés : oui
Imposition implicite revenus d'activité	100%	100%	23,5 %	38%	38% jusqu'à 0,33 SMIC, 50% au-delà	38%	50%
Imposition implicite autres revenus	100%	100%	23,5 %	100%	100%	100%	100%
Age minimum	18 ans	18 ans	sans objet	18 ans si non étudiant	25 ans	25 ans, étendue à terme aux moins de 25 ans non étudiant, non cohabitant,	Moins de 25 ans décohabitant et non rattachés au foyer fiscal des parents
Différenciation géographique	Via les allocations logement			Non dans ce scénario		A terme via la majoration logement	Zone I : +4,5% Zone II : +3%
Coût estimé	?	Entre 9 et 31Md€	?	Raisonnement à budget constant	8 Md€, dont 4 associés à un taux de recours de 100%	?	Raisonnement à budget constant avec hypothèse d'un taux de recours à 90%

¹⁹ Les majorations pour enfant sont calibrées de telle façon qu'après prise en compte des allocations familiales, le niveau de vie par UC est constant quelle que soit la configuration familiale.

²⁰ Le rapport n'est pas très clair sur ce point.

4. Comment juger de l'efficacité de ces différents modèles ?

Pour juger de l'opportunité ou non d'individualiser une prestation sociale, il est nécessaire de comprendre les effets de ce choix au regard des objectifs qu'on lui fixe.

On associe souvent au caractère individualisé d'une prestation le fait qu'elle soit contributive. C'est le cas typiquement des revenus de remplacement, financés par des cotisations sociales : pensions de retraite, allocations chômage, indemnités maladie et maternité... Ici le fait d'avoir cotisé individuellement ouvre logiquement un droit individuel. Par opposition à cette logique, on tend donc à considérer que les droits non contributifs (prestations de solidarité, action sociale) doivent prendre la forme de prestations conjugalisées ou familialisées, tenant compte du niveau de vie des individus resitués dans les ménages auxquels ils appartiennent. Ce critère du mode de financement de la prestation n'est en réalité pas suffisant pour trancher cette question.

À la lecture de différents travaux disponibles, universitaires en particulier, il apparaît que le débat individualisation versus conjugalisation/familialisation pour une prestation de solidarité s'articule essentiellement autour des vertus respectives que l'on prête à ces options vis-à-vis de quatre grands critères d'analyse : l'équité et l'efficacité redistributive ; le gain réellement procuré par les revenus du travail ; l'égalité entre les sexes ; la neutralité de la puissance publique vis-à-vis des choix relevant de la vie privée.

Ces critères d'appréciation sont d'abord centrés sur la question de savoir comment la prestation sociale doit prendre en compte – ou pas - la *mise en couple* de personnes potentiellement apporteurs de ressources pour le ménage qu'elles constituent, et ils sont spécifiquement examinés sous cet angle. L'analyse ici développée mériterait donc d'être complétée pour traiter plus en détail la question de la prise en compte des autres apporteurs potentiels de ressources au sein du ménage, en particulier des jeunes adultes. Cela fera l'objet d'un document de mise de jeu spécifique.

4.1. Quel modèle est plus performant en termes d'équité et d'efficacité redistributive ?

La premier critère d'analyse est celui de l'équité et l'efficacité redistributive. Il s'agit d'identifier, à cadrage budgétaire donné, le meilleur modèle pour faire reculer la pauvreté en ciblant les personnes qui ont le plus besoin d'être soutenues.

Le critère d'équité renvoie ici au fait de favoriser davantage les personnes les plus vulnérables dans la société et de leur assurer un revenu décent (logique de maximin, cf. travaux de John Rawls). Bien sûr, cette notion d'équité peut elle-même être sujette à débat.

L'individualisation ne tient absolument pas compte des revenus des autres membres du ménage, ce qui peut amener à cibler les personnes dont le niveau de vie est faible de façon sous-optimale. Sterdyniak (2004)²¹ résume la question de façon concrète et parlante : « *Est-on prêt à verser un RMI par mois à une personne qui ne travaille pas mais dont le conjoint gagne 3 000 euros par mois ?* ».

Dans la mesure où le niveau de vie doit s'apprécier à l'échelle du ménage²² (cf. mise de jeu N°2 – Phase constats), la conjugalisation (et même la familialisation) est *a priori* le modèle de prestation de solidarité le plus efficient. En effet, c'est le meilleur moyen de garantir que les prestations versées bénéficient aux personnes dont le niveau de vie est le plus faible.

21 Sterdyniak H. (2004), « Contre l'individualisation des droits sociaux », Revue de l'OFCE n° 90.

22 Parce qu'il existe des économies d'échelle inhérentes à la mise en commun des ressources et que les dépenses assignables aux enfants sont moindres que celles assignables aux adultes.

Encadré 1 : Les membres d'un ménage partagent-ils effectivement leurs ressources ?

Cela semble bien être le cas, au vue de l'analyse menée par Ponthieux (2012) à partir de l'enquête *Emploi du temps* de 2010. Les deux tiers des couples interrogés disent mettre en commun totalement leurs ressources ; c'est même le cas, parmi les plus modestes (premier quartile de revenu), de près de trois couples sur quatre. Lorsque les revenus sont totalement mis en commun, les deux partenaires utilisent l'argent du ménage aussi bien pour les dépenses collectives (loyer, courses quotidiennes, dépenses pour les enfants, etc.) que pour leurs dépenses personnelles, quelle que soit leur contribution respective.

Parmi le tiers restant des couples qui ne mettent pas toutes les ressources en commun, la moitié (soit un couple sur six) choisissent néanmoins de le faire pour une partie de leurs ressources. Ces couples suivent, pour 50 % d'entre eux, une logique de redistribution : les conjoints contribuent proportionnellement à leurs revenus personnels, donc celui qui a les revenus les plus élevés contribue plus aux dépenses collectives, voire les prend intégralement en charge. Dans une deuxième logique « d'égalité », chaque partenaire contribue pour un même montant aux dépenses collectives (21 % des couples mettant en commun une partie de leur ressource). Dans une troisième logique, 16 % de ces couples se répartissent les dépenses par domaine, par exemple l'un prenant en charge le loyer et l'autre le reste des dépenses courantes. 12 % des couples qui pratiquent une mise en commun partielle ne suivent aucune de ces trois logiques.

Pour finir, les partenaires qui maintiennent leurs revenus totalement séparés en vie de couple ne représentent qu'un couple sur six (et même moins parmi les couples les plus modestes).

L'idée selon laquelle les membres d'un couple partagent leurs ressources, donc leur mode de vie, est ainsi largement validée, surtout chez les ménages les plus modestes. De ce constat et de l'existence d'économies d'échelle sur le panier de biens et services consommé par un ménage, on déduit que l'objectif de garantir un mode de vie décent aux individus doit s'apprécier sur la base d'un niveau de vie mesuré en fonction du ménage dans lequel ils vivent, en rapportant leur revenu à un nombre d'unités de consommation. C'est d'ailleurs la méthode retenue par tous les organismes de statistiques publiques.

Toutefois, la démonstration qu'une prestation conjugalisée (ou familialisée) est plus efficiente dans la lutte contre que la pauvreté qu'une prestation quasi-individualisée (*a fortiori* individualisée) n'est valable qu'à deux conditions :

- *Que l'échelle d'équivalence reflète effectivement les économies d'échelle réalisées.* Sur ce point de nombreuses zones d'ombre persistent. Est-il pertinent d'adopter une échelle d'équivalence unique quel que soit le niveau de revenu du ménage considéré ? Les échelles couramment utilisées sont-elles correctement calibrées au cas des familles monoparentales ? Faut-il adapter l'échelle d'équivalence d'un parent qui n'a pas la garde principale de ses enfants, mais les accueille régulièrement chez lui ?
- *Que le champ de biens et services sur lequel est estimée l'échelle d'équivalence soit bien défini.* En particulier, si l'existence d'économie d'échelle ne résultait, ou résultait pour l'essentiel que des dépenses pour se loger, on pourrait fléchir une prestation familialisée sur ces seules dépenses et instaurer une prestation individualisée ou quasi-individualisée pour aider les personnes modestes à faire face à leurs autres dépenses²³. C'est d'ailleurs *de facto* la position adoptée par les tenants d'une refonte des minima sociaux en une allocation quasi-

²³ De fait, les dépenses de consommation hors logement concernent pour une large part des dépenses de nature très individuelles (alimentation, vêtement...). Pour autant, les études disponibles sur données d'enquêtes tendent plutôt à mettre en évidence la persistance d'économies d'échelle, y compris sur le champ des dépenses hors logement (économies d'échelle certes beaucoup plus faibles que sur le champ des dépenses de logement).

individualisée, qui laissent toujours hors champ de leurs propositions de réforme les aides pour se loger.

4.2. Quel modèle est plus performant en termes de gain au travail ?

Le deuxième critère d'analyse concerne la capacité de la prestation à assurer un gain réel au travail.

Toutes les prestations sociales versées sous condition de ressources affectent le gain à l'activité des bénéficiaires : la reprise d'activité ou la hausse des revenus de travail conduit à diminuer le montant de l'aide perçue, puisque celle-ci est dégressive. Cela réduit *de facto* le gain monétaire à l'activité.

Il faut distinguer deux effets :

- tant que la hausse des revenus d'activité ne conduit pas à « sortir » de la prestation, c'est l'intensité avec laquelle aide est dégressive qui détermine le taux apparent de prélèvement, donc le gain réel au travail ;
- dans le cas où la hausse des revenus d'activité est telle qu'elle conduit à « sortir » de la prestation (perte de l'éligibilité), le taux apparent de prélèvement dépend du niveau initial de la prestation puisque le gain réel est égal au surcroît de salaire diminué de la prestation perçue auparavant²⁴.

Ainsi, de façon générale, le gain au travail est amoindri par l'existence d'une prestation dégressive sous condition de ressources, qu'elle soit individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée/familialisée. Quel que soit le modèle retenu, le gain au travail est d'autant plus faible que la dégressivité de l'aide avec les revenus est rapide et que le montant de prestation initialement perçu est élevé.

En outre, si l'on admet qu'il existe des avantages à une forme de spécialisation des tâches au sein du couple²⁵ et des coûts associés à la bi-activité²⁶, on peut supposer qu'une prestation dégressive – en « taxant » les revenus du travail - crée également **un biais en faveur de la mono-activité pour les ménages éligibles** - tant que le ménage se situe en deçà du point de sortie.

Toutefois, le biais en faveur de la mono-activité peut être plus ou moins renforcé par d'autres phénomènes, selon que la prestation est individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée/familialisée :

- **L'individualisation encourage clairement à la mono-activité.** En effet, pour le cas d'un couple de personnes inactives, la reprise d'activité de l'une d'entre elles ne porte atteinte qu'à ses propres droits sociaux, pas à ceux de son conjoint. En outre, lorsqu'un membre du ménage travaille et ne touche plus de prestation, un supplément de revenu du travail pour le ménage ne se trouve « taxé » que s'il est le fait du conjoint inactif qui reprend un travail, car il déclenche alors la dégressivité de la prestation restante.
- **La quasi-individualisation encourage également la mono-activité** pour les mêmes raisons, mais dans une moindre mesure. En effet, cette fois, à partir d'un certain niveau de revenus, c'est le ménage dans son ensemble qui atteint le plafond de ressources au-delà duquel la prestation allant au conjoint inactif devient dégressive. Cette dégressivité s'applique alors de

²⁴ La reprise d'une activité à un niveau de revenu qui fait perdre l'éligibilité reste « taxée » (puisque'il y a perte de la prestation qui n'est pas cumulable avec le revenu). Toutefois, une fois le point de sortie franchi, le revenu disponible additionnel généré par l'augmentation de revenu d'activité ne subit plus la dégressivité de la prestation.

²⁵ Dans cette hypothèse, il y aurait des gains (en temps, en qualité de vie, mais aussi financiers) à spécialiser l'un des conjoints sur l'emploi tandis que l'autre conjoint se spécialise sur l'organisation de la vie du ménage (tâches domestiques, préparation des repas, temps consacré aux enfants, etc.).

²⁶ En particulier le fait de devoir trouver une seconde solution de transport (un nouveau véhicule, avec les frais associés) pour le conjoint qui reprend une activité, ou le fait de devoir recourir à des solutions de garde pour les enfants en bas âge.

la même façon, que le supplément de revenu du travail soit le fait du membre du couple déjà actif ou du conjoint inactif.

- **Le biais en faveur de la mono-activité est moindre dans le cas de la conjugalisation/familialisation car les revenus des deux conjoints sont toujours taxés de manière identique.** Non seulement le franchissement du point de sortie concerne alors toujours les deux conjoints simultanément, mais il se situe à un niveau de ressources globales plus bas que dans le cas de la quasi-individualisation. En outre, on peut réduire le biais résiduel (celui qui tient aux avantages liés à la spécialisation des tâches au sein du couple et aux coûts associés à la bi-activité, cf *supra*) en ajoutant à la prestation familialisée une forme individualisée d'intéressement (sur le modèle du bonus individuel de la prime d'activité).

4.3. Quel modèle est plus performant en termes d'égalité de genre ?

Le troisième critère d'analyse renvoie à la question de l'égalité entre hommes et femmes dans la société. Selon la forme qu'elle prend, la prestation de solidarité peut-elle plus ou moins favoriser l'emploi et l'autonomie financière des femmes ?

L'individualisation des droits sociaux est parfois présentée comme une revendication féministe. Pour Vanderborcht et Van Parijs (2005)²⁷, les femmes gagneraient à l'instauration d'une allocation individuelle universelle financée par un impôt sur le revenu individualisé lui aussi. En effet, une allocation individualisée faciliterait les possibilités d'interruption de carrière, de choix de congé parental et de travail à temps partiel, qui de facto profitent plus aux femmes qu'aux hommes. Surtout, comme leur taux de participation au marché du travail et leurs salaires sont inférieurs à ceux des hommes, elles seraient, en moyenne, bénéficiaires en termes de redistribution (contribution moindre par l'impôt, bénéfice équivalent). De plus, elles percevraient directement l'allocation. Pour Robeyns (2001)²⁸, le pouvoir de négociation des femmes au sein d'un couple se trouverait renforcé.

D'autres auteurs mettent au contraire en avant les risques que représenterait pour les femmes, d'une individualisation des prestations de solidarité. C'est ainsi que le rapport Belorgey (2000)²⁹ relève : « À l'opposé, un tel dispositif peut être perçu comme une incitation forte pour les femmes, et singulièrement les femmes peu qualifiées, à quitter le marché du travail ou à ne pas y revenir ». Cet argument contre la mise en place d'un revenu individualisé est repris par de nombreuses économistes féministes³⁰, qui remarquent qu'une telle solution n'est pas neutre dans un monde où les femmes ont des salaires moins élevés que les hommes et effectuent encore une plus grande part des tâches domestiques. De plus, le fait de s'être retiré du marché du travail peut fragiliser davantage encore la position des femmes en cas de séparation.

Pour sa part, Sterdyniak (2004), qui distingue deux projets possibles derrière le terme générique d'individualisation, les juge tous les deux nuisibles pour les femmes, pour des raisons différentes.

- Dans le premier projet, qu'il nomme « universalisation », les droits sociaux sont offerts à tous, indépendamment de toute cotisation. Cette première version de l'individualisation

²⁷ Vanderborcht Y. et P. Van Parijs, 2005, *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris. Cité par Allegre (2017).

²⁸ Robeyns I., 2001, « Will a Basic Income Do Justice to Women ? », *Analyse & Kritik*, n°23. Cité par Allegre (2017).

²⁹ Commissariat général du Plan (2000).

³⁰ Par exemple, Eydoux A. et R. Silvera (2000), « De l'allocation universelle au salaire maternel : il n'y a qu'un pas... à ne pas franchir », dans Coutrot T. et C. Ramaux (dirs.), *Le Bel Avenir du contrat de travail*, Paris, Syros.

permettrait certes de réduire la dépendance des femmes sans emploi envers leur conjoint, mais elle serait coûteuse et n'inciterait pas à l'activité des femmes en couple.

- Dans le second projet, qu'il nomme « individualisation contributive », les droits sociaux sont réservés aux personnes qui ont cotisé. Cette seconde version de l'individualisation inciterait bien cette fois les femmes mariées à travailler, mais elle dégraderait fortement la situation des plus pauvres et des moins qualifiées d'entre elles, qui ne trouvent pas de travail.

À l'inverse, pour Sterdyniak, un revenu minimum conjugalisé/familialisé crée certes un moindre gain au travail pour les couples bi-inactifs, mais ce moindre gain au travail ne touche pas spécifiquement les femmes et ne crée pas particulièrement de dépendance d'un conjoint par rapport à l'autre.

Qui reçoit la prestation ?

Au-delà des considérations relatives à la base ressources, la question de la personne destinataire du versement est importante. Au Royaume-Uni, la réforme de l'*Universal Credit* a maintenu la logique familialisée du système, mais l'aide désormais unique est versée au seul « chef de famille », alors que les prestations qu'elle remplace pouvaient être versées à des adultes différents du foyer.

Ce changement a suscité de nombreuses critiques, mettant en exergue le risque qu'il fait peser sur l'indépendance financière des femmes, notamment sur leur capacité à quitter le foyer sans perdre le bénéfice de leurs droits pendant plusieurs semaines. Cette critique renvoie toutefois davantage à la question de la réactivité du système à un changement de situation familiale, qu'au caractère individualisé ou conjugalisé que doit prendre la prestation.

4.4. Quel modèle est plus performant en termes de neutralité de la puissance publique vis-à-vis de choix relevant de la vie privée ?

Enfin, le quatrième critère d'analyse renvoie à l'incidence des choix de mode de vie des individus sur leurs droits sociaux.

À cet égard, **l'individualisation est souvent défendue au titre de sa neutralité supposée vis-à-vis des choix de mise en couple et de partage des ressources au sein de la sphère familiale.** Le rapport Belorgey (2000)³¹ explique ainsi : « *Dans un système de garantie de revenu individuel (...) les solidarités familiales ou privées n'ont pas à être prises en compte. Un tel système laisse la liberté à chaque adulte de réaliser toute économie d'échelle qui pourrait résulter de son choix de vie (telle que la mise en couple). Ce type de logique (...) permet alors à chaque individu de construire librement ces choix* ».

Il précise plus loin que l'individualisation « *évite toute stigmatisation quant à la forme de vie choisie par les personnes (seules, en couple ou selon tout arrangement)* » et qu'elle évite aussi « *de créer entre membres adultes d'un ménage des solidarités contraintes, et de lier, de façon pour partie arbitraire, le sort de deux personnes dont la liberté de choix, notamment entre emploi et non-emploi, se trouve ainsi affectée* ».

Ces arguments sont toutefois contestés par d'autres auteurs, qui n'associent pas la prise en compte de la situation familiale à une stigmatisation d'un choix par rapport à un autre. Ainsi, Sterdyniak (2004) répond : « *Nous avouons ne pas voir en quoi le fait qu'un couple décide de mettre en commun ses ressources, en particulier pour élever des enfants, et que la société reconnaisse ce choix, nuit à des droits universels liés à la personne humaine. Où est la stigmatisation, quand le système laisse les gens choisir entre le mariage, le concubinage ou la vie seule ?* ».

³¹ Commissariat général du Plan (2000)

Sterdyniak ne reconnaît pas non plus la dépendance entre conjoints liée à la familialisation des droits. En effet, lorsqu'un couple de conjoints touchant une prestation de solidarité familialisée se sépare, cette séparation n'entraîne aucune baisse de niveau de vie puisque le droit à la prestation est calculé en tenant compte des économies d'échelle liées à la mise en couple. Tel ne serait pas le cas si la prestation était calculée sur une base individuelle, puisque les membres du couple qui se sépare perdent les bénéfices liés aux économies d'échelle sur les dépenses générées par la vie commune sans que le montant des aides qu'ils reçoivent soit augmenté. Ainsi, **le manque de neutralité de la puissance publique vis-à-vis des choix privés serait en réalité plutôt du côté de l'individualisation, qui tend à rendre plus désirable la vie en couple grâce aux économies d'échelle qu'elle génère.**

Opter pour un modèle individualisé renvoie aussi à des considérations d'ordre aussi bien éthiques que pratique : une définition individuelle des droits sociaux évite d'avoir à contrôler la réalité des situations conjugales, un exercice à la fois délicat à mener sur le plan humain et coûteux sur le plan administratif. Le rapport Fragonard (1992) fait référence aux lourdeurs inhérentes à ces contrôles et discute la pertinence qu'il y aurait à assimiler (ou non) le concubin au conjoint: *« L'une des solutions ne serait-elle pas alors de ne tenir compte, dans le cadre des différents minima, que des situations qui s'appuient sur des éléments de droit incontestables : le mariage et la reconnaissance des enfants par les deux concubins ? Ces deux situations comportent effectivement des obligations réciproques ; les autres situations de concubinage ne seraient pas prises en compte car elles n'entraînent aucune obligation ni sanction légale. (...) Cette option permettrait de ne pas rester dans un système qui comporte des incitations à la fraude et qui amène inévitablement le développement d'un contrôle social fort »*. Dans le même temps, limiter la prise en compte de la vie conjugale aux seuls couples « officiels » (mariés ou pacsés) créerait de fait une pénalité à une telle officialisation pour les couples bénéficiaires.

Tableau 5 : synthèse des propriétés de chaque modèle selon les quatre critères de décision

Critère de décision	Conjugalisation/ familialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes	Moindre gain au travail qui ne touche pas plus les femmes que les hommes MAIS versement au « chef de famille » (?)	Même chose que individualisation (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfice en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée	Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond, incitation à la vie en couple (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Incitation à la vie en couple (?)