

La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ?

Julien Damon

Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'aménagement et d'urbanisme)

REFERENCE : « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », Revue de droit sanitaire et social, vol. 44, n° 2, 2008, pp. 336-352.

L'essentiel

Des propositions récentes appellent, de nouveau, à la mise sous condition de ressource des allocations familiales. Déjà, en 1998, les allocations familiales avaient placées été dix mois sous conditions de ressources. La mesure avait suscité de nombreux débats et controverses autour de l'équité, de l'égalité, de la sélectivité et de la discrimination positive. Les trois quarts des prestations familiales sont versées en 2006 sans condition de ressource (comme en 1973). Dans l'ensemble des prestations (sociales et familiales) servies par la branche Famille de la Sécurité sociale, ce sont maintenant les deux tiers qui le sont avec une condition de ressource (contre un tiers en 1973). Le souci d'économie pourrait dicter une sélectivité accrue dans la mise en œuvre des prestations. Une telle option ne peut qu'éveiller des échanges d'arguments conséquents, à défaut d'une réelle reconfiguration des allocations familiales. En effet, l'introduction d'un ciblage est toujours un virage. Mais il s'agit de savoir vers quoi.

Mots-clés : Allocations familiales * Prestations familiales * Equité * Protection sociale * Condition de ressource * Ciblage

Deux récents rapports viennent de remettre à l'ordre du jour et sur l'agenda politique la question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

En janvier 2008, dans le Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par Jacques Attali, la « décision 268 » propose de « conditionner les prestations familiales aux revenus des ménages »¹. La mesure serait prise afin de rendre la politique familiale « plus redistributive ». Selon la Commission, ce choix – qui reste à préciser et à instruire finement (quelle(s) prestation(s) ?, quel(s) seuil(s) ?) – devrait permettre de « réduire le coût des politiques familiales de 2 milliards d'euros »².

De manière moins explicite, mais tout de même nette, les premières conclusions, en décembre 2007, de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) sur la politique familiale semblent préconiser une mise sous condition de ressource³. La « première orientation » en la matière consiste « à renforcer la lutte contre la pauvreté dans l'évolution de la politique familiale ». Explicitement le document invite à « privilégier l'objectif de redistribution verticale par rapport à celui de redistribution horizontale ». Une telle orientation, est-il

¹. <http://www.liberationdelacroissance.fr/files/rapports/rapportCLCF.pdf>

². Le montant de 2 milliards dépend intégralement du plafond de revenu à partir duquel les prestations ne seraient plus servies. Pour atteindre 2 milliards d'économie sur les seules allocations familiales il faut certainement que ce plafond soit relativement bas. En tout état de cause il faut qu'il soit plus bas qu'en 1998 lorsque la mise sous condition de ressources avait été mise en place pour les allocations familiales. Elle avait alors permis une « économie » de « seulement » 784 millions d'euros 2006 sur dix mois.

³. www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/RGPP6.pdf

précisé, suppose de « questionner systématiquement l'intérêt et l'équité de prestations ou de dispositifs fiscaux ».

A l'occasion de ces annonces, cet article revient sur les problématiques générales et habituelles des oppositions entre redistribution horizontale et redistribution verticale, entre politiques sociales et politiques familiales.

Dans un premier temps, descriptif et informatif, on présentera ce qu'il en est de l'évolution des prestations sous condition de ressource, en se cantonnant aux prestations familiales et sociales de la branche Famille (I). On reprendra ensuite les éléments des débats autour du ciblage social, pour rappeler son émergence au tournant des années soixante et soixante-dix, et montrer qu'il heurte frontalement les principes fondateurs de l'Etat providence français (II). Ce ciblage, envisagé comme complément ou bien comme remplacement de l'édifice de protection sociale en place, a des effets, positifs et pervers (selon les lectures), qui sont connus (III). Enfin, on verra que, emmenée par la thématique de l'équité, la notion de discrimination positive a été rapprochée de celle de ciblage, pour aller jusqu'à désigner toute forme de sélectivité envisagée pour lutter contre la pauvreté et l'inégalité sociale (IV).

I. Evolution des prestations sous condition de ressources

Depuis le début des années 1970 les prestations familiales et sociales connaissent un mouvement de mise sous condition de ressources, limitant leur accès à certaines catégories de la population et suscitant des débats approfondis sur la protection sociale⁴.

On étudie ici les dépenses de prestations directes – les prestations directement versées à des allocataires – servies par les organismes débiteurs de prestations familiales (Caisses d'Allocations familiales, caisses de la Mutualité sociale agricole, SNCF, EDF-GDF, RATP, La Poste, France Telecom, l'Etat.).

Le montant total des dépenses de prestations sociales et familiales, directes et indirectes, tous régimes, s'élève à 68 milliards d'euros fin 2006, pour près de 11 millions d'allocataires, soit, avec conjoints et enfants, environ 30 millions de personnes (la moitié de la population en France).

Les diverses prestations peuvent être sommairement regroupées en deux catégories :

- d'une part, les prestations sociales (dont le Revenu Minimum d'Insertion ou l'Allocation de Logement Sociale) qui représentent un tiers des dépenses de prestations directes. Ces prestations sont, par définition et depuis leur origine, sous condition de ressources ;
- d'autre part, les prestations familiales essentiellement issues du fonds national des prestations familiales (FNPF). Ces prestations familiales ont pour visée première de compenser les charges de famille, c'est-à-dire la baisse de niveau de vie des familles résultant de la présence des enfants. Elles sont très majoritairement versées sans condition de ressources. Les allocations familiales sont la plus importante d'entre elles.

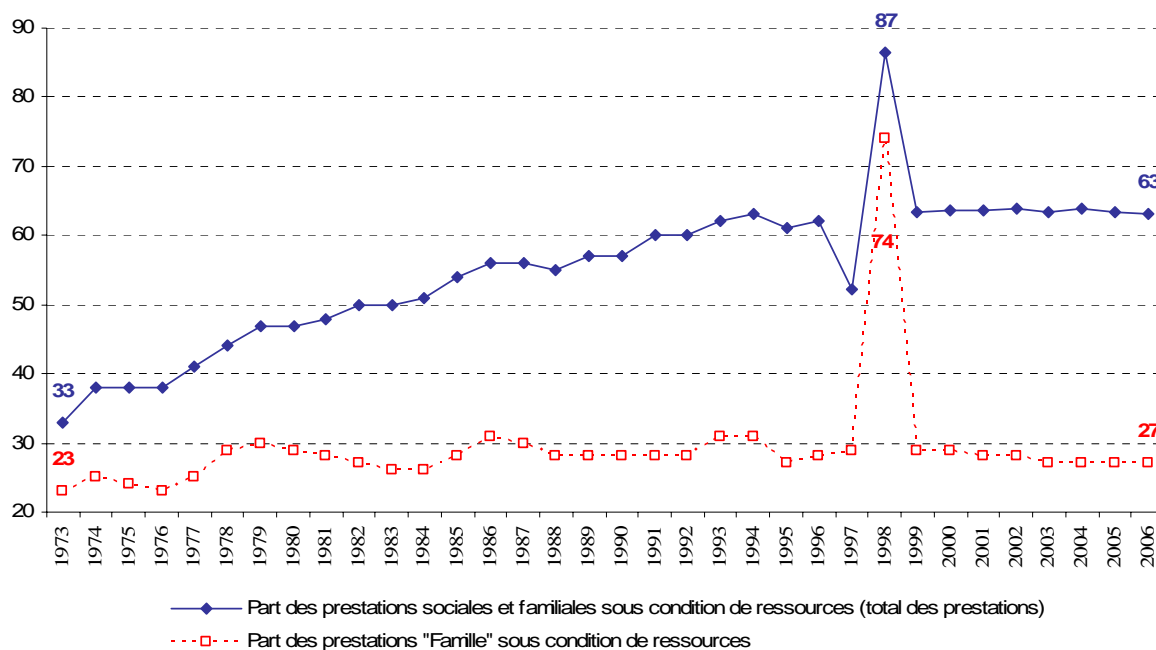
Contrairement à une idée reçue, il faut souligner que la part des prestations sous condition de ressources dans l'ensemble des prestations familiales au sens strict est restée à peu près stable

⁴. Voir J. Damon, Les politiques familiales, PUF, 2006. Sur l'actualité de la politique familiale, au-delà des seules prestations de la branche Famille, voir les développements de la Cour des Comptes sur « les aides publiques aux familles » dans son Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre 2007, ainsi que le commentaire de fond de J. Bichot XXXX (citer RDSS – dans ce numéro).

entre 1973 et 2006. Sur une trentaine d'années, si l'on exclut l'année 1998 marquée par la mise sous condition de ressource des allocations familiales⁵ – la plus importante, en masse, des prestations familiales –, c'est un peu plus du quart de ces prestations qui ont été versées sous condition de ressources (27 % en 2006).

Le droit à la plus grande partie des prestations familiales est en effet ouvert indépendamment du niveau des revenus des familles. Elles sont principalement constituées des allocations familiales, de l'allocation de soutien familiale (ASF) qui s'adresse à certains parents isolés, de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ainsi que des aides versées pour l'accueil des jeunes enfants [complément de libre choix d'activité (CLCA) et complément de mode de garde (CMG) dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)], allocation parentale d'éducation (APE) jusqu'au 1er janvier 2007, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) jusqu'au 1er janvier 2010]. 73 % des montants versés au titre de ces prestations le sont sans stricte condition de ressources⁶.

Graphique 1. Evolutions 1973-2006 de la part des prestations versées par la branche Famille sous condition de ressources (en %)



Source : CNAF

Au-delà de ce champ « Famille » *stricto sensu*, on peut considérer l'ensemble des prestations familiales et sociales versées par la branche Famille (comprenant en particulier les allocations logement, l'AAH et le RMI, par nature sous condition de ressources). 63 % du total des prestations directes, c'est-à-dire des prestations légales directement versées aux allocataires, sont en 2006 sous condition de ressources (contre 33 % en 1973).

Par ailleurs, en 2006, 13 % des dépenses « familiales » correspondent à des prestations dont les montants ne sont pas véritablement sous condition de ressource, mais modulés en fonction des ressources. En 2002, c'était le cas de 4 % seulement de ces dépenses de prestations

⁵. P. Steck, L'évolution de la branche famille de la Sécurité sociale », Droit Social, 1999, p. 1072. Les allocations familiales ont été mises sous conditions de ressources de mars à décembre 1998.

⁶. E. Berger, N. Laib, Les prestations familiales et de logement en 2006, Etudes et résultats, n° 621, 2008.

familiales. Il s'agit principalement des modulations des prestations de garde d'enfants : l'allocation de garde d'enfant à domicile (modulée depuis 1998), de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (modulée depuis 2001), et de différentes composantes de la Prestations d'Accueil du jeunes enfants (PAJE).

En deux mots, la tendance est triple : 1/ création de prestations sous condition de ressource, 2/ modulation selon les revenus de certaines prestations, 3/ maintien de l'universalité de la plupart des prestations familiales existantes. Les propositions de mise sous condition de ressource constituent donc un rupture, certes déjà tentée.

II. Du ciblage social

Dans le domaine des politiques sociales le ciblage⁷ consiste à sélectionner, au sein d'un ensemble, une entité plus restreinte, la cible, qui peut être une catégorie de la population, une portion du territoire, en vue de lui faire bénéficier d'une manière prioritaire, voire exclusive, d'une prestation ou d'un soutien particuliers⁸.

Que ce soit en matière de marketing ou de politiques sociales, la pratique est similaire. Il s'agit de circonscrire un groupe d'individus, en fonction de certaines caractéristiques, pour lequel des campagnes, des mesures, des produits, des équipements, des programmes sont jugées les plus adaptés. Si pour les spécialistes du marketing, commercial ou politique, le ciblage est un art, dans l'édifice de la protection sociale à la française les pratiques de ciblage sont aussi répandues que controversées⁹.

Par construction, toute politique sociale est ciblée, au sens où elle repose toujours sur des critères d'éligibilité, délimitant une population de bénéficiaires potentiels. Ce qui est entendu spécifiquement par ciblage recouvre deux types de mesures. Il s'agit, d'une part, de prestations particulières créées spécialement pour traiter de problèmes particuliers, comme la lutte contre la pauvreté, et non pour couvrir des risques tels que traditionnellement gérés par les mécanismes assurantiels. Il s'agit, d'autre part, avec des techniques diversifiées, de limiter le bénéfice de certaines prestations pré-existantes à des groupes plus restreints de bénéficiaires. Ce qui s'adressait à tous n'est plus réservé qu'à quelques-uns.

Discriminer, au sens de désigner et de privilégier, des catégories particulières peut marquer, dans une certaine mesure, un renoncement par rapport aux objectifs fondateurs de la Sécurité sociale¹⁰. Avec le projet de Sécurité sociale de 1945, les traditionnelles politiques d'assistance sectorielles et catégorielles, ciblées sur des catégories particulières limitées, auraient dû progressivement s'effacer devant l'avènement d'une armature de protection sociale à vocation universelle, versant des prestations dépourvues de conditions de ressources, et plaçant chacun

⁷. Pour un panorama des questions, voir le dossier Le ciblage en question(s), Informations sociales, n° 108, 2003.

⁸. Voir, pour une position extrêmement favorable au ciblage dans les politiques sociales, l'ouvrage de Schuck, professeur de droit à Yale, et Zeckhauser, professeur d'économie politique à Harvard. Les deux auteurs prônent catégorisation, profilage et sélection des populations. Leur critère est l'efficacité, ce qui les invite à plaider pour écarter du bénéfice des programmes sociaux ceux qui n'en tirent pas un grand avantage et ceux qui en tirent un trop grand avantage. P. Schuck, R. Zeckhauser, Targeting in Social Programs. Avoiding Bad Bets, Removing Bad Apples, Washington, Brookings Institution Press, 2006.

⁹. L'établissement de conditions de ressource est mécaniquement source de complexité. Voir, à cet égard, les éléments du récent décret n° 2008-88 du 28 janvier 2008 (JORF, 30 janvier 2008) relatif aux modalités d'évaluation des biens et des éléments de train de vie pour le bénéfice de certaines prestations sociales sous condition de ressources. Ce décret ne vise plus une mesure de ressource pour une condition stricte ou une modulation, mais une évaluation, plus compliquée par nature, du « train de vie ».

¹⁰. voir J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, R. Ruellan, Droit de la Sécurité sociale, Dalloz (15^{ème} éd.), 2005 ; B. Palier, Gouverner la Sécurité sociale, PUF, 2002.

à égalité (au moins pour ce qui concerne le traitement juridique des droits) devant les grands risques de l'existence (vieillesse, charges de famille, maladie)¹¹.

Pour certains, les politiques ciblées sont, depuis le grand pari de la Sécurité sociale de libérer l'individu du besoin et de le protéger des principaux risques, considérées comme des résidus de pratiques antérieures au grand projet d'universalisation de la protection sociale. Pour d'autres, il s'agit de programmes qui doivent être moins coûteux et plus performants car délimitant précisément et légitimement les interventions¹². En période de tension, voire de crise budgétaire, certains peuvent préconiser la sélectivité des prestations afin certes d'aider les plus défavorisés, mais également, voire surtout, pour réduire les dépenses sociales.

Au cours des années quatre-vingt-dix, avec la persistance du chômage, la montée en puissance de la thématique de l'exclusion et l'approfondissement des constats et débats sur la crise de l'Etat-providence, le ciblage est devenu une question centrale¹³. Si le recours au ciblage (à travers le thème de l'équité et la pratique de la mise sous condition de ressources de certaines prestations) a alors été beaucoup débattu, il ne date pas de cette période. Le premier mouvement des politiques sociales vers plus de ciblage remonte au tout début des années soixante-dix. Le tournant se repère dans les travaux préparatoires du VI^{ème} Plan¹⁴, avec une spécialisation et une mise sous condition de ressources de certaines prestations, par souci d'économie et d'efficacité.

Les travaux menés pour la préparation du VI^{ème} Plan et qui vont être à la base des politiques de ciblage ont quelques caractéristiques : (i) ils sont informés de nouvelles orientations politiques développées outre-Atlantique pour, spécifiquement, lutter contre la pauvreté, (ii) ils sont inquiets des évolutions économiques et de leur impact sur les finances de la Sécurité sociale, (iii) ils se présentent comme soucieux d'efficacité et énoncent la solution de la spécialisation des politiques. « Le choix principal du VI^{ème} Plan consistera à orienter les aides de l'Etat vers ceux qui en ont le plus besoin », soulignent alors les experts du Commissariat au Plan. Et ils ajoutent « L'effort de solidarité devra bénéficier tout spécialement aux plus défavorisés : personnes âgées et handicapés notamment, ainsi qu'à ceux qui sont le plus touchés par les transformations structurelles »¹⁵.

Le thème même de l'équité était d'ailleurs déjà explicitement présent dans les discours politiques, comme par exemple en 1969 dans l'exposé de politique générale du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas : « Quant aux subventions sociales, leur distribution est dominée par une conception étroitement juridique qui aboutit à l'absence d'équité. Sous prétexte de ne pas faire de différences entre les bénéficiaires on fournit des aides identiques à ceux qui en ont le plus grand besoin, à ceux qui en ont modérément besoin et aussi à ceux qui n'en ont pas besoin du tout. Résultat : les buts initiaux ne sont pas atteints »¹⁶. Le projet de

¹¹. Dans les années soixante-dix, l'idée d'une disparition totale de l'assistance était sérieusement envisagée. Voir M. Laroque, L'aide sociale : réforme ou suppression, RFAS, 1976, p. 17. Pour des interrogations poussées sur la possibilité réelle d'universaliser, voir J.-M. Belorgey, La généralisation de la Sécurité sociale est-elle de nature à garantir au « Quart-Monde » un droit à la Sécurité sociale, Droit Social, 1978, p. 13.

¹². N. Dufourcq, L'Etat-providence sélectif, Esprit, n° 12, 1994, p. 55.

¹³. B. Palier, G. Bonoli, Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale, RFSP, 1999, p. 399.

¹⁴. « Le choix principal du VI^{ème} Plan consistera à orienter les aides de l'Etat vers ceux qui en ont le plus besoin », « L'effort de solidarité devra bénéficier tout spécialement aux plus défavorisés : personnes âgées et handicapés notamment, ainsi qu'à ceux qui sont le plus touchés par les transformations structurelles » in Les objectifs généraux et les actions prioritaires du VI^{ème} Plan, Paris, 10/18-Journaux Officiels, 1971.

¹⁵. Les objectifs généraux et les actions prioritaires du VI^{ème} Plan, Paris, 10/18-Journaux Officiels, 1971

¹⁶. Cité dans le rapport de Philippe Steck, Le Critère ressource à l'épreuve des faits, Paris, CNAF, 1976.

« Nouvelle Société » ambitionne alors de réduire les inégalités, en se concentrant sur les plus défavorisés, par un redéploiement des transferts sociaux. L'ambition est de compléter le système de protection sociale sous son format universel, par l'ajout de politiques ciblées.

La nouvelle doctrine vise une réduction des « inégalités verticales » provenant des différences de revenus, et non plus une réduction des « inégalités horizontales » découlant des différentes charges familiales¹⁷. L'objectif de « redistribution verticale », qui se profile alors en opposition à la « redistribution horizontale » envisagée dans le projet de Sécurité sociale, s'articule sur la prise en compte de conditions de ressources et non plus seulement sur la prise en compte d'un risque, repérable quel que soit le niveau des revenus.

Un système d'aides différenciées en fonction de cibles indépendantes se met en place pour combler les lacunes de la protection sociale. Certaines catégories « prioritaires » (les handicapés, les veuves, les personnes âgées, les mères isolées) émergent alors comme des cibles d'action publique. Ce premier mouvement de ciblage des politiques sociales s'incarne avec la création de prestations spécifiques sous conditions de ressources : allocation de parent isolé (API), allocation pour adultes handicapés (AAH).

Dès les années soixante-dix ces pratiques de ciblage ont été vertement décriées. Des observateurs dénoncent des pratiques de classement, de repérage et d'étiquetage de la classe ouvrière urbaine, par le biais de l'assistance sociale¹⁸. Ils réproouvent les stratégies étatiques d'établissement de profils et de filières pour les populations « à risques ». Dans cette logique, le traitement des « clientèles » par les travailleurs sociaux professionnels est une modalité idéologique et disciplinaire de contrôle et d'encadrement des « clients »¹⁹. Les contempteurs du ciblage et des conditions de ressource voient dans ces mouvements favorables à la spécialisation sociale des prestations une victoire « néo-libérale » qui remet profondément en question l'Etat-providence universaliste issu des compromis de la Résistance²⁰. On dénonce déjà largement la « stigmatisation » (le terme est utilisé maintenant dans tous les sens) des bénéficiaires de ces politiques sélectives et prioritaires.

L'extension du ciblage social reprendra, mais de manière moins claire, au début des années quatre-vingts avec la naissance de la politique de la ville (ciblant des quartiers plutôt que des populations en difficultés) et les premières campagnes hivernales de lutte contre la pauvreté. Dans les années quatre-vingt-dix les débats et les décisions seront beaucoup plus importants, le ciblage sur « les plus défavorisés » orientant une grande partie des actions entreprises en matière de « lutte contre l'exclusion »²¹.

Présentées comme transversales et interministérielles – nouveaux mots d'ordre de l'action administrative – les politiques de lutte contre l'exclusion ont pour propriété d'être, par construction, ciblées sur les « exclus ». Après avoir multiplié les politiques catégorielles en

¹⁷. Pour une critique assez vive de cet infléchissement, cf. E. Sullerot, *Le grand remue-ménage. La crise de la famille*, Paris, Fayard, 1997. Pour une actualisation de ces critiques, cf. M. Godet, E. Sullerot, *La Famille, une affaire publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 2005

¹⁸. R. Castel, *La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Minuit, 1981.

¹⁹. J. Verdès-Leroux, *Le travail social*, Minuit, 1978.

²⁰. C'est le cas de B. Jobert, *Le social en plan*, Paris, Les Editions ouvrières, 198. Merrien rappelle que le débat sur la « crise » de l'Etat providence est largement référé depuis une trentaine d'années à la portée et à la réalité du tournant « néo-libéral » dans le domaine des politiques sociales. F.-X. Merrien, *La restructuration des Etats-providence : « sentier de dépendance », ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste*, *Recherches sociologiques*, 2000, n° 2, p. 29.

²¹. J. Damon, *L'exclusion*, PUF, 2008.

fonction d'une cible rassemblant des situations spécifiques (handicap, grand âge, isolement), l'Etat développe depuis les années quatre-vingt des politiques « transversales » construites en considération d'objets qui, a priori, dépassent la logique habituelle du ciblage. Les politiques de lutte contre l'exclusion, il est vrai, ne concernent plus des groupes aisément identifiables comme les salariés, les retraités ou les handicapés. Elles s'attachent à résoudre des problèmes singuliers qui sont évolutifs et qui ne sont pas exactement de même nature que les risques sociaux couverts collectivement par la Sécurité sociale. Les mesures d'insertion sont ainsi dessinées pour tenter de prendre en considération des parcours individuels très variés et des groupes non homogènes de bénéficiaires potentiels qui ne peuvent être réduits à des catégories simples. Le passage des politiques ciblées sur des catégories aux politiques d'insertion est parallèle à la reconnaissance d'une individualisation croissante des problèmes à traiter. L'insertion et la lutte contre l'exclusion ne s'exercent pas en masse, mais de manière différenciée, adaptée aux problèmes particuliers. La vulnérabilité et la précarité, toujours à envisager sous la forme de processus plus que d'états figés, transforment l'analyse et la gestion des risques qui sont plus compliqués, plus diversifiés et, surtout, détachés de l'universalité d'une protection sociale reliée au travail. Si les cibles ont changé, elles se sont multipliées dans une dynamique d'accumulation de dispositifs particuliers visant des populations singulières.

La tendance est en effet à créer et additionner des politiques spécifiques en direction des différentes catégories d'exclus, de chômeurs, de mal-logés, de défavorisés. Afin d'être adaptée le plus possible aux « terrains » et aux « publics », la sélectivité se fait de plus en plus grande, ce qui pousse à une segmentation renforcée des mesures et de leurs cibles.

II. Le ciblage : complément ou remplacement des prestations universelles ?

Une des vocations du projet de 1945 était de lier les différents groupes sociaux les uns aux autres par des mécanismes de redistribution dont, tous, d'une manière ou d'une autre, à un moment ou à un autre, pouvaient bénéficier²². Il ne s'agissait pas vraiment d'aider les plus en difficulté, mais d'organiser la solidarité entre les membres du groupe. A l'origine de l'Etat providence à la française il n'y a aucune idée de priorité, encore moins d'exclusivité, pour le plus défavorisé. Le ciblage sur les diverses formes de pauvreté peut remettre en cause le modèle.

Cibler sur les plus défavorisés peut s'entendre, au-delà des techniques, de deux manières. Soit ce ciblage vient compléter les mécanismes assuranciers et les prestations universelles, soit il vient les remplacer, partiellement ou totalement. Lors de la première vague de ciblage dans les années soixante-dix, la logique a plutôt été de compléter la protection sociale universelle. Lors de la deuxième vague, menée sous l'étendard de l'équité²³, la logique a plutôt consisté à restreindre l'accès à certaines prestations auparavant universelles. Présentées et discutées alors pour la première fois comme des « discriminations positives »²⁴ ces mesures invitent à réformer en profondeur le régime français de protection sociale.

²². M. Borgetto, R. Lafore, La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France, PUF, 2000

²³. Voir, pour deux jalons importants, A. Minc, La France de l'an 2000, Paris, Odile Jacob, 1994 ; Conseil d'Etat, Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité, Paris, La Documentation française, 1997.

²⁴. Sur la discrimination positive, cf. G. Calvès, La discrimination positive, PUF, 2004. Il est tout de même à noter que cet (excellent) ouvrage ne développe que très incidemment les questions de ciblage social. Or on peut soutenir que l'expression même de « discrimination positive » provient plus probablement des débats sur ce type de ciblage que sur ceux relatifs autour de l'Affirmative action aux Etats-Unis. Titmuss plaide ainsi explicitement, à la fin des années soixante, pour des « discriminations positives » sur des bases catégorielles et/ou territoriales. Il considérait que l'enjeu pour l'avenir était de savoir comment mettre en place une

Les années quatre-vingt-dix ont vu, en France, nombre de propositions et d'affrontements autour du ciblage. Ont ainsi été publiés et discutés des analyses favorables, dénonçant le « mythe » de l'universalité²⁵, des articles très critiques²⁶, ou au moins nettement réservés à l'égard de l'« équitisme »²⁷, des tentatives de clarification de la dichotomie sélectivité/universalité²⁸, des essais partisans d'une sélectivité accrue des prestations et d'une redéfinition de la structure des prélèvements²⁹, un ouvrage collectif issu d'un colloque sur les politiques sociales catégorielles³⁰. Toutes ces productions ont alimenté le débat, fourni, en 1997 et 1998 autour de la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Cette option avait provoqué une vaste levée de boucliers, à gauche comme à droite, ce malgré la large majorité de Français favorables à la mesure (encadré 1.)³¹.

--- Encadré 1 : Opinion publique : une majorité de Français favorable à la suppression des prestations aux foyers les plus aisés ----

L'enquête barométrique du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des Français permet de suivre dans le temps certaines opinions et aspirations à l'égard des politiques sociales.

En 2005, 69 % des enquêtés estiment qu'il faut supprimer les prestations familiales pour les foyers ayant les plus hauts revenus. Cette opinion est restée stable ces dernières années ; elle n'a d'ailleurs quasiment pas varié depuis 1992.

Etes-vous tout à fait, plutôt, peu ou pas du tout d'accord avec l'affirmation suivante :
« Il faut supprimer les prestations familiales pour les foyers ayant les plus hauts revenus » ?

(en %)

	Début 1992	Début 2002	Début 2003	Début 2004	Début 2005
• Tout à fait d'accord.....	41	44	39	40	41
• Plutôt d'accord.....	29 } 70	28 } 72	29 } 68	28 } 68	28 } 69
• Peu d'accord.....	18	15	18	16	17
• Pas du tout d'accord.....	9 } 27	12 } 27	13 } 30	15 } 31	12 } 29
• Ne sait pas.....	3	1	1	1	2
Total	100	100	100	100	100

Qu'elles soient allocataires de prestations familiales ou non, la plupart des personnes interrogées se sont prononcées dans le même sens. 68 % des allocataires sont en effet en faveur d'une suppression des prestations familiales pour les foyers aux plus hauts revenus.

infrastructure de services universels permettant de « discriminer positivement avec le minimum de risque de stigmatisation, en faveur de ceux dont les besoins sont les plus grands ». R. Titmuss, *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, 1968.

²⁵. N. Dufourcq, *Sécurité sociale : le mythe de l'assurance*, Droit Social, 1994, p. 291.

²⁶. P. Volovitch, *Faut-il cibler la protection sociale sur « ceux qui en ont réellement besoin » ?*, Droit Social, 1995, p. 739

²⁷. M. Borgetto, *Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux*, Revue française de Finances publiques, n° 64, 1998, p. 7. M. Borgetto, *Equité, égalité des chances et politique de lutte contre l'exclusion*, Droit Social, 1999, p. 221.

²⁸. A. Math, *Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales*, Revue belge de Sécurité sociale, 1995, p. 117.

²⁹. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Seuil, 1995.

³⁰. P. Méhaut, P. Mossé (dir.), *Les politiques sociales catégorielles. Fondements portées et limites*, L'Harmattan, 1998.

³¹. De fait, une des grandes questions est de savoir ce que sera le seuil retenu car en découle mécaniquement le nombre de ménages qui sera « exclu » de la prestation. Ceci revient donc à désigner ceux qui sont les plus favorisés, ce que tout le monde, en France, considèrent comme étant les ménages aux revenus supérieurs aux siens...

On pourrait s'attendre à d'importantes variations de réponses en fonction des revenus. En réalité cette opinion est partagée par la plupart des groupes sociaux.

Elle ne recueille jamais moins de 59 % de suffrages, quelle que soit la catégorie interrogée. Ainsi, 66 % des cadres supérieurs y sont favorables, comme 74 % des ouvriers ; 61 % des diplômés du supérieur et 71 % des non-diplômés ; 67 % des personnes les plus aisées, comme 67 % des individus issus des foyers les plus modestes

Certes, les plus hauts revenus sont un peu plus réticents que les plus modestes, mais « l'effet revenu » est très faible. Ce sont les chargés de familles nombreuses qui y seraient relativement opposés (à 39 %) mais jamais les majorités ne s'inversent.

Si les Français et les allocataires sont majoritairement favorables à l'idée de supprimer les prestations familiales aux foyers disposant des plus hauts revenus, ils ne sont pas favorables à l'idée de rendre les prestations familiales imposables...

En 2005, le système actuel, dans lequel les prestations familiales ne sont pas imposables, convient au plus grand nombre : 73 % des personnes interrogées ne souhaitent pas le remettre en cause, même si l'imposition était compensée par une augmentation des montants versés. Seuls 25 % des Français sont donc partisans de la fiscalisation des prestations familiales.

En fait, les opinions sur ce sujet n'ont guère varié en dix-sept ans. Certes, le pourcentage d'individus favorables à l'imposition des prestations a gagné 7 points dans la période, passant de 18 % à 25 %. Mais le nombre d'opposants reste toujours très élevé, approchant les trois quarts de la population.

**Actuellement, on ne paie pas d'impôts sur les prestations familiales.
Seriez-vous plutôt favorable ou plutôt défavorable à leur imposition
si, en contrepartie, on les augmentait ?**

(en %)

	Début 1988	Début 1989	Début 1995	Début 2005	Evolution 1995 - 2005
. Plutôt favorable	18	14	21	25	+ 4
. Plutôt défavorable	80	85	78	73	- 5
. Ne sait pas	2	1	1	2	
Total	100	100	100	100	

Les étudiants (33 %) et les retraités (32 %) sont – relativement – les plus séduits par l'hypothèse de l'imposition, tandis que les parents d'un jeune enfant ou les chargés de familles nombreuses y sont farouchement opposés (82 %).

D'une façon générale, les allocataires voient d'un plus mauvais œil encore une éventuelle imposition de leurs prestations familiales. Plus des trois quarts (78 %) d'entre eux s'y opposent, contre « seulement » 70 % des non-allocataires de prestations familiales.

Les questions relatives au ciblage sont souvent traitées dans les comparaisons internationales des systèmes de protection sociale. Les systèmes les plus engagés dans une logique de ciblage sont présentés comme « libéraux » ou « résiduels », en opposition avec des modèles fonctionnant sur le principe de l'universalité et selon la technique de la redistribution (régime « social-démocrate » ou « universaliste »), en opposition également avec des systèmes « assuranciers » ou « conservateur corporatiste » reposant sur la contributivité³².

Dans tous les pays de l'OCDE, ces quatre dernières décennies ont été marquées par un mouvement de ciblage croissant, essentiellement motivé par des soucis d'économie et

³². Sur ces modèles de comparaison des régimes d'Etat-providence voir, G. Esping-Andersen, Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne, PUF, 1999(1990).

d'efficacité. Depuis les chocs de la « crise », de nombreuses politiques sociales ont vu leur champ et leur clientèle se circonscrire³³. Le ciblage des bénéficiaires s'est développé à travers des conditions de ressource, des caractéristiques statutaires ou des critères de comportement. Le ciblage a partout été légitimé sous le double timbre de la justice et de l'efficacité. Il y a dès lors toujours une ambiguïté dans le ciblage selon qu'il vise d'abord à redistribuer davantage vers les plus modestes, ou bien d'abord à réduire les dépenses de l'Etat providence. Si avec le ciblage l'idée est de dépenser mieux, cette rationalisation peut être également un rationnement avec une volonté de dépenser moins, limitant le bénéfice des prestations à des catégories toujours plus restreintes de ressortissants.

La France a connu ces trente dernières années un mouvement de ciblage significatif avec un nouvel essor de l'aide et de l'action sociales et quelques prestations de Sécurité sociale mises sous condition de ressource. A des mesures nouvelles spécifiquement imaginées pour combler les « trous » de la protection sociale, et à ce titre ciblées sur des problèmes particuliers (handicap, monoparentalité), sont venues s'ajouter des mises sous condition de ressources de prestations auxquelles étaient éligibles jusqu'alors tout ceux qui pouvaient y prétendre sans prise en considération de leur revenu (les allocations familiales pendant une dizaine des mois en 1998).

Dans tout le débat sur le ciblage social, il faut avoir à l'esprit que les pauvres bénéficient, avant tout, du régime des prestations universelles³⁴. Ainsi en France les prestations familiales font diminuer de moitié le taux de pauvreté des enfants, tandis que les minima sociaux, par nature ciblés, ne font diminuer ce taux que de quelques points supplémentaires³⁵. Il s'ensuit que les modèles les plus performants sont assurément ceux qui reposent sur une large base universelle, complétée par des prestations ciblées³⁶. Les modèles les plus problématiques sont ceux dans lesquels les prestations ciblées remplacent les mécanismes à base universelle. Dans ces modèles se pose le problème de la délimitation légitime des cibles et la question du financement d'un système dont ne bénéficie qu'une partie, plus ou moins importante selon les plafonds de ressource pris en compte, de la population.

³³. A ces sujets, voir les informations, les chiffrages et les analyses présentés en 1994 lors d'un colloque de l'Association Internationale de Sécurité sociale (AISS) : La Sécurité sociale demain : permanence et changements, Genève, AISS, coll. « Etudes et Recherches », n° 36, 1995. Voir également les résultats plus récents de comparaisons internationales, financées par l'AISS, in N. Gilbert (dir.), Targeting Social Benefits. International Perspectives and Trends, Londres, Transaction Publishers, coll. « International Social Security Series », vol. 1, 2001. Voir également, pour des études aux conclusions très réservées sur le ciblage, W. Korpi, J. Palme, The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality : Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, American Sociological Review, 1998, p. 661. Pour une analyse très récente, cf. K. Nelson, L'universalisme ou le ciblage : la vulnérabilité de l'assurance sociale et de la protection du revenu minimum sous condition de ressources dans 18 pays, 1990-2002, Revue internationale de sécurité sociale, 2007, p. 37.

³⁴. C'est la grande leçon de R. Goodin, J. Le Grand (dir.), Not Only the Poor. The Middle Class and the Welfare State, Londres, Allen & Unwin, 1987.

³⁵. F. Dell Fabien, N. Legendre Nadine, S. Ponthieux, La pauvreté chez les enfants, INSEE Première, n° 896, 2003.

³⁶. C'est l'idée forte, en vogue à Londres, de l'« universalisme progressif » : un peu pour tout le monde, un peu plus pour les plus défavorisés. Voir A. Giddens, P. Diamond (dir.), The New Egalitarianism, Londres, Polity Press, 2005, et, plus précisément, autour des problèmes d'exclusion, J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud (dir.), Understanding Social Exclusion, Oxford, Oxford University Press, 2002. Cette théorisation, par des experts britanniques, rejoint la position américaine de T. Skocpol, Targeting within Universalism : Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States, in C. Jencks, P. Perersons (dir.), The Urban Underclass, Brookings Institution, 1991, p. 411.

Le rentrage sur les plus modestes pose partout le problème de la définition des seuils à partir desquels les ménages peuvent être dits dans la modestie. Il y a de la sorte mise sous condition de ressources et mise sous condition de ressources... En effet les plafonds des conditions de ressources peuvent être extrêmement variés aboutissant à un niveau de sélectivité très différent. On peut par exemple dire que 90 % des familles peuvent bénéficier de la prime de naissance contenue dans la nouvelle Prestation d'accueil du jeune enfant. En revanche les plafonds de ressource de minima sociaux comme le RMI ou de dispositifs comme la CMU en limitent l'attribution à une partie restreinte, mais très défavorisée, de la population. D'un côté le ciblage concerne 90 % de la population, de l'autre 10 %. Dit, de manière inversée, d'un côté 10 % des personnes sont exclues du dispositif ; de l'autre plus de 90 %...

Que le ciblage soit envisagé dans une logique de complément ou de remplacement, trois principaux effets pervers, observés, attendus ou redoutés, sont généralement présentés. Le premier porte sur la technique même du ciblage, le second sur les bénéficiaires marqués par le ciblage, le troisième retentit sur toute l'architecture de la protection sociale.

- **Effet de seuil** - Parce que techniquement les mesures de ciblage appellent des délimitations, elles passent souvent par l'établissement de seuils de ressource. Des personnes en situation tout à fait similaires ne peuvent bénéficier de la même prestation car les ressources dont elles disposent, pour certaines tout juste au-dessus du seuil pour les autres tout juste en dessous, les séparent. Dans des situations très similaires certaines bénéficient d'une aide, d'autres non. Etablis au nom de l'équité ces seuils peuvent fonctionner comme de véritables couperets qu'on peut dire inéquitables.
- **Effet de marquage** – Le ciblage, car il désigne des cibles, passe par un préalable de caractérisation négative de ses cibles. Ainsi marquées ces populations sont renvoyées à leurs particularités par des politiques publiques qui cherchent précisément à atténuer ou faire disparaître ces particularités.
- **Effet de délitement** – Le ciblage des prestations sociales porte en lui un risque de dualisation de la protection sociale et de la société. Limitant ou réservant l'accès de certaines prestations à des catégories particulières, le ciblage peut produire une fracture entre les bénéficiaires des prestations et ceux qui les financent. Ces derniers peuvent rationnellement souhaiter que les prestations dont ils ne peuvent bénéficier mais pour lesquelles ils contribuent soient les plus limitées. Il est dès lors probable que les dépenses pour les pauvres vont aller diminuant, soit en se retréignant globalement soit se limitant à des catégories de pauvres de plus en plus restreintes, car les programmes très sélectifs sont dévalorisés, non soutenus politiquement.

Ce dernier effet pervers est probablement le plus préoccupant. La systématisation du ciblage peut en effet aboutir à l'effondrement de la protection sociale qui serait seulement restreinte à une population résiduelle et à des problèmes marginaux. Cette systématisation, appelée ou envisagée au nom de l'équité, met en cause le modèle égalitaire et soulève de sérieuses objections au regard de ce principe d'égalité et de non discrimination.

IV. Ciblage, équité et discrimination positive ne sont pas synonymes

C'est en termes de discrimination positive que sont maintenant souvent abordées ces questions de ciblage et de mise sous condition de ressource. Tentons un peu de clarification.

La notion de discrimination positive fait une première apparition, à partir de la fin des années quatre-vingt, dans le domaine des politiques sociales. Elle est parfois présentée comme une forme de ciblage ou de sélectivité, voire comme un synonyme de l'une et l'autre de ces

pratiques et techniques. La notion a ainsi d'abord permis de prôner ou de dénoncer l'infléchissement des principes sur lesquels s'est construit, en France, l'Etat providence. Celui-ci, reposant sur un socle égalitaire et initialement édifié pour compenser des charges de famille et des périodes d'inactivité (maladie, retraite), devrait devenir, au nom d'une appréciation actualisée du principe d'égalité, sélectif, plus ciblé sur des territoires et des populations marquées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les discriminations positives, comprises ou plutôt présentées comme toute modalité d'interventions particulières en faveur des plus défavorisés, s'incarnent de la sorte sur deux registres : un ciblage social (sur des personnes, des groupes, des populations) et/ou un ciblage territorial (des quartiers, des zones, des territoires).

L'instauration d'une discrimination positive consiste en ce sens principalement à rendre sélectif l'accès aux prestations sociales, c'est-à-dire à donner plus à ceux qui ont moins, et donc à donner moins à ceux qui ont plus. Par des techniques variées de mise sous conditions de ressources des prestations, d'exonérations sociales et fiscales, ou bien de modulation des allocations en fonction des revenus des bénéficiaires, le ciblage social s'est développé. Ce développement signerait le basculement d'une conception assurancielle, universelle et égalitaire de la protection sociale à une conception assistancielle, sélective et équitable. Au nom de l'équité, idée et vocable qui connurent la gloire dans les années quatre-vingt-dix, le principe et les politiques de solidarité ne viseraient plus l'intégration et la réduction des inégalités, mais la réparation et la lutte contre l'exclusion.

L'équité, et ses promoteurs, invitent les politiques publiques à mieux cibler et, partant, à mieux différencier leurs destinataires (populations ou territoires). Les discriminations positives, entreprises au nom de l'équité, comportent une dimension réparatrice ou restauratrice qui vient compléter, au risque de les remplacer, les vecteurs traditionnels, égalitaires et faiblement discriminants de l'architecture du système de protection sociale hérité des Trente Glorieuses.

Le débat entre universalisme et sélectivité des politiques est loin d'être neuf en matière de protection sociale. D'un côté l'universalisme et les droits sociaux associés à la qualité d'ayant-droit, voire de citoyen ; de l'autre la sélectivité et l'assistance, référée à des besoins et des situations particulières. D'une part l'universalisme et l'horizon de la prévention (avec l'uniformité et la généralisation de la protection), de l'autre la sélectivité et ses dimensions incommodes de charité discrétionnaire. D'un côté l'idée d'une égalité abstraite, formelle et procédurale ; de l'autre l'idée d'une égalité réelle qu'il faut atteindre par des mesures dérogatoires spécifiques. Toutes ces questions ont été ravivées avec la nouvelle valorisation de l'équité.

Les appels, lancés au nom de l'équité et en opposition à une conception trop formelle et abstraite de l'égalité, à un recentrage et un resserrement de l'Etat providence s'appuient, plus ou moins habilement, sur des idées classiques abordées de quasi toute éternité par la philosophie politique. La référence obligée est ici Aristote qui dans son *Ethique à Nicomaque* distinguait justice distributive et la justice correctrice (qualifiée également de commutative). Les justice distributive et commutative diffèrent par leur visée : pour la première un objectif de proportionnalité au mérite et d'affectation à chacun de ce qui lui revient ; pour la deuxième un objectif de stricte égalité arithmétique. L'équité, envisagée par Aristote comme complément de l'égalité, vient ajouter au souci de protection de l'arbitraire, des objectifs de

résultats pour ce qui relève de la limitation des inégalités des conditions économiques et sociales des individus.

Par-delà les considérations philosophiques et théoriques, l'idée de prendre en compte plus largement la spécificité de certains publics ou territoires a conduit, depuis quelques années, l'administration et le législateur à renforcer et multiplier les mesures destinées à rétablir une égalité face aux inégalités produites par les faits. La vocation universelle du projet de Sécurité sociale est ainsi, partiellement, battue en brèche par la montée en puissance de nouveaux ciblage catégoriels, s'inscrivant en fait dans un mouvement plus général de mutations de l'action publique visant un ajustement du droit aux situations individuelles et aux particularités territoriales.

C'est dans ce contexte, avec de premières occurrences dans les années quatre-vingt, qu'apparaît dans le débat public la notion de discrimination positive. Elle ne rencontre véritablement le succès, et une certaine consécration, que dans les années quatre-vingt-dix quand elle a été rattachée au concept d'équité. Appuyé sur des références rapides ou érudites aux travaux du philosophe américain John Rawls des discours réformateurs se sont emparés de ces notions d'équité et de discrimination positive³⁷. Ils tracent des chemins de transformation d'un Etat providence en crise financière, jugé incapable, dans son épure égalitaire, de répondre à la problématique de l'exclusion sociale qui voit, en raison du chômage, des personnes écartées des prestations et des mécanismes assuranciers et universels de Sécurité sociale.

L'instauration de discriminations positives est apparue comme une des clés de la modernisation de l'Etat providence et la notion d'équité a connu une vogue sans précédent, nourrissant d'une certaine manière les débats autour de l'exclusion et de la fracture sociale. La notion d'équité transforme le principe d'égalité entre « semblables » et institue des différences en consacrant de distinctions de statuts. Le « rapport Minc », tiré d'une commission du Plan, est le livre qui s'est le plus fortement réclamé de cette inspiration, invitant à rompre avec l'égalité des droits pour instaurer des discriminations positives³⁸. Ce livre, dont les conclusions et propositions ont pu déchaîner les passions, avait engagé le débat égalité/équité, en définissant l'équité comme attachée à des mesures de discrimination positive, se réclamant explicitement de références à des expériences américaines de traitement différentiel.

Dans les mêmes années, un rapport public du Conseil d'Etat remarquait que le droit français devenait de plus en plus familier du contenu du concept de discrimination positive³⁹.et indiquait qu'au principe d'universalité des prestations il convenait de substituer un principe d'équité, une « forme équitable de l'égalité ».

Le Conseil d'Etat a ainsi estimé, dans son rapport, que l'égalité réelle supposait parfois des inégalités juridiques. Pour lutter contre de « nouvelles inégalités », et faisant référence à la théorie rawlsienne de la justice comme équité, il appuyait les actions spécifiques en direction des plus défavorisés. Il demandait un élargissement du principe d'égalité en le considérant

³⁷. J. Rawls, *Théorie de la justice*, Seuil, 1987. Notons que l'édition originale date de 1971. Il aura fallu plus de quinze ans pour traduire un des textes les plus importants du XXème siècle ! Mais il paraît que les gens sérieux lisent directement en anglais... Voir, donc tout juste après sa traduction, l'ouvrage collectif, *Individu et justice sociale* autour de John Rawls, Seuil, 1988. Voir également pour une introduction très vivifiante aux grandes théories de l'éthique économique et sociale, C. Arnsperger, P. van Parijs, *Ethique économique et sociale*, Paris, La Découverte, 2000.

³⁸. A. Minc, *La France de l'an 2000*, Paris, Odile Jacob, 1994.

³⁹. Conseil d'Etat, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1997.

non seulement sous son aspect de l'égalité des droits, tel que légué par l'histoire républicaine, mais aussi sous l'angle de l'égalité des chances.

Les discriminations positives, évoquées ou instituées au nom de ce principe, ne sont pas réellement une nouveauté en France. L'égalité des droits, qui doit protéger les individus des discriminations arbitraires et injustifiées, n'épuise pas le champ de la solidarité. Les mesures de discrimination positive peuvent d'ailleurs être rapprochées, selon le Conseil d'Etat, d'interventions de fait assez classiques, qualifiées de « discriminations justifiées » permettant, par exemple dans le domaine de la fiscalité, une application équitable du principe d'égalité (progressivité de l'impôt). Les discriminations positives ajoutent à l'objectif de redistribution, une dimension de réparation. En ce sens elles sont une catégorie particulière de discrimination justifiée, qui retient la réduction d'une inégalité comme motif d'intérêt général. La promotion de l'égalité des chances peut passer par une différenciation des droits dès lors que l'intérêt général résultant de l'objectif de réduction des inégalités rend juridiquement possible une dérogation raisonnable apportée au principe d'égalité des droits.

L'égalité de traitement entre les usagers ou ayants droit, l'universalité de la plupart des prestations et la gratuité de certains services ont dans cette optique pu être critiqués pour leur coût excessif et/ou leur caractère socialement inéquitable (la gratuité de l'enseignement supérieur, par exemple, profitant essentiellement aux classes moyennes, les allocations familiales n'étant plus légitimement attribuables aux familles aisées qui en auraient moins besoin que les familles défavorisées). Ces critiques aboutissent à la formulation d'un nouveau mot d'ordre : le « devoir d'équité », qui invite à rompre avec l'égalité des droits pour instituer des discriminations positives. Deux temps forts ponctuent le débat : la création des zones franches urbaines en 1995, dans la logique d'une discrimination positive qualifiée de territoriale et le placement, provisoire, sous condition de ressources des allocations familiales en 1998.

Ces discriminations positives instituées au nom d'une forme équitable ou compensatrice du principe d'égalité ont suscité une polémique qui n'est pas éteinte⁴⁰, opposant ceux qui considèrent que ces mesures sont justes et efficaces, car elles permettent de donner plus à ceux qui ont moins⁴¹, à ceux qui estiment qu'elles annoncent ou amorcent le démantèlement du pacte social issu de la Libération, avec multiplication des statuts dérogatoires, risque d'opposition entre les catégories de population et, à terme, effondrement de la protection sociale.

Sur le plan des principes, la montée en puissance des invitations au ciblage et à la sélectivité, qualifiés de « discrimination positive », s'inscrit donc dans un contexte de succès de thèses dites « prioritaristes » qui mettent en avant la nécessité de se concentrer sur les « plus défavorisés » en leur accordant une priorité dans l'intervention publique⁴². Ces approches de philosophie politique, appuyée sur les principes de justice rawlsien, connaissent depuis quelques années un impact certain sur la formulation et l'orientation des politiques publiques françaises. Le « principe de différence » rawlsien, recyclé (certainement trop rapidement) dans la thématique de l'équité et dans la notion même de discrimination positive, ne vise toutefois pas directement la priorité au plus défavorisé. La théorie de Rawls n'est pas une

⁴⁰. On peut penser que le rapport Attali de 2008 et les travaux de la « RGPP » vont rouvrir ce débat.

⁴¹. Voir par exemple, parmi les partisans de ces formes de discrimination positive, Simon Wuhl, *Discrimination positive et justice sociale*, Paris, PUF, 2007.

⁴². D. Parfit, *Egalité ou priorité*, RFSP, 1996, p. 280 ; A. Gosseries, *Le labyrinthe des égalitarismes*, Le Banquet, n° 15, 2000, p. 57

option préférentielle pour les plus pauvres impliquant des politiques sélectives⁴³. Les maximes prioritaristes à la Rawls consistent à définir les conditions d'inégalités acceptables, bénéfiques aux plus mal-lotés. Pour Rawls, les inégalités doivent être acceptées et aménagées « pour le plus grand profit des plus défavorisés » ou bien (autre traduction) de manière à « procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société ». Il y a bien tension entre la valeur intrinsèque de l'égalité et le souci des plus mal-lotés. L'égalitarisme libéral de Rawls s'oppose néanmoins à l'égalitarisme radical qui produirait un nivellement par le bas, les mal-lotés étant toujours, relativement, les nantis par rapport à d'autres mal-lotés, ce qui pousserait à égaliser sur la base de la situation la plus défavorable. Rawls s'oppose ainsi à une réorientation radicale donnant la priorité absolue aux plus défavorisés, en soulignant la légitimité des inégalités à condition qu'elles permettent d'améliorer le sort relatif des moins favorisés.

La question des fondements universalistes ou pluralistes de la justice, comme celle de du prioritarisme par rapport à l'égalitarisme nourrissent abondamment les débats académiques. Parler de discrimination positive, dans ce domaine, est un habillage moderne pour aborder l'épineuse question de la conciliation entre unité et diversité, entre universalité et particularité. Pour autant le vocabulaire est loin d'être stabilisé. Discrimination positive, ciblage, sélectivité et équité ne se recouvrent pas nécessairement⁴⁴. Des techniques, aux racines ancrées dans l'histoire de la protection sociale (comme la sélectivité), sont parfois mises sur le même plan que des principes, mâtinés d'une nouvelle patine (comme l'équité). Ces mélanges aboutissent à une certaine cacophonie, et n'emportent pas de prolongements pratiques clairs. Si chacun s'inquiète de l'insuffisance (ou au contraire de l'ampleur) des discriminations positives, de l'équité et du ciblage, et si chacun peut en évaluer les effets probables (redoutés ou souhaités), il n'est pas certain qu'on sache véritablement de quoi on parle...

Il est incontestable que les débats sur l'« équité », qui amènent les premières controverses sur la « discrimination positive », sont des débats sur l'opportunité, l'efficacité et la légitimité de certaines formes de ciblage. Ces débats et controverses, qui ne sont d'ailleurs pas si neufs en France, se développent à un moment où l'action publique cherche effectivement à se concentrer, pour des raisons affichées d'économie et d'efficacité, de plus en plus sur les personnes considérées comme « les plus en difficulté ». Les conséquences positives d'une telle orientation, au moins en matière budgétaire, sont connues. Ses effets pervers sont également souvent signalés : humiliation des bénéficiaires, effets de seuils, risque de refus de cotiser de la part de ceux qui ne bénéficient pas.

Les débats sont nourris et les innovations institutionnelles nombreuses. Un mouvement conséquent de ciblage des politiques sociales, distinguant des problèmes et des populations, spécifiant, plus ou moins adéquatement, des réponses à leur endroit ou en leur faveur, s'est en effet lancé. Pour autant, parler de discrimination positive pour les désigner de manière globale, n'est qu'un artifice sémantique sans grande portée. Le ciblage pouvant prendre de multiples formes, passer par des vecteurs différents, avec une pluralité de types de destinataires, s'asseoir sur des critères très divers, il est malaisé de l'identifier totalement. Lui donner le nom, quelle que soit la forme qu'il prenne, de discrimination positive est encore plus contestable.

⁴³. Voir les analyses précises et précieuses de P. van Parijs, par exemple dans le rapport du Conseil d'Etat de 1998, op. cit.

⁴⁴. Sur le plan technique, voir A. Math, La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures, Economie et Prévision, n° 122, 1996, p. 1..

Il y a certes de la différenciation juridique favorisant certaines catégories, dans tout ciblage, et ce par rapport à un traitement uniforme. L'idée d'un Etat providence plus ciblé, plus sélectif, plus différencié est ouvertement discriminante. Elle consiste à allouer davantage de ressources aux plus démunis. Corrélativement elle consiste à donner moins à ceux qui ont plus. Il y a bien des dispositions en faveur de, qui sont symétriquement au détriment de.

Discriminante, une forme dite équitable de l'égalité est également en ce sens discriminatoire. L'objectif poursuivi – la réduction des inégalités de fait – permet de considérer qu'une telle discrimination est « positive ». L'appellation ne fait cependant que désigner, dans le domaine large des politiques sociales, des instruments et des enjeux somme toute classiques. Son utilisation généralisée et indistincte peut être un moteur rhétorique pour certaines options invitant à refondre ou refonder l'Etat providence. En ce sens la proposition renouvelée, mais sans grand renouveau, de mise sous condition de ressource des allocations familiales relève, au moins sur le plan rhétorique, de la famille des discriminations positives proposées.

*
* *

En guise d'ouverture, on peut indiquer que la question du ciblage, plus qu'en termes d'adhésion ou de réfutation, se pose finalement en termes d'équilibre. Jusqu'où aller ? Quelles populations distinguer ? Pourquoi telle prestation ? Comment fixer les limites du ciblage ? Quelles parts respectives pour l'universalité et la sélectivité ? Tout est dans la bonne mesure.

Pour être plus précis, dans le cas des prestations familiales, et, précisément, des allocations familiales, on peut se permettre trois remarques conclusives.

- La moins originale est de rappeler que les allocations familiales sont un des outils de la politique familiale, à côté d'un autre vecteur, puissant, qu'est la fiscalité. Raisonner sur des économies en matière d'allocations familiales, ne peut se faire que si on évalue d'autres économies sur cet autre vecteur. En clair, vaut-il mieux diminuer les avantages fiscaux des plus aisés ou les avantages universels dont ils peuvent bénéficier ? La question, connue, est à reprendre. Rappelons d'ailleurs que parallèlement au retour à l'universalité des allocations familiales en janvier 1999, après dix mois de condition de ressources, les bénéfices maximaux possibles attachés au mécanisme du quotient familial ont été réduits de 33 %.
- La deuxième remarque n'est pas neuve. S'il s'agit de réformer les allocations familiales et, en même temps, de faire des économies, une option moins douloureuse et moins fondamentale, consiste à rendre les prestations imposables⁴⁵. La proposition a déjà été émise plusieurs fois. Elle a cet avantage de ne pas remettre en question l'universalité des prestations, et cette vertu de pouvoir apporter des ressources substantielles à l'Etat. Certes il y aurait une sorte de bascule de fonds issus de cotisations sociales vers le budget de l'Etat, mais ce n'est pas la première fois. Il y aurait également un problème avec le fait de rendre de la sorte imposables des ménages, relativement modestes, qui ne le sont pas actuellement. Cependant il est toujours possible de lisser ces phénomènes de gagnants/perdants dans une réforme.

⁴⁵. Même si l'opinion publique semble très opposée... Voir l'encadré 1.

- Enfin, on peut avancer une toute autre proposition, qui ne part pas du seul souci de faire des économies, mais d'adapter les allocations familiales (qui représentent tout de même 12 milliards d'euros) aux nouvelles situations familiales. En un mot, les allocations familiales n'ont pas été substantiellement modifiées depuis leur création en 1945, sinon lors de la mise sous condition de ressource de la fin des années quatre-vingt-dix. Il faut peut-être revenir à leurs fondements, et s'inquiéter de leur mécanisme général. Celui-ci fonctionne pour un type de famille qui certes reste majoritaire mais à côté duquel se trouvent toutes les nouvelles formes de famille (recomposées notamment). Une grande option d'adaptation et de simplification serait de forfaitiser le montant des allocations, pour tous les enfants. Cette option permettrait, entre autres, de créer une allocation familiale au premier enfant⁴⁶.

De toutes ces considérations techniques et philosophiques sur le ciblage, à l'occasion du retour du débat sur les conditions de ressource, on peut tirer des opinions et des appréciations. D'un strict point de vue technique, il est à préciser que l'établissement d'une telle condition de ressources pour les allocations familiales est, actuellement, impossible. En effet, l'augmentation des séparations et des recompositions a amené le législateur puis le gestionnaire des prestations familiales à des calculs sophistiqués pour le partage des allocations familiales en cas de résidence alternée⁴⁷. Ces calculs sont rendus possibles car il n'y a pas à tester les ressources de deux ménages pour le calcul d'un prorata de prestations. C'est d'ailleurs pour cette raison que les allocations familiales sont la seule prestation « partageable » en cas de résidence alternée... Si d'aventure les allocations familiales devaient être mises sous conditions de ressources, elles ne pourraient plus être servies à deux familles séparées et reconstituées. L'argument, certes, n'est que technique. Il porte cependant car il s'inscrit dans la logique de réforme et d'adaptation des allocations à leurs objectifs, plutôt que dans celle de la seule volonté de réduire les coûts et les investissements sociaux.

⁴⁶. Pour le détail de cette proposition, voir J. Damon, De l'allocation familiale au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales, Droit social, 2007, pp. 1270.

⁴⁷. Voir, en ces cas, les équations baroques pour la répartition des allocations familiales prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 du 21 décembre 2006. Cf. lettre circulaire CNAF n° 2007-056 du 18 avril 2007.