

» PRESTATIONS ET MINIMA SOCIAUX : LA QUESTION DES INDEXATIONS

Henri STERDYNIAK, économiste à l'OFCE, professeur associé à l'université Paris-Dauphine.

Les prestations sociales représentaient, en 2007, 30 % du revenu des ménages, mais 54,4 % du revenu des 30 % des ménages les plus pauvres. La question du niveau des différentes prestations et de leur évolution au cours du temps est donc particulièrement cruciale pour les ménages les moins favorisés.

Les niveaux des prestations familiales et des minima sociaux sont arbitraires ; ils ne sont pas fixés par rapport au revenu moyen ou médian de la population. Ce sont les produits de l'histoire économique et sociale. Chaque année, le gouvernement décide de leurs revalorisations. Depuis 1984, les prestations et les minima sociaux ne sont généralement revalorisés que du montant de l'inflation. La loi n'impose pas de faire plus. L'écart se creuse donc progressivement entre le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations et le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Les plus pauvres deviennent ainsi relativement plus pauvres. L'écart se creuse particulièrement dans les périodes de croissance satisfaisante, où le revenu des autres ménages tend à augmenter et où les recettes sociales et fiscales pourraient permettre une certaine revalorisation des prestations.

LE COUAC DE 2008

La question des indexations s'est posée particulièrement en 2008, en raison de l'accélération de l'inflation. Début 2008, la revalorisation des prestations a

été particulièrement peu généreuse : 1,6 % pour le RMI ; 1,1 % pour les autres minima sociaux et pour les retraites du régime général ; 1 % pour les prestations familiales alors que l'inflation avait été de 2,7 % en glissement en 2007. En même temps, le gouvernement a augmenté de 3,4 % le plafond de la Sécurité sociale, censé refléter la hausse moyenne des salaires. Peut-on justifier cet écart entre 1,1 % et 3,4 % ?

“ **La stagnation du pouvoir d'achat des prestations est une politique de long terme en France.** »

Légalement, le gouvernement était dans son droit. En septembre 2007, il prévoyait que la hausse des prix en moyenne annuelle serait de 1,3 % pour l'année 2007. Comme la hausse des prestations de janvier 2007 incorporait une prévision de hausse des prix de 1,8 % pour 2007, le gouvernement a estimé qu'il y avait eu une hausse des prestations trop forte de 0,5 point. Avec une prévision d'inflation de 1,6 % pour 2008, il a donc inscrit dans la loi de financement de la Sécurité sociale une hausse des prestations de 1,1 % en janvier 2008.

En décembre 2007, compte-tenu de la poussée d'inflation en fin d'année, il est apparu que la hausse des prix avait été de 1,5 % en moyenne annuelle en 2007 ; la prévision d'inflation pour 2008 est passée à 3,2 %. La hausse des prestations aurait donc dû être de 2,9 % en janvier 2008. Mais, malgré les protestations des associations et des syndicats, le gouvernement a maintenu la hausse de 1,1 %. Les bénéficiaires des prestations auront donc un pouvoir d'achat plus bas de 2,1 % en 2008 par rapport au niveau de 2007. Globalement, l'économie pour les comptes publics de 2008 est de l'ordre de 5,6 milliards d'euros.

La faiblesse de cette hausse a provoqué la colère des associations de retraités et des syndicats. Ceux-ci ont obtenu une revalorisation de 0,8 % des retraites du régime général le 1^{er} septembre. Les titulaires du minimum vieillesse ont obtenu une prime de 200 euros pour 2008 (équivalente à une hausse de 2,7 % en moyenne annuelle). Mais, cette revalorisation ne s'appliquera ni aux prestations familiales, ni au RMI, qui subiront donc à plein la hausse de l'inflation en 2008. Cette disparité de traitement n'a guère de justification sinon la force de la mobilisation qu'ont organisée les retraités par rapport à celle des familles ou des titulaires de minima sociaux.

La hausse des prestations pour 2009 devrait donc être au minimum 1,8 point au dessus de l'inflation prévue pour 2008. Mais, même si le couac de 2008 est ainsi réparé, il convient de se demander si l'évolution sur longue période des prestations sociales et des minima sociaux est satisfaisante.

LE CAS DES PRESTATIONS FAMILIALES

La stagnation du pouvoir d'achat des prestations est une politique de long terme en France. Durant les 10 dernières années, la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) a légèrement diminué en pouvoir d'achat, les gouvernements successifs ayant pris l'habitude de calculer au plus juste l'indexation sur les prix ; la faiblesse de la hausse accordée en 2008 fait qu'en 10 ans, la BMAF aura subi une baisse de 2,9 % en pouvoir d'achat (tableau 1). Durant ces 10 ans, le pouvoir d'achat du salaire moyen aura, lui, augmenté de 14 %. En 2008, le pouvoir d'achat des prestations familiales est nettement plus bas que son niveau maximum atteint en 1984 (-4,6 %).

La stagnation du pouvoir d'achat des prestations signifie que celles-ci diminuent constamment par rapport au revenu médian des ménages (tableau 2). Les allocations familiales ont perdu 26 % de leur valeur relative depuis 1984. Les enfants coûtent-ils de moins en moins cher à élever ? Peut-on justifier que le niveau de vie des familles avec enfants baisse continuellement par rapport au niveau de vie des personnes sans enfants ? Il faudrait augmenter les allocations familiales de 33 % pour qu'elles retrouvent leur niveau relatif de 1984. Sur le long terme, la dégradation est encore plus nette. Pour avoir le niveau relatif de 1954, les prestations pour 2 enfants devraient être de 484 euros par mois (elles sont de 120) ; pour 3 enfants de 815 (elles sont de 432 avec le complément familial, de 274 sans).

Comme le montre le tableau 3, qui compare la situation d'un couple sans enfants, et d'une famille avec 2 ou 3 enfants, le RMI se situe en 2008 nettement en dessous du seuil de pauvreté de 50 % quelle que soit la configuration familiale. Un emploi au SMIC laisse en dessous du seuil de pauvreté à 60 %. Le RMI assure la parité des niveaux de vie entre les familles et les personnes sans enfants. Au-delà, les familles ont toujours un niveau de vie plus bas que celui du couple sans enfants. Le système français tend à favoriser les familles avec 3 enfants et plus (allocations familiales plus fortes, complément familial). Aussi, les familles à bas salaires, avec 1 ou 2 enfants, ont un niveau de vie inférieur à celui des familles avec 3 enfants. La prime pour l'emploi (PPE) est très peu familialisée ; un couple de deux personnes gagnant le SMIC reçoit 160 euros s'il n'a pas d'enfants ; 166 s'il en a deux alors qu'il devrait recevoir 224 euros ; aussi, la PPE contribue-t-elle à creuser l'écart entre les personnes sans enfant et les couples.

Tableau 1 – Pouvoir d'achat des prestations sociales

Base 100 : 1998

	BMAF et API	Minimum vieillesse	ASS	RMI
1984	102,8	97,3		—
1990	101,5	97,1	98,8	99,7
1998	100	100	100	100
1999	100,2	101,5	102,5	102,5
2000	100,8	100,8	102,9	102,8
2001	99,2	101,4	103,4	103,4
2002	99,3	101,6	103,5	103,4
2003	99,0	101,1	102,9	102,9
2004	98,5	100,6	102,2	102,2
2005	98,9	100,8	102,2	102,2
2006	98,9	101,0	102,3	102,4
2007	99,3	101,3	102,7	102,7
2008 ^P	97,1	99,2/101,9	101,2	101,1

Sources : INSEE, calculs de l'auteur ; ^P sur la base d'une inflation de 3,2 % en 2008.

Tableau 2 – Prestations relativement au revenu médian

En %

	BMAF	API	Minimum vieillesse	ASS	RMI (personne seule)
1984	33,6	51,7	52,0		
1990	31,1	47,8	48,7	34,7	34,9
2000	28,3	43,5	47,0	33,6	33,6
2001	27,5	42,3	45,9	32,8	32,8
2002	26,9	41,4	45,1	32,1	32,1
2003	26,8	41,2	44,8	32,0	31,9
2004	26,8	41,2	44,8	31,9	31,8
2005	26,4	40,6	44,0	31,3	31,2
2006 ^P	25,9	39,8	43,3	30,7	30,7
2007 ^P	25,4	39,1	42,5	30,1	30,1
2008 ^P	24,8	38,2	41,6/42,8	29,7	29,7

Sources : INSEE, calculs de l'auteur ; ^P sur la base d'une hausse du revenu médian égale à celle du revenu moyen par unité de consommation (UC) en 2006, 2007 et 2008.

Tableau 3 – Revenu mensuel par unité de consommation (UC) en 2008, en euros, selon les gains et la configuration familiale

<i>Personne 1</i>	<i>RMI</i>	<i>SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>2 SMIC</i>	<i>3 SMIC</i>	<i>6 SMIC</i>
<i>Personne 2</i>	<i>Inactif</i>	<i>Inactif</i>	<i>½ SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>1 SMIC</i>	<i>2 SMIC</i>	<i>4 SMIC</i>
Sans enfant	603**	851*	1 126	1 445	1 889	3062	5 621
2 enfants	620**	776*	984	1 161	1 494	2 337	4 234
<i>Niveau relatif¹</i>	<i>102,8</i>	<i>91,1</i>	<i>87,4</i>	<i>80,4</i>	<i>79,1</i>	<i>76,3</i>	<i>75,3</i>
3 enfants	638**	850*	1037	1200	1466	2 219	3 958
<i>Niveau relatif¹</i>	<i>105,8</i>	<i>99,8</i>	<i>92,1</i>	<i>83,0</i>	<i>77,6</i>	<i>72,5</i>	<i>70,6</i>

Source : calculs de l'auteur ; ** en dessous du seuil de pauvreté à 50 % (763 euros) ; * en dessous du seuil de pauvreté de 60 %. (914 euros).

1 Niveau de vie relatif des familles par rapport au couple (base 100).

Stabiliser les écarts de niveaux de vie entre les familles et les couples sans enfant supposerait donc au minimum de faire évoluer les prestations familiales comme le revenu médian. De plus, il serait souhaitable d'introduire des objectifs implicites de franchissement du seuil de pauvreté pour ce niveau de vie relatif. Par exemple, les prestations sociales pour deux enfants pourraient représenter 60 % de 0,6 fois le revenu médian (puisque 2 enfants représentent 0,6 unités de consommation) ; elles devraient alors valoir 329 euros (au lieu de 120 euros) ; pour 3 enfants 60 % de 0,9 fois le revenu médian, soit 494 euros (au lieu de 432 euros avec le complément familial).

En fait, de 1990 à 2007, la part des prestations familiales dans le PIB est restée pratiquement stable. La diminution relative des *vieilles* allocations (4,3 milliards de baisse des allocations familiales, 0,7 milliard du complément familial, 0,4 milliard de l'allocation de jeune enfant) a financé la hausse de l'allocation de rentrée scolaire (pour 0,8 milliard), du complément de libre choix d'activité (pour 0,7 milliard) et surtout de l'aide à la garde d'enfants (pour 4 milliards). La politique familiale a été dépouillée au profit de la politique de l'emploi, que ce soit pour inciter les femmes à rester au foyer, ou au contraire pour les inciter à travailler.

LE CAS DU MINIMUM VIEILLESSE

Le minimum vieillesse a connu une évolution un peu plus favorable que les prestations familiales : une hausse de pouvoir d'achat de 1,9 % en 10 ans ; de 4,7 % en 24 ans. Cependant il a lui aussi subi une nette érosion relative, passant de 52 % du revenu médian en 1984 à 43 % en 2008, soit une perte de 17,5 % en niveau relatif.

En 2008, compte-tenu des allocations logement, un retraité au minimum vieillesse devrait toucher environ 60,6 % du revenu médian (tableau 4) ; il ne sera donc que très légèrement au dessus du seuil de pauvreté. Sans la prime de 200 euros, il serait même passé en dessous de ce seuil.

Tableau 4 – Valeur des minima sociaux en 2008

	Prestation	Allocation logement	Total	
	En euros par mois	En euros par mois	En euros par mois	En % du revenu médian par UC
Minimum vieillesse				
Personne seule	628 +17*	278	906 + 17	60,6
RMI				
Personne seule	394**	287	681	44,7
Couple	564**	341	905	39,6
Famille 2 enfants	808**	449	1303	40,7
Famille 3 enfants	984**	485	1531	41,8
API				
Femme avec 1 enfant	650**	390	1040	45,5

Source : calculs de l'auteur ; * prime de 200 euros mensualisée ; ** compte-tenu du forfait-logement.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse ont un revenu supérieur à celui des bénéficiaires du RMI. Toutefois, une baisse continue du niveau de vie relatif des personnes âgées les plus pauvres n'est pas acceptable. Une hausse de 25 % serait nécessaire pour redonner au minimum vieillesse son niveau relatif de 1984. Le gouvernement a annoncé son intention de revaloriser le minimum vieillesse de 25 % en 5 ans. Mais, cette revalorisation est exprimée en termes nominaux ; même si l'inflation n'est que de 2 % par an, elle ne correspondrait qu'à une hausse de 15 % en termes réels et une hausse de l'ordre de 7,5 % relativement au revenu médian : en 2013, le minimum vieillesse ne ferait que retrouver

son niveau de 2002, de l'ordre de 45 % du revenu relatif. Par la suite, il faudrait clairement indexer le minimum vieillesse sur le revenu médian.

LE CAS DU RMI

Le RMI est nettement inférieur au minimum vieillesse. Ses bénéficiaires restent en dessous du seuil de pauvreté à 50 %. Ceci est justifié par la thèse selon laquelle un niveau trop fort de RMI provoquerait une trappe à inactivité en incitant les Rmistes à ne pas rechercher un emploi. Toutefois, on peut penser qu'il manque en France un dispositif équivalent aux allocations invalidité des pays scandinaves, versées sur des critères médicaux, économiques et sociaux, assurant aux personnes les plus éloignées de l'emploi (temporairement ou durablement) un revenu plus satisfaisant, équivalent à celui du minimum vieillesse.

Le système n'est pas plus généreux pour les Rmistes avec enfants, alors que l'on pourrait souhaiter que ceux-ci bénéficient d'une allocation plus favorable, ceci pour trois raisons : les Rmistes avec enfants remplissent un rôle social, celui de parents, que ne remplissent pas les Rmistes sans enfant ; les enfants de Rmistes ne sont pas responsables du manque de ressources de leurs parents et ont droit à un niveau de vie plus élevé que celui que la société accorde aux Rmistes sans enfant qui sont, en partie, responsables de leur situation ; l'allocation doit permettre aux parents d'élever leurs enfants dans des conditions satisfaisantes, de sorte que les possibilités de développement et d'éducation de ces enfants ne soient pas trop obérées.

L'API est à un niveau intermédiaire, mais ses titulaires restent en dessous du seuil de pauvreté. Le législateur n'a pas choisi entre deux logiques : soit les femmes qui élèvent seules de très jeunes enfants ont le droit de choisir de ne pas travailler, mais dans ce cas la prestation devrait permettre de sortir du seuil de pauvreté, soit ces femmes doivent travailler et l'API n'est alors qu'un filet de sécurité.

Le RMI a connu une légère hausse de pouvoir d'achat jusqu'en 2001, mais son pouvoir d'achat a depuis légèrement diminué. Au moment de sa création, en 1990, le RMI valait 34,9 % du revenu médian. En 2008, il n'en valait plus que 29,7 %, soit une baisse relative de 15 %. En 1990, un Rmiste, qui a droit à l'allocation logement, était légèrement au-dessus du seuil de pauvreté à 50 % (à 52 %) ; il est maintenant nettement en dessous (à 45 %).

De même, l'API est passée de 51,7 % du revenu médian en 1984 à 43,5 %

en 1990, puis à 38,2 en 2008. En 1984, compte-tenu de l'allocation logement, une femme avec un enfant touchait 60 % du revenu médian ; elle n'en touche maintenant que 45,5 %.

“ Certes, il existe deux façons de lutter contre la pauvreté : augmenter les prestations sociales ou augmenter les taux d'emploi. Mais faut-il les opposer ? »

En 1990, le RMI représentait 48,5 % du SMIC net (pour 39 heures de travail) ; en 2008, il représente 40,5 % du SMIC net (pour 35 heures de travail), soit une baisse relative de l'ordre de 16,5 %. La stratégie de lutte contre les trappes à inactivité axée sur l'objectif de rendre le travail rentable lancé en 2000 s'est traduite, dans un contexte d'économies budgétaires, par une stagnation du pouvoir d'achat du RMI et de l'API, plutôt que par une forte hausse des plus bas salaires.

UNE STRATÉGIE DE LONG TERME ?

La baisse tendancielle du niveau relatif des prestations sociales était le choix caché de la politique sociale française depuis 1984. Depuis 2001, s'y ajoute le choix de la baisse relative des minima sociaux. Mais ces choix ne sont ni assumés, ni discutés démocratiquement. Cette stratégie de peau de chagrin a trois explications :

- La stagnation du pouvoir d'achat des prestations sociales et des minima sociaux fournit une marge de manœuvre au gouvernement qui peut utiliser les sommes ainsi épargnées pour réorienter les prestations sociales, pour réduire le déficit de la Sécurité sociale et surtout pour éviter la hausse des cotisations sociales. Ainsi, la revue générale des politiques publiques prévoit de réduire le poids des prestations familiales pour financer la maladie ou la vieillesse. Mais faut-il ainsi sacrifier les jeunes ?
- Les gouvernements successifs ont cédé à la tentation de créer de nouvelles allocations au lieu de garantir le niveau des allocations existantes, pensant que l'effet d'annonce serait plus grand. C'est ainsi qu'a été créée l'allocation de rentrée scolaire.
- Plus fondamentalement, la stratégie de revalorisation du travail passe par une baisse du niveau de vie relatif de ceux qui ne travaillent pas, en particulier des enfants et des titulaires de minima sociaux. La modernisation

de la protection sociale, préconisée par exemple par la Commission européenne vise à inciter les personnes à travailler (les femmes avec enfants, les handicapés, les travailleurs seniors) plutôt qu'à fournir un revenu décent à ceux qui ne peuvent le faire. Certes, l'emploi est le meilleur rempart contre la pauvreté et la précarité, mais cette stratégie fait courir le risque d'augmenter les inégalités sociales et de plonger dans la misère ceux qui, malgré les incitations, ne trouvent pas d'emploi.

Sous l'impulsion de Martin Hirsch, le gouvernement s'était engagé en 2007 à réduire d'un tiers le taux de pauvreté d'ici 2012, le faire donc passer de 12 % à un niveau inférieur à 8 %. Cet engagement était le bienvenu puisqu'il obligeait à rompre avec la logique de l'indexation des minima sociaux sur les seuls prix, qu'il obligeait à revoir la situation des familles de travailleurs pauvres pour les faire passer au dessus du seuil de pauvreté. Tout le monde avait compris qu'il s'agissait de l'indicateur européen de taux de pauvreté, du pourcentage de ménages qui disposent de moins de 60 % du revenu médian. L'engagement était fort puisqu'en 2006 les pays les mieux performants (les Pays-Bas ou la République tchèque) atteignaient un taux de pauvreté de 10 % ; la France aurait été de loin le meilleur élève de la classe.

Hélas, nous avons dû déchanter. Martin Hirsch prétend utiliser un indicateur maison : *le taux de pauvreté ancré dans le temps*, qui correspond au pourcentage de ménages qui en 2012 auront un revenu inférieur au seuil de pauvreté de 2005, soit 817 euros 2005 (878 euros 2008) par UC. Mais cet indicateur est totalement arbitraire et *ad hoc* : pourquoi ce délai de 7 ans ? Son introduction oublie ce qu'à été constamment la position des statisticiens français ; la notion de pauvreté est une notion relative : elle désigne la situation des ménages qui ne réussissent pas à obtenir les normes sociales de consommation en vigueur dans un pays donné, une année donnée.

En 7 ans, la croissance du revenu médian est de l'ordre de 11 %. *Le taux de pauvreté ancré dans le temps* correspond donc à une norme à 53,8 % (60 % x 89 %) du revenu médian. En 2005, avec cette norme, le taux de pauvreté en France était déjà de 8,5 % (au lieu de 12 % selon la norme européenne). L'engagement de Martin Hirsch est donc très limité. Surtout, il justifie et pérennise la thèse selon laquelle les pauvres et les familles n'ont droit qu'à l'indexation de leur revenu sur les prix et n'ont pas droit à bénéficier de la hausse générale du niveau de vie.

Pourtant, rien ne justifie la baisse tendancielle du niveau de vie des familles et des plus pauvres. L'indexation des prestations familiales, du minimum vieillesse et du RMI sur le revenu médian devrait être une des priorités de la

politique sociale. En même temps, il faudrait réexaminer le niveau relatif de ces prestations en se donnant des objectifs en termes de niveau relatif : faire sortir toutes les familles avec enfants du seuil de pauvreté à 50 %, verser aux familles de travailleurs pauvres des prestations familiales de l'ordre de 18 % du revenu médian par enfant.

Certes, il existe deux façons de lutter contre la pauvreté : augmenter les prestations sociales ou augmenter les taux d'emploi. Mais faut-il les opposer ? Ne faut-il pas utiliser une partie des gains que fournirait la hausse des taux d'emploi à améliorer la situation relative des plus pauvres ? La création du RSA ne doit pas se faire au détriment des plus pauvres. Il y aura toujours des personnes sans emploi, en grande difficulté permanente ou temporaire ; la société doit leur accorder un niveau de vie relativement satisfaisant. L'objectif d'assurer une certaine parité de niveau de vie entre les familles et les personnes sans enfant ne doit pas être oublié, ni celui d'éviter que des enfants ne vivent dans une trop grande pauvreté qui obère leur possibilité de développement.