



Analyse du projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée (ASU)

(Note de travail – analyse élaborée à partir du projet de loi et de son étude d'impact. Ce document ne constitue pas à ce stade une position validée par les membres du Collectif ALERTE ni par sa présidence.)

I. Une réforme majeure de l'architecture des prestations sociales dont les effets redistributifs demeurent incertains

Le projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée (ASU) propose de regrouper au sein d'un dispositif unique trois prestations majeures du système de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement (APL).

Par son périmètre, cette réforme constitue l'une des évolutions les plus importantes du système de solidarité depuis la création du RSA. Elle modifie en effet l'articulation entre plusieurs dispositifs poursuivant aujourd'hui des finalités distinctes : la garantie d'un revenu minimal, le soutien aux revenus du travail et la solvabilisation des dépenses de logement.

Toutefois, l'analyse du projet de loi et de son étude d'impact fait apparaître plusieurs éléments structurants qui interrogent la capacité de la réforme à renforcer effectivement la protection des ménages modestes.

Quatre points apparaissent particulièrement déterminants.

- Premièrement, la réforme est explicitement conçue à **enveloppe budgétaire constante**, ce qui implique l'existence de transferts entre ménages bénéficiaires.
- Deuxièmement, le projet de loi constitue **une loi d'architecture**, renvoyant une part importante de ses paramètres déterminants à des textes réglementaires ultérieurs, ce qui limite la capacité à apprécier ses effets redistributifs.
- Troisièmement, la réforme introduit **une redéfinition de la fonction des aides au logement**, qui ne seraient plus uniquement destinées à réduire le taux d'effort des ménages mais également mobilisées pour garantir un différentiel de revenus entre ménages actifs et inactifs.
- Quatrièmement, le mécanisme de « gain au travail » introduit par le projet de loi revient à instaurer **un plafonnement implicite des prestations sociales**, alors même que plusieurs travaux économiques indiquent que le système actuel assure déjà dans la majorité des situations un gain financier à la reprise d'activité.



37 fédérations et associations nationales

Des collectifs inter-associatifs locaux

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

A. Une réforme à budget constant impliquant des transferts entre ménages modestes

L'étude d'impact indique explicitement que la réforme est conçue à **enveloppe budgétaire constante**¹.

Dans ces conditions, la création d'une nouvelle architecture des prestations sociales implique nécessairement des transferts entre ménages bénéficiaires. Les simulations réalisées par la DREES montrent que le nombre de ménages percevant davantage de prestations serait proche du nombre de ménages percevant moins dans le nouveau système.

Ces transferts pourraient concerner un nombre significatif de ménages parmi les plus modestes. Le tableau de répartition par décile de niveau de vie présenté dans l'étude d'impact indique en effet que :

- **629 000 ménages appartenant au premier décile,**
- **724 000 ménages appartenant au deuxième décile,**
- **614 000 ménages appartenant au troisième décile**

percevraient moins de prestations dans le système projeté. Au total, **près de deux millions de ménages appartenant aux trois déciles les plus modestes pourraient être perdants**, avec des pertes mensuelles moyennes estimées entre **40 et 100 euros** selon le niveau de vie.

Ces résultats montrent que, dans une réforme conçue à budget constant, les ajustements du système de solidarité reposeraient en partie sur des ménages déjà les plus pauvres.

De plus et contrairement aux recommandations de la mission flash des affaires sociales relative à « l'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique », le projet de loi et l'étude d'impact n'évoquent aucune phase de transition et mesure compensatoire pour les ménages précaires percevant un moindre montant après la réforme.

B. Une loi d'architecture dont les effets réels demeurent largement indéterminés

Le projet de loi se caractérise par une architecture législative particulièrement ouverte. Il fixe les principes généraux de la réforme mais renvoie une part importante de ses paramètres déterminants à des textes réglementaires ultérieurs. Sont notamment renvoyés au niveau réglementaire :

- la définition du revenu social de référence ;
- les règles de prise en compte des ressources ;
- les abattements applicables ;
- les modalités de calcul des droits ;
- les paramètres garantissant le gain au travail² ;
- les modalités de partage des données des ménages

¹ Page 11 : « Indicateur : pauvreté monétaire [...] Objectif visé [...] : -0,5 points » ; Page 31 : « l'ASU pourrait permettre d'aboutir [à] une réduction du taux de pauvreté monétaire de 0,5 point à enveloppe budgétaire constante »



37 fédérations et associations nationales

Des collectifs inter-associatifs locaux

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Les simulations présentées dans l'étude d'impact reposent ainsi sur un barème possible, explicitement présenté comme une hypothèse de travail.

Les paramètres définitifs du futur dispositif seront fixés ultérieurement par voie réglementaire, à l'issue des concertations prévues et sous la responsabilité d'un gouvernement futur.

Dans ces conditions, le Parlement est conduit à se prononcer sur une réforme majeure de l'architecture des prestations sociales **sans disposer d'une vision stabilisée de ses effets redistributifs réels.**

C. Une redéfinition de la fonction des aides personnelles au logement sans estimation de l'impact sur les situations résidentielles

L'intégration des aides personnelles au logement dans l'allocation de solidarité unifiée constitue l'évolution la plus structurante de la réforme. Les APL ont historiquement pour fonction de permettre l'accès et le maintien en logement et de **réduire le taux d'effort des ménages face aux dépenses de logement**³. Elles constituent à ce titre un instrument central de prévention du mal-logement.

Le projet de loi introduit toutefois une évolution notable en assignant également aux aides au logement un objectif de **garantie du gain au travail**. Cette évolution conduit à intégrer un dispositif historiquement conçu comme un instrument de solvabilisation du logement dans une logique plus large d'incitation à l'activité.

L'attribution de ce nouvel objectif aux aides au logement et donc la dilution des objectifs soulève de très vives inquiétudes quant à ses effets sur leur capacité à continuer de remplir pleinement leur fonction de prévention du mal-logement et de sécurisation des parcours résidentiels.

De façon très inquiétante, l'étude d'impact n'analyse aucunement l'impact de la réforme sur les situations résidentielles. Il est seulement mentionné « une réduction du taux d'effort des locataires en dépense de logement de 0,4 points » mais sans aucune explication du calcul, sans aucune déclinaison par décile ou par statut vis-à-vis du logement, et surtout sans aucune estimation de l'impact sur l'évolution du nombre de personnes sans-abri, sans domicile ou mal logées⁴.

D. Le principe de « gain au travail » : un mécanisme de plafonnement des aides qui ne dit pas son nom

L'article 3 du projet de loi inscrit dans la loi le principe selon lequel un foyer comprenant une activité professionnelle doit disposer d'un niveau de ressources supérieur à celui d'un foyer comparable⁵ sans activité, et que le différentiel de ressources doit être supérieur à un seuil fixé par décret, pour chaque catégorie type de foyer (composition familiale, situation vis-à-vis du logement).

³ Article L301-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

⁴ Et donc sur la mortalité, alors que l'on sait que les personnes sans logement meurent en moyenne 32 ans plus tôt que les autres, et sur un certain nombre d'indicateurs de pauvreté en conditions de vie.



37 fédérations et associations nationales

Des collectifs inter-associatifs locaux

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Un tel mécanisme revient de facto à instaurer **un plafonnement des aides qui ne dit pas son nom**, dans la mesure où il implique que le niveau global des prestations ne puisse dépasser un certain seuil par rapport aux revenus du travail.

Or l'étude d'impact indique que **le système actuel de prestations garantit déjà, dans la grande majorité des situations, un gain financier à la reprise d'activité.**

Ce constat est également largement confirmé par de nombreux travaux économiques portant sur l'impact redistributif du système socio-fiscal français.

Dans ce contexte, la nécessité d'introduire un nouveau mécanisme législatif visant à garantir ce principe apparaît insuffisamment étayée par les travaux économiques disponibles.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit un suivi annuel de cet écart par la remise d'un rapport au Parlement. Une telle disposition pourrait conduire à installer de manière récurrente dans le débat public une interrogation sur le niveau des prestations sociales et créerait une insécurité très forte pour ses bénéficiaires.

II. Analyse du projet de loi article par article

Article 1 – Création de l'allocation de solidarité unifiée

L'article 1er crée l'allocation de solidarité unifiée en réunissant le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement.

La création d'une base ressources unifiée : le revenu social de référence constitue l'un des changements structurants de la réforme.

Toutefois, les paramètres essentiels de cette base ressources sont renvoyés à des décrets d'application. Cette configuration limite la capacité d'évaluer précisément les effets redistributifs de la réforme.

De façon très inquiétante, l'étude d'impact ne mentionne pas la zone géographique d'habitation comme étant un des critères continuant à être pris en compte pour le calcul des APL.

Article 2 – Redéfinition de la place des aides au logement

L'article 2 modifie le rôle des aides personnelles au logement en les intégrant dans l'allocation de solidarité unifiée.

En leur assignant un objectif supplémentaire de garantie du gain au travail, cette disposition modifie l'objectif historique des politiques du logement.



37 fédérations et associations nationales

Des collectifs inter-associatifs locaux

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Elle conduit à intégrer un dispositif historiquement conçu comme un instrument de solvabilisation du logement dans une logique plus large d'incitation à l'activité.

Article 3 – Assurance d'un gain au travail

L'article 3 inscrit dans la loi le principe selon lequel l'écart de ressources entre un foyer comprenant une activité professionnelle et un foyer comparable sans activité doit être supérieur à un certain seuil. Les modalités concrètes de mise en œuvre de ce principe sont toutefois renvoyées au niveau réglementaire.

Par ailleurs, l'étude d'impact indique que le système actuel garantit déjà un gain financier à la reprise d'activité dans la majorité des situations.

Article 4 – Création du compte social unique

L'article 4 crée un compte social unique permettant aux usagers d'accéder à une information consolidée sur leurs ressources et leurs droits sociaux.

Cet outil pourrait contribuer à améliorer la lisibilité du système de solidarité et faciliter l'accès aux droits.

Article 5 – Harmonisation des aides locales

L'article 5 prévoit que les aides sociales locales devront prendre en compte le revenu social de référence et ne pourront plus être attribuées uniquement sur la base du statut de bénéficiaire d'une prestation nationale.

Cette disposition vise à renforcer l'articulation entre aides nationales et aides locales, mais elle pourrait également modifier certaines pratiques d'attribution des aides par les collectivités territoriales. Bien qu'il soit affirmé le contraire dans l'étude d'impact sans développement particulier, cette disposition semble également remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée propose une transformation profonde de l'architecture des prestations sociales dont les effets redistributifs demeurent aujourd'hui largement incertains.

Toutefois, l'analyse du texte et de son étude d'impact met en évidence plusieurs incertitudes importantes. La réforme est conçue à enveloppe budgétaire constante, ce qui implique l'existence de ménages perdants, y compris parmi les plus modestes.

Par ailleurs, une part importante des paramètres déterminants du futur dispositif est renvoyée au niveau réglementaire, ce qui limite la capacité d'apprécier ex ante ses effets redistributifs réels.

ALERTE

37 fédérations et associations nationales

Des collectifs inter-associatifs locaux

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Enfin, certaines évolutions introduites par la réforme, notamment la redéfinition de la fonction des aides au logement et l'introduction d'un mécanisme législatif de garantie du gain au travail interrogent l'équilibre actuel du système de solidarité alors même que plusieurs travaux économiques indiquent que le système existant assure déjà dans la majorité des situations un différentiel favorable à la reprise d'activité.

Dans ce contexte, les travaux parlementaires devront permettre d'apprécier pleinement les effets redistributifs du futur dispositif et de garantir que la simplification recherchée ne conduise pas à fragiliser la protection des ménages les plus modestes.