

Rapport au Premier Ministre

Repenser les minima sociaux

Vers une couverture socle commune

Mission confiée à **M. Christophe Sirugue**, député de
Saône-et-Loire

Rapporteurs :

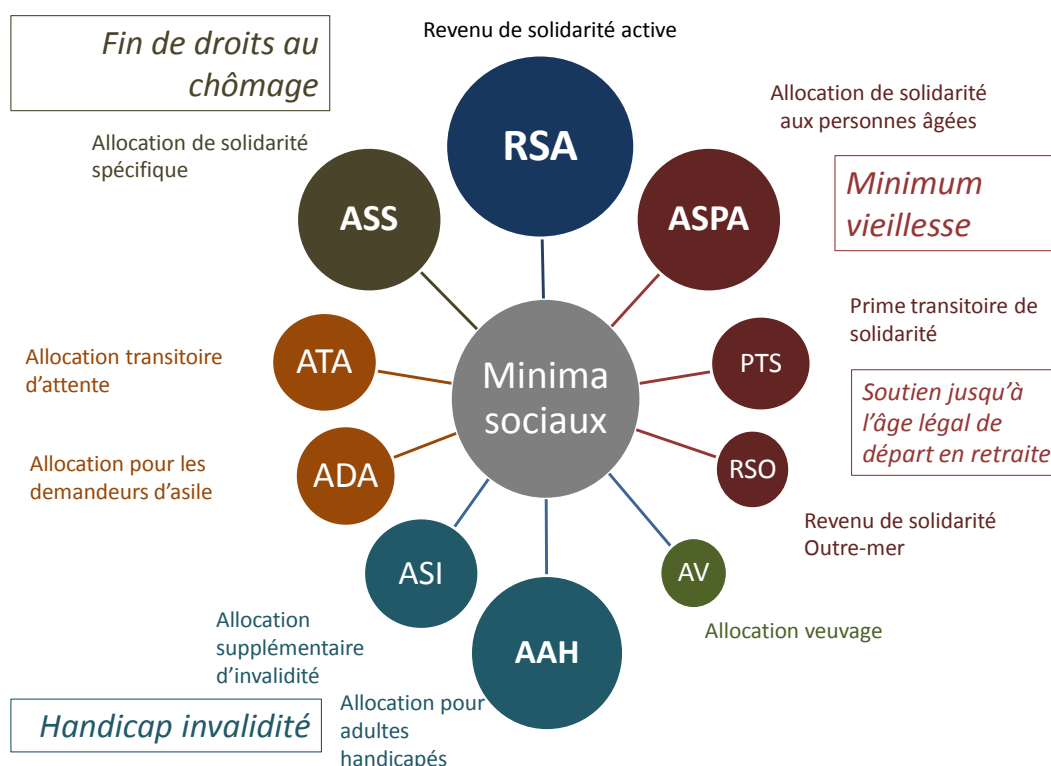
Clément Cadoret, inspecteur des affaires sociales
Sébastien Grobon, administrateur INSEE

- Avril 2016 -

SYNTHÈSE

Depuis 2012, le gouvernement et la majorité se sont vigoureusement engagés dans la conduite et l'amélioration des politiques de solidarité. Dans le cadre de la poursuite du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, **le gouvernement a ainsi souhaité engager un chantier de simplification de l'ensemble des minima sociaux.**

Les minima sociaux sont un des piliers de notre système social. Non contributifs, ils ont pour objectif d'assurer un revenu minimal à une personne ou à sa famille. Leur développement depuis la seconde guerre mondiale est le signe que la France a su se doter d'un système de solidarité ambitieux. **La France compte aujourd'hui dix minima sociaux** dont bénéficient quatre millions d'allocataires : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), l'allocation adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation veuvage (AV), le revenu de solidarité outre-mer (RSO), la prime transitoire de solidarité (PTS), le revenu de solidarité outre-mer (RSO), l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Pour préserver leur rôle indispensable, les dispositifs existants doivent toutefois faire l'objet d'une réforme en profondeur. C'est le but de la mission que m'a confiée le Premier ministre le 30 octobre 2015.



Particulièrement sollicités, **les dix minima sociaux existants se caractérisent en effet par la complexité et la diversité des règles applicables aux allocataires.** Cette complexité est double : elle concerne tant la compréhension de l'ensemble du système et l'articulation entre les différents dispositifs existants que le parcours propre de l'utilisateur dans chacun des minima et les démarches qu'il doit entreprendre pour avoir accès à ses droits. La diversité des règles applicables se manifeste pour sa part par l'application de règles hétérogènes de prise en compte de la situation de vie des personnes dans l'attribution d'une aide : situation personnelle et familiale, niveau de revenus pris en compte, montants servis, etc. les dix minima sociaux existant fonctionnent selon des règles bien différentes, au risque parfois de rendre le système inéquitable.

Cette situation n'est pas sans conséquence : elle alimente les phénomènes de non-recours qui privent chacun de nos concitoyens d'un accès aux prestations auxquelles il a droit, elle nuit à l'efficacité de nos politiques publiques de solidarité et elle nourrit les critiques trop souvent infondées de notre système de solidarité qui se nourrissent des rancœurs et crispations ainsi créées. Face à ce constat, il est indispensable de passer à l'étape suivante et de modifier en profondeur les règles en vigueur. **Clarifier l'architecture des minima sociaux, c'est donc renforcer son acceptabilité et fonder le consentement de tous à l'effort de solidarité.** C'est aussi définir un cadre nouveau pour l'action publique qui mettra fin à certaines initiatives irréalistes et dangereuses qui minent notre cohésion sociale.

Il n'existe pas de modèle unique ni optimal de réforme de l'architecture des minima sociaux, et c'est pour cela que le Premier ministre a souhaité que je propose plusieurs scénarios de réforme. Les trois scénarios de réforme ici élaborés ont toutefois été évalués selon des principes communs, dégagés au cours des discussions menées dans le cadre du groupe de travail qui s'est réuni à l'occasion de ces travaux. J'ai ainsi souhaité que les scénarios puissent ainsi être successivement examinés au regard de six principes : leur simplicité pour l'usager, leur effet sur la lutte contre le non-recours aux droits, les garanties qu'ils offraient sur les montants versés aux allocataires actuels, les progrès permis en matières d'égalité de traitement des bénéficiaires, leur caractère opérationnel ainsi que leur soutenabilité financière. Sur ce dernier point toutefois, il est bien des dépenses publiques que nous devons pouvoir assumer fièrement ; celles consacrées aux minima sociaux en font incontestablement partie.

Une autre question dépasse également le cadre strict des trois scénarios ici envisagés et devra trouver une réponse, quel que soit le scénario retenu. C'est **la question de l'accès des jeunes aux minima sociaux et notamment celle de l'accès des 18-25 ans au RSA.** Priver la très grande majorité des jeunes de l'accès à notre dispositif universel de lutte contre la pauvreté ne me paraît en effet plus acceptable. Cette condition d'âge apparaît bien singulière au regard de la situation de nos voisins européens et, surtout, elle empêche de lutter efficacement contre la pauvreté des plus jeunes, dont la hausse depuis 2008 est malheureusement frappante. L'accès des jeunes aux minima sociaux doit donc être assuré. Les effets structurels d'une telle réforme doivent alors être bien anticipés, notamment au regard de notre système socio-fiscal, des conséquences budgétaires d'une telle réforme ainsi que de la nécessité de proposer un accompagnement plus fort à ceux qui démarrent dans la vie active. Le gouvernement a d'ailleurs récemment engagé en ce sens de nombreuses initiatives.

Trois scénarios de réforme sont présentés dans ce rapport.

Le premier scénario proposé vise à mettre en œuvre, dès le 1^{er} janvier 2017, **douze mesures de simplification de l'architecture des minima sociaux.** Ces propositions permettent d'abord de réduire la complexité d'ensemble et de faciliter l'accès des usagers à leurs droits, par exemple en rendant plus prévisible les montants versés aux allocataires du RSA – c'est le principe dit de « l'effet figé » qui pourrait s'appliquer durant trois mois – en favorisant les échanges de données entre opérateurs ou encore en développer largement les simulateurs et outils numériques permettant de faire ses démarches. Les mesures examinées dans ce premier scénario contribuent également à renforcer l'équité du système, en alignant les dispositifs d'intéressement de l'ASS et du RSA ou en mettant fin à certaines possibilités de cumul de différents dispositifs entre eux. Les mesures portent enfin une attention toute particulière aux personnes en situation de handicap en proposant d'abord que les bénéficiaires de l'AAH1 puissent se voir attribuer leur allocation à la fois pour une durée plus longue qu'aujourd'hui et après l'âge légal de départ à la retraite tout en envisageant d'autres mesures pour s'assurer de l'égalité de traitement des demandes d'AAH sur l'ensemble du territoire.

Le **deuxième scénario** présenté dans ce rapport vise à **réduire par deux le nombre de dispositifs existant, en passant de dix minima sociaux à cinq dispositifs à horizon 2020**. Il propose d'abord de conforter le revenu de solidarité active dans son rôle de socle de dernier recours en y intégrant trois autres minima : l'allocation veuvage, l'allocation temporaire d'attente et le revenu de solidarité outre-mer. Il préconise ensuite une réforme en profondeur de l'allocation de solidarité spécifique en introduisant la possibilité de limiter la durée de perception de ce dispositif à deux ans. Enfin, il propose un rapprochement progressif de l'allocation supplémentaire d'invalidité vers l'allocation pour adultes handicapés.

Le scénario 2 prévoit le regroupement de certains des dix minima existant, autour de cinq pôles



Le **troisième scénario** enfin recommande la **création d'une « couverture socle commune »** qui viendrait remplacer les dix minima existant. Cette réforme permettrait de simplifier radicalement le système existant et repose sur trois principes : la nécessité de conforter l'existence d'un dispositif spécifiquement consacrée à la lutte contre la pauvreté, la possibilité que cette couverture socle unique couvre tout individu dès 18 ans sans tenir compte de la composition de son foyer et, enfin, un versement, à terme, automatique de l'aide attribuée. Ce dispositif commun serait complété par deux compléments distincts : un « complément d'insertion » permettant à tout actif de plus de 18 ans de bénéficier d'un accompagnement *ad hoc* ainsi qu'un « complément de soutien » pour préserver les ressources des personnes en situation de handicap ainsi que des personnes âgées.



Au vu des principes que je défends, le troisième scénario est celui dont je recommande la mise en œuvre car il est celui qui permet le mieux d'atteindre les objectifs qui m'ont été fixés. Il permet la plus grande simplification du système des minima sociaux, tout en préservant la situation des bénéficiaires. **Le scénario 3 permet aussi une amélioration de l'accès des bénéficiaires aux minima sociaux, et assure une meilleure cohérence d'ensemble, garante de l'équité du système.** Les coûts plus importants qu'il implique en termes budgétaire et administratif me semblent ainsi pleinement justifiés, dans la mesure où ils constituent un investissement de long terme. **Il est des dépenses que la collectivité peut s'honorer d'assumer.** S'inscrivant dans une logique de moyen terme, ce scénario peut être complété par l'adoption de mesures figurant au sein du premier scénario qui permettraient pour leur part d'améliorer très rapidement la situation des allocataires.

Traiter la question de la réforme des minima sociaux n'aurait toutefois guère de sens si cette réflexion n'était pas complétée par des **propositions relatives à l'insertion des allocataires.** En effet, au-delà de l'objectif de fournir aux personnes concernées une garantie minimale de ressources, les minima sociaux doivent également viser à ce que leurs allocataires puissent voir leur situation s'améliorer, notamment à travers ces démarches d'insertion. Je souhaite ainsi redonner à ces politiques d'insertion toutes leurs lettres de noblesses.

Ces propositions s'inscrivent d'abord dans le cadre des discussions actuelles menées entre l'Etat et les départements sur une éventuelle recentralisation du financement du RSA et visent à s'assurer que les conseils départementaux préservent leurs efforts dans la conduite de ces politiques, malgré les difficultés financières rencontrées. En contrepartie d'une éventuelle recentralisation du financement, il s'agirait ainsi d'instaurer pour les départements l'obligation de consacrer une part minimale de leurs dépenses aux politiques d'insertion tout en mobilisant à meilleurs escient les instruments financiers existants, tels que le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Les allocataires doivent, pour leur part, pouvoir bénéficier d'un véritable accompagnement de qualité, dans la lignée de l'accompagnement « personnalisé et adapté global » proposé dans la feuille de route actualisée du plan pauvreté. Dans une logique de « parcours » des allocataires, je souhaite ainsi m'assurer que le droit de tous à bénéficier d'un accompagnement soit bien effectif et que de nouvelles voies de recours puissent être ouvertes en cas de manquement et en leur garantissant qu'ils puissent bien pouvoir compter sur un véritable « référent de parcours » pour l'ensemble de leurs démarches.

*

A l'issue de ces travaux, la nécessité d'agir est bien une évidence : aujourd'hui, ni la simplicité, ni l'égalité de traitement des allocataires ne sont garantis et j'ai la conviction que ce n'est qu'en proposant une réforme véritablement structurante de l'architecture, avec la mise en place d'une couverture socle commune, accompagnée d'une ambition nouvelle en matière d'insertion, que de telles difficultés pourront être résolues.

Cette solution répond totalement aux enjeux dégagés avec les membres du groupe de travail : cette piste de rupture est ambitieuse, simple et équitable. Elle permet surtout d'apporter une réponse aux difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontés les Français. Les demandes soulevées par nos concitoyens les plus modestes sont simples et légitimes. Collectivement, nous leur devons de les satisfaire en nous engageant résolument dans la voie d'une telle réforme !

Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	15
1 DIX DISPOSITIFS CONSTITUENT L'ARCHITECTURE DES MINIMA SOCIAUX FRANÇAIS.....	18
1.1 Les prestations universelles de droit commun.....	20
1.1.1 Le revenu de solidarité active, allocation de droit commun à partir de 25 ans.....	20
1.1.2 L'allocation de solidarité pour les personnes âgées, lorsque l'âge de départ à la retraite est atteint 21	
1.2 Une allocation liée à l'emploi : l'allocation de solidarité spécifique	21
1.3 Les allocations permettant la prise en charge transitoire de certaines situations.....	22
1.3.1 La prime transitoire de solidarité.....	22
1.3.2 L'allocation temporaire d'attente.....	24
1.3.3 L'allocation veuvage	24
1.3.4 Le revenu de solidarité outre-mer	25
1.3.5 L'allocation pour les demandeurs d'asile.....	27
1.4 Les allocations liées au handicap et à l'invalidité	27
1.4.1 L'allocation adultes handicapé.....	28
1.4.2 L'allocation supplémentaire d'invalidité	29
1.5 Plus de quatre millions de personnes bénéficient ainsi de minima sociaux en France.....	31
2 L'ARCHITECTURE ACTUELLE DES MINIMA SOCIAUX SOUFFRE DE SA TROP GRANDE COMPLEXITE.....	32
2.1 Les allocataires des minima sociaux sont confrontés à des différences de traitement considérables	32
2.1.1 Les montants servis aux allocataires varient fortement en fonction du dispositif retenu.....	32
2.1.2 La prise en compte différenciée de la situation conjugale familiale creuse encore les différences entre les allocataires	35
2.1.3 L'existence de nombreux « droits connexes » peut faire considérablement évoluer la situation réelle de l'allocataire	36
2.1.4 L'ensemble de ces règles conduit à des différences de traitement difficilement justifiables des allocataires.....	36
2.2 La complexité d'ensemble de l'architecture du système des minima sociaux pénalise directement l'allocataire dans son parcours.....	37
2.2.1 La France se distingue de ses voisins européens par le nombre de dispositifs existants	37
2.2.2 Au sein de ce système, le parcours de l'allocataire est particulièrement complexe	38
3 LES SCENARIOS PROPOSES REPOSENT SUR UNE AMBITION COMMUNE : CREER DES DISPOSITIFS LISIBLES, OUVERTS A TOUS SANS CONDITION D'AGE ET CENTRES SUR L'ALLOCATAIRE.....	42
3.1 Premier principe : rendre plus aisé le parcours de l'allocataire et donner au système une lisibilité accrue	42
3.2 Deuxième principe : réduire le non-recours aux minima sociaux.....	42
3.3 Troisième principe : lutter efficacement contre la pauvreté et de préserver la situation des allocataires actuels.....	43
3.4 Quatrième principe : garantir l'équité entre les bénéficiaires de minima sociaux.....	44
3.5 Cinquième principe : assurer le caractère opérationnel des mesures préconisées	44
3.5.1 Les propositions envisagées doivent être simples à mettre en œuvre par les administrations concernées.....	44
3.5.2 Les scénarios 2 et 3 poursuivent les mêmes objectifs, mais ont été pensés pour qu'un seul soit mis en œuvre, afin d'éviter des modifications répétées du système.....	45

3.6	Sixième principe : des mesures soutenables financièrement.....	46
3.6.1	Les mesures proposées doivent être compatibles avec la trajectoire de redressement des comptes publics.....	46
3.6.2	La situation financière des départements doit être examinée avec attention	47
3.7	Septième principe : assurer l'accès des jeunes aux dispositifs de droit commun.....	47
3.7.1	Il n'est plus acceptable de priver la grande majorité des 18-25 ans de l'accès au RSA.....	47
3.7.2	L'ouverture du RSA aux 18-25 ans représente une mesure dont les effets structurants doivent s'articuler avec la nécessité d'un accompagnement de ce public.....	49
4	SCENARIO 1 : DOUZE MESURES DE SIMPLIFICATION IMMEDIATE DU FONCTIONNEMENT DES MINIMA SOCIAUX.	52
4.1	A architecture inchangée, le fonctionnement et l'accessibilité des minima sociaux existants peuvent être considérablement renforcés.....	52
4.1.1	L'entrée dans les minima sociaux doit être facilitée afin de lutter contre le non-recours.....	52
4.1.1	La mise en place d'un « effet figé » pour le calcul du RSA permettrait de donner davantage de stabilité aux allocataires.....	54
4.2	Le premier scénario vise également à atteindre un objectif d'équité en procédant à un rapprochement de certains dispositifs liés aux minima sociaux.....	56
4.2.1	Les dispositifs d'intéressement de l'ASS et du RSA pourraient être progressivement rapprochés.....	56
4.2.2	La possibilité de cumuler l'AAH et l'ASS doit être supprimée	59
4.3	Des mesures spécifiques peuvent être mises en œuvre afin d'améliorer la situation des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé.....	59
4.3.1	Les démarches des bénéficiaires d'AAH peuvent faire l'objet de simplifications accrues.....	60
4.3.1	Les personnes demandant l'AAH doivent faire l'objet d'un traitement équitable sur l'ensemble du territoire	62
5	SCENARIO 2 : REGROUPER LES DIX MINIMA SOCIAUX EXISTANTS AUTOUR DE CINQ POLES.	67
5.1	Le système actuel pourrait être profondément simplifié à travers une réduction importante du nombre de minima sociaux	67
5.2	Le revenu de solidarité active serait conforté dans son rôle de socle de dernier recours en intégrant trois autres minima	68
5.2.1	Le RSA pourrait permettre de prendre en charge les publics actuellement visés par l'allocation veuvage.....	68
5.2.2	Le maintien d'une allocation temporaire d'attente spécifiquement ciblée sur les anciens détenus et les expatriés de retour en France doit être interrogé	70
5.2.3	L'existence du RSO, spécifique à l'outre-mer et dont l'objectif est de sortir les allocataires du marché du travail, est également à revoir	70
5.3	La limitation de la durée de perception de l'allocation spécifique de solidarité permettrait de redonner au dispositif son rôle de transition vers l'emploi.....	71
5.3.1	Les effets négatifs d'une fusion du RSA et de l'ASS sur les revenus et pensions des allocataires conduisent à écarter cette mesure.....	72
5.3.2	L'ASS peut toutefois être réformée en réaffirmant sa logique de transition entre le chômage indemnisé et l'emploi	73
5.4	L'allocation supplémentaire d'invalidité et l'allocation adulte handicapé peuvent être rapprochées de deux manières	75
5.4.1	La coexistence de l'ASI et de l'AAH, fonctionnant selon des modalités différentes, est source d'inégalités de traitement et de complexité pour les usagers.....	75
5.4.2	L'accès à l'AAH pourrait être automatisé pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité à faibles revenus	76
5.4.3	Les modalités d'évaluation du handicap et de l'invalidité pourraient être rapprochées	76
6	SCENARIO 3 : INSTAURER UNE COUVERTURE SOCLE COMMUNE UNIQUE, SE SUBSTITUANT A L'ENSEMBLE DES MINIMA EXISTANTS	81

6.1	Seule une réforme d'ampleur de l'architecture des minima sociaux permettrait de simplifier radicalement le système existant.....	81
6.2	Trois principes guident la construction de ce nouveau mécanisme	81
6.2.1	L'objectif premier de ce nouveau dispositif doit être de lutter contre la pauvreté et non de doter chacun d'un « revenu universel »	82
6.2.2	Le nouveau dispositif doit désormais être versé à tout individu sous condition de ressources du ménage, dès 18 ans, sans tenir compte de la composition de son foyer.....	83
6.2.3	A terme, l'allocation devrait pouvoir être versée automatiquement.....	84
6.3	Le dispositif envisagé se composerait d'une couverture socle commune et de deux « compléments de parcours ».....	85
6.3.1	Toute personne se situant en-deçà d'un certain seuil de revenu pourrait bénéficier de la couverture socle commune	86
6.3.2	Le « complément d'insertion » permettrait à tout actif de plus de 18 ans de s'inscrire dans une démarche d'insertion	87
6.3.3	Le « complément de soutien » permettrait d'assurer un niveau de vie minimum aux personnes en situation de handicap ou aux personnes âgées.	88
7	SYNTHESE DES SCENARIOS RETENUS.....	91
7.1	Il convient de choisir un scénario de moyen terme à mettre en œuvre parmi les scénarios 2 et 3	91
7.2	Le 3 ^e scénario, proposant une couverture socle commune, est à privilégier.....	92
8	LA REFORME DES MINIMA SOCIAUX DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VERITABLE REVALORISATION DES POLITIQUES D'INSERTION	93
8.1	Les politiques d'insertion ont été sacrifiées depuis plus d'une décennie	93
8.1.1	Les efforts consacrés aux politiques d'insertion se sont considérablement réduits	93
8.1.2	La baisse des dépenses consacrée aux politiques d'insertion pénalise directement les allocataires du RSA.....	94
8.2	Les politiques d'insertion doivent être l'objet d'efforts accrus, tout particulièrement en cas de recentralisation du RSA	94
8.2.1	Les négociations actuelles sur l'avenir du RSA ne doivent pas occulter la question des politiques d'insertion.....	94
8.2.2	En cas de recentralisation, le nouveau schéma financier adopté devra impérativement préserver les politiques d'insertion.....	95
8.2.3	Les modalités d'attribution des crédits nationaux permettant le financement des politiques d'insertion doivent être également revues	96
8.3	Les politiques d'accompagnement doivent être réellement mises au service des bénéficiaires de minima sociaux	98
8.3.1	Chaque allocataire doit pouvoir effectivement bénéficier de son droit à un accompagnement de qualité.....	98
8.3.2	Les efforts en matière de lutte contre la fraude pourraient enfin être poursuivis	100
8.3.3	Les propositions en matière d'insertion s'inscrivent toujours dans le cadre d'une logique de droits et devoirs modifiée à la marge	101
	CONCLUSION	103
	REMERCIEMENTS.....	104
	LETTRE DE MISSION.....	105
	COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	107
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	109
	ANNEXE 1 : LES MINIMA SOCIAUX EN EUROPE : QUELS ENSEIGNEMENTS ?	123

1	LA FRANCE SE DISTINGUE PAR DES PRESTATIONS NOMBREUSES ET CIBLEES	123
1.1	Les dispositifs européens varient fortement tant par le nombre de dispositifs existant que par les montants octroyés.....	123
1.1.1	Trois grands systèmes de minima sociaux coexistent en Europe	123
1.1.2	La France se distingue des autres Etats membres de l'Union, mais sa logique de ciblage accru des aides sociales est de plus en plus partagée.....	124
1.1.3	Les montants accordés au titre des minima sociaux varient fortement entre les Etats	124
1.2	L'activation est une logique largement répandue en Europe, mais l'amélioration de l'accès aux minima sociaux n'est jugé prioritaire que par un nombre plus limité de pays.....	125
1.2.1	Les minima sociaux ont été progressivement associés à une logique d'activation et de suivi du parcours du bénéficiaire.....	125
1.2.2	L'importance récemment accordée en France à la lutte contre le non-recours n'est partagée que dans les pays nordiques ainsi qu'au Royaume-Uni	126
1.3	Les pays européens ont des systèmes similaires pour l'invalidité et la vieillesse, mais pas pour le handicap	126
1.3.1	L'allocation pour adultes handicapés n'a pas d'équivalent partout en Europe, mais les pays accordent en général un revenu aux personnes invalides ne pouvant pas travailler	126
1.3.2	L'existence d'une allocation spécifique liée à la vieillesse n'est pas une spécificité française, mais d'autres pays recourent plutôt à une pension de base universelle	127
1.4	L'accès des minima sociaux aux jeunes est effectif dans la plupart des pays européens.....	128
1.5	La gouvernance est décentralisée, mais les conditions d'accès et les montants sont généralement unifiés nationalement	128
2	ROYAUME-UNI : UNE REFORME DE SIMPLIFICATION CONDUISANT A DE FORTS EFFETS DISTRIBUTIFS.....	131
2.1	Un objectif de simplification, grâce à l'unification des barèmes, la mensualisation de l'aide et un suivi « en ligne ».....	131
2.1.1	Six aides sociales sont unifiées par la réforme.....	131
2.1.2	Le barème est unifié pour une meilleure compréhension par les bénéficiaires, et la prestation n'est plus individuelle	131
2.2	Une aide incitative au retour à l'emploi, associée à un contrôle des recherches effectuées.....	132
2.3	Une montée en charge encore limitée, et un coût nettement plus important que prévu.....	132
2.4	Les porteurs du projet concluaient à des effets distributifs importants, mais ne pouvaient pas réellement prévoir les effets sur l'emploi.....	133
2.4.1	La réforme crée des perdants et gagnants, dans le sens d'une plus grande progressivité	133
2.4.2	Elle désavantage certains profils, et l'effet sur l'emploi peut difficilement être anticipé.....	133
2.5	Les premières évaluations concluent à une meilleure lisibilité et un effet légèrement favorable sur le retour à un emploi temporaire.....	134
3	ALLEMAGNE : UNE REFORME DES MINIMA SOCIAUX ET DU MARCHE DU TRAVAIL CONDUISANT A DES RESULTATS CONTRASTES	136
3.1	Trois dispositifs composent le système allemand des minima sociaux	136
3.2	Un recours croissant à l'incitation monétaire, associée à une augmentation des dépenses d'insertion et de formation.....	137
3.3	L'Allemagne connaît une baisse du nombre de bénéficiaires de l'assistance chômage	138
3.4	Mais la sortie des prestations sociales vers l'emploi n'implique ni une situation stable, ni une sortie de la pauvreté.....	138
	ANNEXE 2 - REVENU UNIVERSEL ET MINIMA SOCIAUX.....	140
1	APRES DE NOMBREUSES REFLEXIONS MENEES DES LE XVIIIEME SIECLE, LE CONCEPT DE REVENU UNIVERSEL FAIT L'OBJET DE NOUVEAUX DEBATS DEPUIS LES ANNEES 1960.....	141
1.1	Les premières réflexions sur le revenu de base reposent sur la juste propriété du sol	141

1.2	Le sujet du revenu universel ressurgit dans les années 1960 aux États-Unis.....	142
2	LES DIFFERENTS PROJETS DE REVENU UNIVERSEL PRESENTENT DE NOMBREUX POINTS COMMUNS	142
2.1	Ce revenu est versé à tous sans condition de ressources	142
2.2	Le revenu repose sur une base individuelle	143
2.3	Le revenu est versé sans aucune contrepartie	143
2.4	Le revenu universel permettrait de simplifier drastiquement le système d'aide sociale.....	144
2.5	Le revenu universel est parfois considéré comme un moyen de faciliter le retour à l'emploi....	144
3	LES DIFFERENTS PROJETS SE DISTINGUENT TOUTEFOIS SUR TROIS ASPECTS MAJEURS	144
3.1	Les montants proposés varient de 1 à 10 en fonction des propositions	145
3.1.1	Un montant faible ne remet pas en cause la place centrale du travail mais peut être vu comme un outil de flexibilisation.....	145
3.1.2	Un montant élevé est susceptible de questionner et refonder la place du travail.....	145
3.2	De nombreux modes de financement du revenu universel peuvent être envisagés	146
3.2.1	Le mode de financement retenu conditionne la viabilité du dispositif dans le temps	146
3.2.2	Tous les modes de financement n'ont pas le même impact redistributif	147
3.2.3	Les modalités de financement varient enfin par leurs sur les actions des agents économiques.....	147
3.3	Le revenu universel peut venir compléter le système de protection sociale existant voire s'y substituer.....	148
3.3.1	Le revenu universel peut compléter le système de transferts sociaux	148
3.3.2	Le revenu universel peut conduire à réorienter une partie du système de protection sociale.....	148
3.3.3	Le revenu universel peut enfin se substituer à l'Etat-providence	148
4	LE REVENU UNIVERSEL A FAIT L'OBJET D'EXPERIMENTATIONS, QUI RESTENT LIMITEES	149
4.1	De premières expériences de revenu universel ont eu lieu dans les années 1970	149
4.2	Depuis 2000, certains pays émergents ont mis en place des dispositifs proches du revenu universel	149
4.3	Plusieurs initiatives ont enfin récemment émergé en Europe	150
4.3.1	Aux Pays-Bas, des projets municipaux sont en cours de mise en place.....	150
4.3.2	En Suisse, un référendum sur le revenu de base inconditionnel aura lieu en juin 2016.....	150
4.3.3	La Finlande a décidé d'expérimenter le revenu universel sur un groupe limité de citoyens.	150
	ANNEXE 3 – « L'EFFET FIGE RSA »	153
1	LA COMPLEXITE DE GESTION DES MINIMA SOCIAUX GENERE DE NOMBREUX INDUS ET RAPPELS QUI PENALISENT DIRECTEMENT LES ALLOCATAIRES	153
1.1	Une part importante des bénéficiaires est concernée par des régularisations des montants perçus.....	153
1.2	Essentiellement liés à des situations de changement professionnel, les indus et rappels sont caractérisés par des durées courtes	154
2	METTRE EN PLACE UN « EFFET FIGE » SUR LE CALCUL DU RSA PERMETTRAIT DE DE RENDRE DAVANTAGE PREVISIBLE LES REVENUS DES ALLOCATAIRES	155
2.1	Les allocataires du RSA souhaitent privilégier une logique de prévisibilité au détriment de la réactivité du système	155
2.2	La mise en place d'un « effet figé » de trois mois pour le RSA permettrait de donner plus de visibilité aux allocataires.....	156
2.3	Deux cas-types permettent d'illustrer le lissage des montants perçus face à une variation brutale des revenus.....	157
2.3.1	Situation d'un couple lors de la naissance du deuxième enfant.....	157

2.3.2	Situation d'un couple dont l'un des enfants quitte le foyer.....	158
2.4	Le mécanisme retenu doit conserver les cas de dérogation actuels, permettant d'éviter une cessation brutale du versement de la prestation pour des publics fragiles	158
3	CETTE MESURE POURRAIT ETRE MISE EN PLACE A COURT TERME ET PERMETTRAIT DE DIMINUER SIGNIFICATIVEMENT LES INDUS ET RAPPELS.....	159
3.1	La mise en place d'un effet figé sur le RSA permettrait de réduire significativement les montants d'indus et de rappels.....	159
3.2	En fonction des modalités retenues et des arbitrages budgétaires effectués, la mesure pourrait être rapidement mise en œuvre	160
	PIECES JOINTES N°1 ET 2 – NOTES DREES DU 1 ^{ER} MARS 2016.....	162

INTRODUCTION

« L'espoir c'est aussi permettre à ceux qui sont les plus durement frappés, que notre société laisse partir à la dérive, que la marginalité guette, d'avoir droit à une deuxième chance. Tel est le sens profond du revenu minimum d'insertion (...). Qu'on y songe, notre pays a déployé des décennies d'efforts pour lutter contre la pauvreté, contre le dénuement complet. Il entreprend maintenant de les attaquer avec une vigueur nouvelle. Il n'est pas digne de notre passé, ni concevable pour notre avenir, que tant de gens survivent dans la misère et se voient rejetés aux franges d'une société qui les frappe d'exclusion sans appel.

La solidarité n'est pas la bonne conscience de la modernisation, elle est la condition de sa réussite. Parce qu'elle donne tout son sens au respect de l'autre, au respect de la dignité humaine. »

Michel Rocard, Discours de politique générale à l'Assemblée Nationale, 29 juin 1988

1. Franchir une nouvelle étape en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en réformant le fonctionnement des minima sociaux

Depuis 2012, le gouvernement et la majorité se sont vigoureusement engagés dans la conduite et l'amélioration des politiques de solidarité. C'est ainsi que, le 21 janvier 2013, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, destiné à lutter contre la pauvreté sous toutes ses formes, était adopté.

Le 3 mars 2015, le Premier ministre a présenté la feuille de route actualisée de ce plan. Articulée autour de trois axes – prévention des ruptures, accompagnement des personnes en difficulté et action partenariale au plus près des territoires et des personnes – elle avait ainsi prévu l'engagement d'un chantier de simplification des minima sociaux, afin de faciliter l'accès aux droits.

Un tel chantier s'inscrit dans le prolongement des réformes menées depuis 2012. Il prolonge la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA) décidé en janvier 2013 et qui s'achèvera à la fin de l'année 2016. Il poursuit par ailleurs l'effort de simplification assuré avec la mise en œuvre de la prime d'activité au 1er janvier 2016. Le succès de ce nouvel instrument, issu notamment des travaux que le gouvernement m'avait confiés en 2013, témoigne des bénéfices directs que peuvent tirer les allocataires d'une réforme ambitieuse des dispositifs existants.

Les minima sociaux sont un des piliers de notre système social. Non contributifs, ces dispositifs ont pour objectif d'assurer un revenu minimal à une personne ou à sa famille. Leur développement depuis la seconde guerre mondiale est le signe que la France a su se doter d'un système de solidarité ambitieux, à même de répondre à des situations individuelles toujours plus complexes. Destiné d'abord aux invalides puis aux personnes âgées, le droit à un revenu minimum de subsistance a été progressivement étendu aux personnes en situation de handicap à partir de 1975 puis aux chômeurs en fin de droit en 1984. La création du revenu minimum d'insertion en 1988 a parachevé ce mouvement d'universalisation en permettant à tous de bénéficier d'une garantie minimale de revenu, avant son remplacement par le revenu de solidarité active en 2009. Depuis la création de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) à l'été 2015, la France compte désormais dix minima sociaux dont bénéficient quatre millions d'allocataires.

L'étendue de ce système de solidarité nous distingue de nos voisins européens. C'est aussi ce qui fait la force et la singularité du modèle de protection social français. En période de crise, un tel effort est plus que jamais nécessaire : depuis 2008, les minima sociaux ont ainsi joué un rôle précieux d'amortisseur et permis de réduire l'intensité de la pauvreté des ménages. Plus que jamais, ce rôle des minima sociaux dans notre société doit être préservé.

2. Le temps est venu d'une refonte globale de l'architecture des minima sociaux

Pour préserver leur rôle indispensable, les dispositifs existants doivent toutefois faire l'objet d'une réforme en profondeur. Penser les contours de cette évolution : tel est le but de la mission que m'a confiée le Premier ministre le 30 octobre 2015.

Particulièrement sollicités, les dix minima sociaux existants se caractérisent par la diversité des règles applicables aux allocataires. Résultant d'un processus de stratification historique, l'architecture globale du système est d'une grande complexité ; il est parfois même qualifié d'illisible. Cette situation alimente ainsi les phénomènes de non-recours qui privent chacun de nos concitoyens d'un accès aux prestations auxquelles il a droit et nuit à l'efficacité de nos politiques publiques de solidarité.

Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a permis de nombreuses avancées, notamment en termes de lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Dans une architecture globale inchangée, les marges de progression restent cependant limitées. L'échec de l'expérimentation du dossier de demande simplifié témoigne ainsi des difficultés à réduire le non-recours et améliorer l'efficacité de certains minima sociaux sans simplification forte du système. C'est pourquoi il me paraît aujourd'hui indispensable de passer à l'étape suivante et de modifier en profondeur les règles en vigueur.

A rebours des discours stigmatisant portés dans le débat public, cette simplification doit être fondée sur le principe du « juste droit ». Pour des raisons idéologiques qui méconnaissent bien souvent l'histoire de notre système de solidarité, celui-ci est aujourd'hui fortement remis en question. Les critiques aveugles de « l'assistanat » se nourrissent de la complexité du système actuel et les différences de traitement entre les bénéficiaires de minima sociaux provoquent rancœurs et crispations. Clarifier l'architecture des minima sociaux, c'est donc renforcer son acceptabilité et fonder le consentement de tous à l'effort de solidarité. Rendre plus efficaces les politiques d'insertion et proposer de nouvelles modalités d'action aux départements, c'est aussi s'assurer d'un traitement égal de tous quel que soit son territoire de résidence. C'est, enfin, définir un cadre nouveau pour l'action publique qui mettra fin à certaines initiatives irréalistes et dangereuses qui minent notre cohésion sociale.

Les réflexions sur le devenir des minima sociaux se font de plus en plus nombreuses au fil des mois. L'idée d'une « allocation unique », inspirée du « crédit universel » mis en place au Royaume-Uni, se développe ainsi progressivement dans le débat public, sans que les différents projets esquissés ne prennent parfois bien la mesure des énormes difficultés de mise en œuvre rencontrées par les Britanniques et les fortes spécificités de notre système de prestation, notamment dans le domaine de la famille. Plus largement encore, une réflexion se fait progressivement jour en France sur la création éventuelle d'un « revenu universel » ou d'un « revenu de base ». Défendue par des courants de pensée très variés, cette idée recouvre en réalité des objectifs multiples et les modalités proposées varient, elles aussi, beaucoup. Les conséquences d'un tel changement sont donc très différentes en fonction des choix qui peuvent être faits. Les réflexions enrichissantes menées à ce sujet ont accompagné ma réflexion sur les minima sociaux, sans pour autant se substituer à la mission que m'avait confiée le Premier ministre et qui visait à mettre en œuvre des mesures rapidement opérationnelles.

3. La méthode de travail retenue a permis un dialogue constructif et une approche partagée de la nécessité de réforme des minima sociaux.

La sensibilité particulière de ce thème, les différences entre les publics concernés par chacun des dispositifs et le nombre considérable d'acteurs impliqués ont plus que jamais rendu nécessaire une approche partenariale de la mission.

C'est pourquoi j'ai d'abord mis en place un groupe de travail composé de représentants du monde associatif, des collectivités territoriales, d'opérateurs de l'Etat, de caisses de la sécurité sociale et d'administrations. Les réunions régulières de ce groupe ont considérablement enrichi mon approche du sujet et il m'a permis de recueillir les expressions de tous dans le cadre d'un dialogue serein et constructif. Je tiens à remercier vivement l'ensemble de ses membres.

Par ailleurs, de nombreuses auditions ont permis de compléter les réflexions du groupe de travail : partenaires sociaux présidents de conseils départementaux responsables d'administrations centrales, chercheur(e)s, personnalités qualifiées... tous ont permis d'apporter un éclairage inédit aux travaux que je conduisais. Surtout, une réunion de travail avec des bénéficiaires actuels, membres du 8e collège du Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) a permis d'engager une discussion avec eux sur leurs principales attentes et sur les pistes que je comptais inclure dans mon rapport. Je tiens également à leur adresser de chaleureux remerciements.

Chaque réunion du groupe de travail enfin était précédée par la réunion d'un groupe technique, composé d'administrations et d'opérateurs de l'Etat. Par leurs analyses juridiques et techniques et leur capacité à simuler les effets des propositions formulées dans ce rapport, celles-ci ont fourni précieux et utile tout au long de ma mission.

*

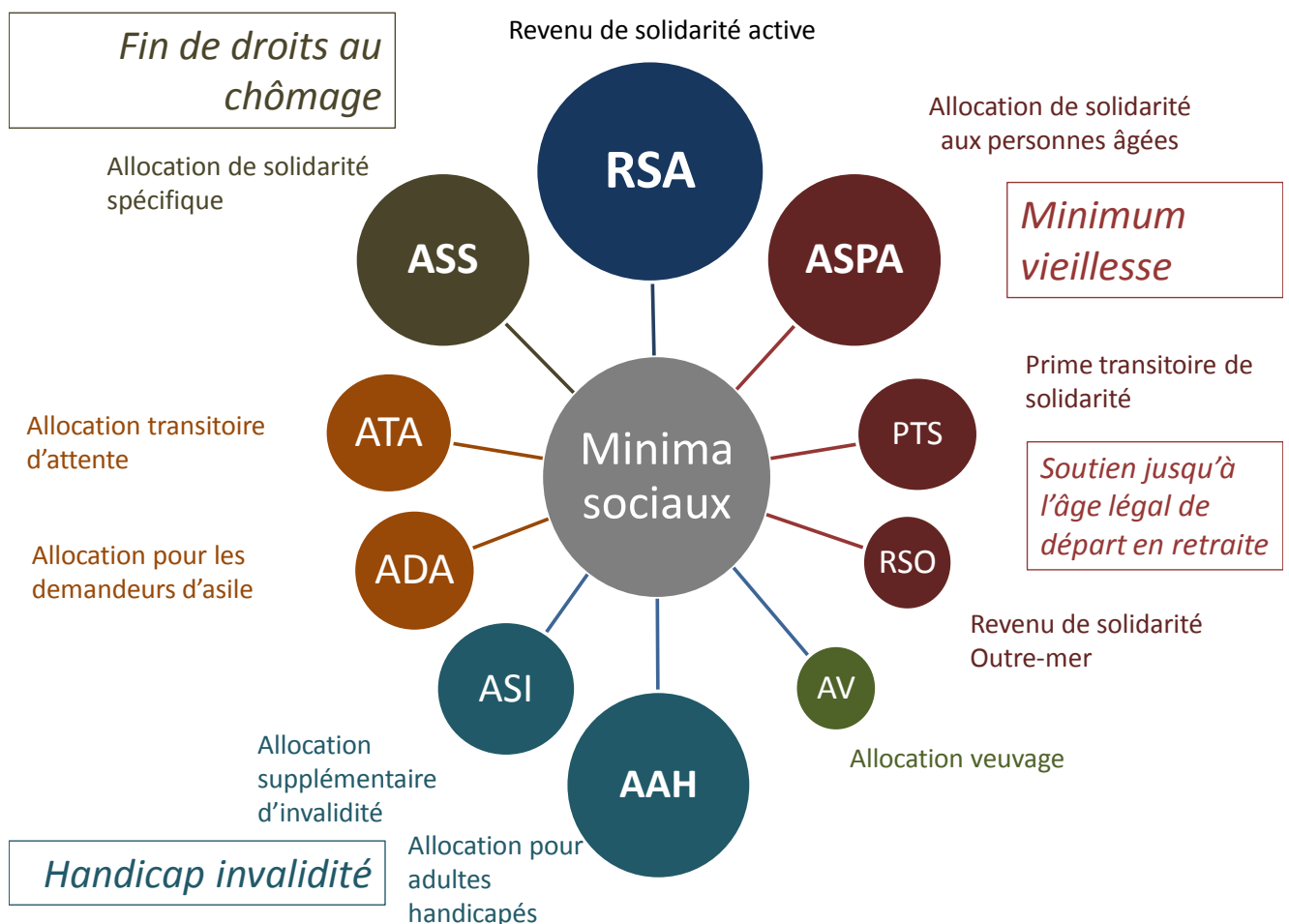
Parce que les minima sociaux jouent un rôle indispensable dans notre société, notamment en période de crise, parce que leur fonctionnement est de plus en plus difficile à comprendre, parce qu'ils peuvent conduire à traiter différemment des personnes confrontées à des difficultés semblables, leur réforme est plus que jamais nécessaire. Il y a bien urgence et nécessité d'agir pour les pouvoirs publics. C'est ainsi que ce rapport présente mes propositions visant à s'assurer que les minima sociaux permettent de mieux répondre aux objectifs d'équité, de simplification, d'insertion et d'efficacité.

1 DIX DISPOSITIFS CONSTITUENT L'ARCHITECTURE DES MINIMA SOCIAUX FRANÇAIS

Il existe en France dix minima sociaux, c'est-à-dire dix dispositifs dont l'objectif est de garantir à leurs allocataires (qu'il s'agisse d'individus ou de ménages) un revenu monétaire minimal en fonction de leur situation personnelle, professionnelle, familiale ou civile.

Les minima sociaux sont une composante d'un ensemble plus vaste, celui des « prestations sociales ». Ils s'en différencient cependant à la fois par leur caractère non contributif (versement sans contrepartie de cotisations à la sécurité sociale, financement par la solidarité nationale) et par le primat accordé au soutien accordé au revenu monétaire des personnes. Si d'autres allocations peuvent avoir pour *effet* d'augmenter le revenu des personnes (comme les allocations logement par exemple), il ne s'agit pas de leur objectif premier.

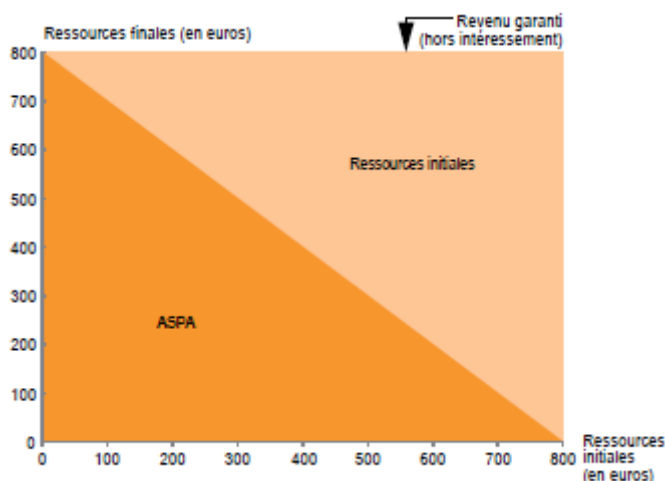
Schéma 1 : Les minima sociaux en 2016



Source : Auteur

Les minima sociaux ont pour objectif de garantir un niveau de revenu minimal à leur allocataire. Le montant versé à tous les bénéficiaires n'est donc pas identique et il ne s'agit pas toujours du montant maximal fixé par les textes. Pour cette raison, on parle du caractère « différentiel » des minima : chaque euro de revenu gagné est déduit du montant versé à l'allocataire, comme le montre le schéma ci-après.

Schéma 2 : L'ASPA – un exemple de minimum social totalement différentiel



Source : Drees

Dans le cas de l'allocation de solidarité pour personnes âgées ici, une personne seule sans aucune ressource initiale percevra l'ASPA au taux plein (801 €) par mois, alors qu'une personne seule avec d'autres ressources initiales percevra une allocation égale à la différence entre le plafond de ressources (801 € donc) et le montant de ses ressources. Son revenu total garanti tous les mois est donc de 801 €.

L'organisme chargé de verser l'allocation considérée examine ainsi les ressources du demandeur en deux temps :

- il vérifie d'abord l'éligibilité de la personne au regard de ses ressources : si le demandeur dispose de revenus inférieurs au plafond fixé par les textes, il peut alors prétendre au bénéfice de l'aide demandé ;
- il détermine ensuite le montant à verser. Le caractère différentiel de l'aide implique alors que l'organisme soustrait du montant maximal de l'aide l'ensemble des ressources perçues par la personne. Si le demandeur ne dispose d'aucun revenu, il peut alors bénéficier de l'aide à « taux plein ».

Les montants versés et le plafond de ressources sont identiques dans le cas de certains minima sociaux mais pas pour tous. Par ailleurs, le caractère « différentiel » du montant versé n'est parfois pas intégral. Jusqu'à un certain niveau de ressource, l'allocataire pourra alors percevoir un montant fixe. En dépassant ce niveau, le montant viendra alors en déduction des ressources perçues.

1.1 Les prestations universelles de droit commun

Deux minima sociaux sont considérés comme étant des dispositifs de droit commun. Ils ne sont en effet soumis qu'à des conditions de résidence, d'âge et de revenu. Aucune autre condition spéciale (d'activité, etc.) n'est alors requise.

1.1.1 Le revenu de solidarité active, allocation de droit commun à partir de 25 ans

Le revenu de solidarité active a succédé au revenu minimum d'insertion (RMI), créé par Michel Rocard en 1988. Pour la première fois, une prestation non pas catégorielle mais universelle est créée, garantissant un revenu minimum associé à l'engagement de la personne dans une démarche d'insertion. Le RMI est alors doublement novateur : c'est le premier dispositif à offrir une garantie générale de revenu et il lie également pour la première fois une aide financière à un accompagnement des bénéficiaires.

La RMI a été remplacé, à partir de 2008, par le revenu de solidarité active (RSA) qui fusionne ce premier dispositif avec l'ancienne allocation parent isolé (API)¹. Entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en métropole, le RSA est ouvert à toutes les personnes âgées de plus de 25 ans et n'ayant pas atteint l'âge légal de la retraite².

Lors de l'attribution du RSA, l'allocataire doit signer un « contrat d'engagements réciproques » précisant les actions à engager pour son insertion sociale et professionnelle avec le conseil départemental, Pôle emploi ou une association agréée.

Jusqu'au 31 décembre 2015, le RSA était composé de deux dispositifs différents : le RSA « socle, actuel RSA, et le RSA « activité. La mise en place de la prime d'activité a conduit à la disparition du second. Ce RSA socle compte désormais environ 2,5 millions d'allocataires et le total des montants consacrés à son financement est supérieur à 10 Md€, le financement étant assuré par les départements. Le RSA constitue bien un véritable filet de sécurité pour ses allocataires, en particulier depuis la crise de 2008.

Tableau 1 : Le revenu de solidarité active (RSA)³

Revenu de solidarité active	
Date de création	1988
Objectif	Garantir à chacun un revenu minimum
Montant mensuel versé	524,68 €
Plafond de ressources	
Nombre d'allocataires	2 530 000
Budget	10,5 Md€
Gestion	Conseils départementaux, Cnaf, MSA

Source : Textes réglementaires, Cnaf

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

² Sur la question de l'accès des jeunes à titre dérogatoire au RSA voir *infra*.

³ Montant et plafond pour une personne seule au 1^{er} avril 2016, nombre d'allocataires au 31 décembre 2015 (Cnaf) et prévisions budgétaires Cnaf pour l'année 2015.

1.1.2 L'allocation de solidarité pour les personnes âgées, lorsque l'âge de départ à la retraite est atteint

Historiquement, le premier minimum social créé visait à garantir un revenu minimum aux personnes âgées. Dès 1956, le « minimum vieillesse » est ainsi mis en place à partir de plusieurs allocations. Depuis le 1^{er} juin 2006⁴ toutefois, l'ensemble de ces dispositifs a été regroupé en une allocation unique : l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa), versée à tous les nouveaux allocataires depuis cette date (les allocataires qui bénéficient des dispositifs antérieurs continuent à les toucher).

Comme le RSA, l'Aspa est considérée comme une prestation de « droit commun » accessible lorsque la personne a atteint l'âge légal de départ à la retraite. Sa situation particulière (son handicap ou son invalidité par exemple) n'est pas prise en compte. Sauf cas particulier, l'intégralité des nouveaux bénéficiaires de minima sociaux âgés de plus de 65 ans sont ainsi des bénéficiaires de l'Aspa. Par contre, les allocataires doivent d'abord faire valoir leurs droits à pension avant de bénéficier de l'Aspa. En plus de la condition d'âge, le bénéfice de cette aide est lié à des conditions de résidence (plus de six mois par an sur le territoire national) et de nationalité ou de régularité du séjour.

Pour bénéficier de l'Aspa, l'allocataire doit justifier de ressources inférieures à 801 € par mois. L'Aspa est entièrement différentielle et le montant maximal versé pour une personne seule est de 801 € par mois.

Cette allocation est liquidée et versée par les caisses de retraite et financée par le Fonds de solidarité vieillesse. A la fin de l'année 2013, elle était touchée par plus de 550 000 personnes pour un budget total d'environ 2,37 Md€.

Tableau 2 : L'allocation de solidarité pour les personnes âgées⁵

Allocation de solidarité pour les personnes âgées	
Date de création	1956
Objectif	Garantir un revenu minimum aux personnes âgées
Montant mensuel versé	801,00 €
Plafond de ressources	
Nombre d'allocataires	557 800
Budget	2,37 Md€
Gestion	Cnav, MSA et caisses des régimes spéciaux

Source : Textes réglementaires, Cnav, MSA

1.2 Une allocation liée à l'emploi : l'allocation de solidarité spécifique

La création de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) remonte à 1984. Dans un contexte de développement du chômage de longue durée, il s'agissait alors de prendre le relais de l'assurance chômage en proposant un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi qui prendrait le relais de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) après épuisement des droits.

⁴ Ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse.

⁵ Plafond et montant pour une personne seule au 1^{er} avril 2016, nombre d'allocataires et éléments budgétaires au 31 décembre 2013, incluant l'allocation supplémentaire vieillesse.

Preuve de sa proximité avec l'emploi, le bénéfice de l'ASS est conditionnée à l'exercice d'une activité antérieure (cinq ans d'activité dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail) et l'allocataire est nécessairement inscrit comme demandeur d'emploi. Le formulaire de demande d'ASS est par ailleurs automatiquement adressé aux demandeurs d'emploi en fin de droits pour qu'ils puissent solliciter la prestation.

L'allocataire doit justifier de revenus inférieurs à 1137,50 € pour une personne seule et le montant forfaitaire est de 16,5 € par jour soit 487,50 € par mois.

L'ASS présente la particularité d'être financée pour partie par une taxe spéciale, la contribution exceptionnelle de solidarité, prélevée sur la rémunération des agents publics *via* le Fonds national de solidarité. Sa gestion est assurée par Pôle emploi. Elle bénéficie à un peu plus de 475 000 personnes pour un coût estimé à 2,5 Md€ environ.

Tableau 3 : L'allocation de solidarité spécifique⁶

Allocation de solidarité spécifique	
Date de création	1975
Objectif	Garantir un revenu minimum aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage
Montant mensuel versé	487,50 €
Plafond de ressources	1137.50 €
Nombre d'allocataires	475 472
Budget	2,57 Md€
Gestion	Pôle emploi

Source : Textes réglementaires, Pôle emploi et DGEFP

1.3 Les allocations permettant la prise en charge transitoire de certaines situations

La moitié des minima sociaux existant prennent en charge des situations considérées comme transitoire et peuvent donc, en droit ou dans les faits, avoir une durée limitée. L'allocation veuvage, l'allocation pour les demandeurs d'asile et l'allocation temporaire d'attente ont ainsi pour objectif de traiter pour une durée limitée certaines situations. D'autres allocations comme le revenu de solidarité outre-mer et la prime transitoire de solidarité se placent dans une logique d'accompagnement de bénéficiaires âgés jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite.

1.3.1 La prime transitoire de solidarité

La prime transitoire de solidarité a été créée en juillet 2015⁷ pour apporter un revenu minimum aux seniors (nés en 1954 et 1955) en fin de droits à l'allocation chômage n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite mais ayant déjà cotisé la durée requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein⁸.

⁶ Plafond et montant pour une personne seule au 1^{er} avril 2016, nombre d'allocataires au 31 juillet 2015.

⁷ Décret n° 2015-860 du 15 juillet 2015 instituant une prime transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi.

⁸ Le demandeur doit remplir les conditions cumulatives suivantes : être un demandeur d'emploi bénéficiaire de l'ASS ou du RSA ; être né entre le 1er janvier 1954 et le 31 décembre 1955 et être âgé d'au moins 60 ans ; avoir été indemnisable,

Ce dispositif prolonge deux anciennes aides qui ne peuvent plus être sollicitées aujourd'hui mais compte encore des allocataires : l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation transitoire de solidarité (ATS)⁹. L'objectif final de ces minima est d'éviter que les personnes concernées, qui ont déjà cotisé la durée requise, ne soient pas conduits à vivre uniquement avec le RSA dans l'attente de pouvoir liquider leurs pensions.

Contrairement aux deux dispositifs précédents, qui avaient créés des aides *ad hoc*, la PTS est une prime qui complète les montants servis au titre de l'ASS ou du RSA. Son montant est fixé à 300 € par mois. Le définir comme un minimum social ne relève pas forcément de l'évidence : en effet, il ne se substitue à aucun dispositif existant (à l'inverse de l'AER et de l'ATS auparavant) et s'apparente en réalité davantage aux deux compléments d'AAH décrits *infra*.

Le dispositif doit s'éteindre avec les derniers départs à la retraite des personnes bénéficiaires. A partir du 31 décembre 2017, aucune demande ne pourra plus être déposée. En 2016, Pôle emploi a prévu que la PTS concernerait 28 000 personnes pour un montant total de 100,1 M€¹⁰.

Tableau 4 : La prime transitoire de solidarité¹¹

Prime transitoire de solidarité	
Date de création	2015
Objectif	Compléter le revenu des demandeurs d'emploi ayant suffisamment cotisé mais n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite
Montant mensuel versé	300 € (complète le RSA ou l'ASS)
Plafond de ressources	Plafonds en vigueur pour le RSA et l'ASS
Nombre d'allocataires	28 000
Budget	100,1 M€
Gestion	Pôle Emploi

Source : Textes réglementaires, Pôle emploi, DGEFP

au moins un jour, au titre de l'allocation de retour à l'emploi, de l'allocation spécifique de reclassement, de l'allocation de transition professionnelle ou de l'allocation de sécurisation professionnelle entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2014 ; avoir validé le nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein à l'extinction des droits à l'une de ces allocations ; ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite.

⁹ Décret n°2011-1421 du 2 novembre 2011 instituant à titre exceptionnel une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi.

¹⁰ Il s'agit du « pic » de dépenses prévues, en 2017 le dispositif ne devrait plus compter que 16 000 bénéficiaires pour 55,8 M€.

¹¹ Données prévisionnelles fournies par Pôle emploi en décembre 2015.

1.3.2 L'allocation temporaire d'attente

Créée en 2006, l'allocation temporaire d'attente (ATA) est une allocation temporaire destinée à certaines catégories de personnes en attente de réinsertion¹² : les anciens détenus et les travailleurs salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance chômage. Jusqu'en novembre 2015, l'ATA comptait deux composantes (respectivement nommée « ATA 1 » et « ATA 2 ») mais celle versée aux demandeurs d'asile a été remplacée par l'allocation pour les demandeurs d'asile en août 2015¹³.

Le montant de l'ATA est de 343,50 € par mois pour une durée de douze mois maximum. Elle est versée à 10 200 personnes pour des dépenses estimées à 41,9 M€. 93 % de ses bénéficiaires sont des anciens détenus¹⁴.

Tableau 5 : L'allocation temporaire d'attente¹⁵

Allocation temporaire d'attente	
Date de création	2006
Objectif	Fournir un revenu d'attente à des personnes en attente de réinsertion : anciens détenus et salariés de retour d'expatriation ne bénéficiant pas d'allocations chômage
Montant mensuel versé	343,50 €
Plafond de ressources	524.68 € (identique au RSA)
Nombre d'allocataires	10 246
Budget	41,9 M€
Gestion	Pôle Emploi

Source : Textes réglementaires, Pôle emploi, DGEFP

1.3.3 L'allocation veuvage

L'allocation veuvage a été créée en 1980¹⁶ afin d'apporter temporairement un soutien financier aux situations de veuvage précoce. Supprimée en 2003, elle a finalement été rétablie par la loi du 9 novembre 2010¹⁷. Cette allocation cible les personnes qui, parce qu'elles ont assumé les charges familiales de leur foyer, ne disposent pas de ressources suffisantes au décès de leur conjoint et doivent se réinsérer sur le marché du travail (ou reprendre une activité à temps plein).

¹² Art. L5423-8 Code du travail.

¹³ Voir *infra*. Par ailleurs, les apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaires peuvent toujours bénéficier de l'ATA et non de l'ADA.

¹⁴ Données au 31 décembre 2013.

¹⁵ Montants et plafonds pour une personne seule sans enfants au 1^{er} avril 2014, nombre d'allocataires au 31 juillet 2015

¹⁶ Loi n° 80-546 du 17 juillet 1980.

¹⁷ Article L. 356-1 CSS : « l'assurance veuvage garantir au conjoint survivant de l'assuré qui a été affilié à l'assurance vieillesse du régime général (...) une allocation de veuvage lorsque, résidant en France, il satisfait à des conditions d'âge et de revenu fixées par décret ».

Elle bénéficie aux veufs et veuves âgés de moins de 55 ans, puisqu'à partir de 55 ans le conjoint de l'assuré décédé peut bénéficier au régime général d'une pension de réversion. Les évolutions de cette allocation ont ainsi en grande partie été liées aux réformes en matière de réversion intervenues depuis le début des années 2000¹⁸.

L'allocation veuvage est une allocation temporaire, versée pour une durée de deux ans¹⁹. L'allocataire ne doit pas vivre en vie maritale, ses ressources doivent être inférieures à 753,42 € par mois et elle est soumise à une condition d'affiliation préalable du conjoint²⁰. L'allocation versée est différentielle et son montant est établi à 602,73€ par mois. Son versement s'interrompt lorsque l'assuré cesse d'en remplir les conditions, en cas de remariage ou de concubinage.

Fin 2013, près de 7 500 personnes (quasi exclusivement des femmes, majoritairement de plus de 50 ans) bénéficiaient de l'allocation veuvage au régime général ainsi qu'au régime agricole.

Tableau 6 : L'allocation veuvage²¹

Allocation veuvage	
Date de création	1980
Objectif	Assurer un revenu en cas de décès à un conjoint survivant trop jeune pour prétendre à une pension de réversion
Montant mensuel versé	602,73 €
Plafond de ressource	753,42 €
Nombre d'allocataires	7 500
Budget	62 M€
Gestion	Cnav et MSA

Source : Textes réglementaires, Cnav et MSA

1.3.4 Le revenu de solidarité outre-mer

Créé en 2000²², le revenu de solidarité outre-mer est une allocation réservée, comme son appellation l'indique, aux résidents des départements outre-mer²³, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. L'allocation est réservée aux personnes remplissant trois conditions cumulatives : être âgées d'au moins 55 ans, bénéficier depuis au moins deux ans du RSA en n'ayant exercé aucune activité professionnelle sur la période, s'engager à se retirer définitivement du marché du travail. C'est donc une prestation « d'attente » que les allocataires peuvent toucher entre 55 ans et l'âge légal de départ à la retraite.

¹⁸ Suppression progressive de l'allocation du fait de la disparition de la condition d'âge pour le bénéfice de la pension de réversion (réforme des retraites de 2003), rétablissement de la condition d'âge pour la pension de réversion et prorogation temporaire de l'allocation veuvage (LFSS pour 2009), puis rétablissement pérenne de l'allocation (réforme des retraites 2010).

¹⁹ La durée maximale de versement est de deux ans, sauf prolongation jusqu'au cinquante-cinquième anniversaire si le conjoint survivant est âgé d'au moins cinquante ans à la date du décès.

²⁰ Affiliation préalable du conjoint décédé à l'assurance vieillesse pendant trois mois au cours d'une période de douze mois précédant le décès, condition de résidence, de non remariage, d'âge, de ressources,...

²¹ Les ressources et montants ici sont ceux en vigueur au 1^{er} avril 2016 pour une personne seule. Les éléments relatifs au nombre d'allocataires ainsi qu'aux dépenses globales sont les données consolidées au 31 décembre 2013 recensés dans l'ouvrage de la Drees, *Les minima sociaux en 2015*.

²² Ordonnance n°2000-1249 du 21 décembre 2000 et ordonnance n°2010-686 du 24 juin 2010.

²³ Hors Mayotte.

Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif baisse régulièrement depuis plusieurs années. Toutefois, contrairement à une idée répandue, le dispositif n'est pas directement en voie d'extinction et le nombre d'entrées a même augmenté entre 2011 et 2014, après une forte baisse suite à la mise en place du RSA dans les départements d'outre-mer²⁴.

Tableau 7 : Evolution des effectifs du revenu de solidarité depuis 2008

	2008	2011	2014
Effectifs	12 708	12 119	9 842
Entrées	1 849	276	616
Sorties	1 174	1 254	1 204

Source : Cnaf

Le montant du RSO est légèrement différent de celui du RSA. Pour une personne seule il s'élève à un maximum de 511,71 € par mois et le plafond de ressources s'établit à 911,12 € mensuels. L'allocation n'est pas entièrement différentielle et peut être touchée à taux plein lorsque les ressources de la personne n'excèdent pas 395,01 €. Le RSO comptait moins de 10 000 allocataires en 2014. L'allocation est financée par les départements et sa gestion est assurée par les caisses d'allocations familiales.

Tableau 8 : Le revenu de solidarité outre-mer²⁵

Revenu de solidarité outre-mer	
Date de création	2000
Objectif	Fournir un revenu à des bénéficiaires du RSA âgés de plus de 55 ans en contrepartie d'un retrait définitif du marché du travail
Montant mensuel versé	511,71 €
Plafond de ressources	398,5 € pour un taux plein et jusqu'à 910,28 € pour le différentiel
Nombre d'allocataires	9 842
Budget	65 M€
Gestion	Caf

Source : Textes réglementaires, Cnaf

²⁴ Voir *supra*.

²⁵ Montant et plafond à titre indicatif pour une personne seule au 1^{er} avril 2016, nombre d'allocataires au 31 décembre 2014 et données budgétaires pour 2013.

1.3.5 L'allocation pour les demandeurs d'asile

La loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2011²⁶ a créé l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA). Cette allocation a remplacé deux prestations : l'allocation temporaire d'attente (ex « ATA 2 », cf. *supra*) et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS, versée aux demandeurs d'asile hébergés en centres d'accueils -CADA). Surtout, l'ADA est désormais versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ce qui constitue, en soi, une nouveauté. En effet, le versement des deux aides précédentes était respectivement effectué par Pôle Emploi et les CADA.

Cette nouvelle allocation destinée spécifiquement aux demandeurs d'asile²⁷ constitue une disposition phares de la réforme du droit d'asile. Sa mise en place vise notamment à mettre fin aux inégalités qui existaient auparavant entre les bénéficiaires de l'ATA d'une part, et de l'AMS d'autre part. Elle prend également en compte la situation familiale des intéressés, ce que ne permettait pas l'ATA afin de mieux prendre en compte la situation des familles nombreuses parmi les demandeurs d'asile²⁸.

Tableau 9 : Allocation pour les demandeurs d'asile²⁹

Allocation pour les demandeurs d'asile	
Date de création	2015
Objectif	Fournir un revenu minimal aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur situation
Montant mensuel versé	204,00 €
Plafond de ressources	524.68 € (identique au RSA)
Nombre d'allocataires	85 299
Budget	20 M€
Gestion	OFII

Source : Textes réglementaires, Ofii

1.4 Les allocations liées au handicap et à l'invalidité

Deux allocations demandent enfin l'évaluation de critères de capacité physique du demandeur, qu'il s'agisse de l'évaluation de son « incapacité » – dans le cas de l'allocation adulte handicapé – ou de l'évaluation de son niveau « d'invalidité » – pour l'allocation supplémentaire d'invalidité.

²⁶ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

²⁷ L'ADA bénéficie à l'ensemble des demandeurs d'asile ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection temporaire et aux ressortissants étrangers titulaires d'un titre de séjour temporaire délivré en application de l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Parce qu'ils sont demandeurs d'emploi, les bénéficiaires de la protection subsidiaire continuent toutefois à bénéficier de l'ATA.

²⁸ Toutefois, cette réforme a pu faire des perdants parmi les demandeurs d'asile a indiqué la FNARS durant mes travaux. Ainsi, les familles hébergées par le 115 comptant moins de cinq personnes touchent désormais un montant d'ADA inférieur au montant journalier d'ATA qui pouvait être perçu en couple. Hors hébergement en CADA, tous les demandeurs d'asile seuls et sans enfant (configuration fréquente parmi les demandeurs) sont également perdants au regard du droit existant avant l'entrée en vigueur de la réforme.

²⁹ Montant et plafond à titre indicatif pour une personne seule au 1^{er} avril 2016, budget et nombre d'allocataires en février 2016.

1.4.1 L'allocation adultes handicapé

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée en 1975 pour garantir un minimum de ressources aux personnes en situation de handicap. Comme d'autres minima sociaux spécifiques, l'AAH reste subsidiaire (les avantages d'invalidité ou de vieillesse doivent être sollicités en priorité à l'AAH) et différentielle. Elle a fait l'objet d'une profonde réforme en 2005³⁰. Par ailleurs,, en 2008, le gouvernement a également souhaité faire de cette allocation un « tremplin pour l'emploi ».

Pour ouvrir droit à l'AAH, la personne handicapée doit être atteinte d'un taux d'incapacité permanente mesuré selon un guide barème national fixé par décret³¹ :

- pour les personnes présentant un taux d'au moins 80 %, on parle alors de l' « AAH1 », qui concerne environ deux tiers des allocataires ;
- pour les personnes présentant un taux d'incapacité plus réduit (50 à 79 %), ainsi qu'une « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » directement liée au handicap (c'est-à-dire à des déficiences, limitations dans certaines activités, contraintes liées aux prises de médicaments)³², l'allocataire touche l' « AAH2 ».

Le droit à l'AAH est accordé par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) siégeant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ce sont toutefois bien les MDPH qui instruisent les dossiers de demande d'AAH et organisent l'évaluation médicale de l'incapacité et de la RSDAE au sein d'équipes pluridisciplinaires » (EP). L'allocation est ensuite versée par la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole dans la mesure où les conditions administratives (âge, ressources...) sont remplies.

Après l'âge légal de départ à la retraite (65 ans actuellement), les allocataires de l'AAH doivent avoir prioritairement recours à l'ASPA (ex minimum vieillesse). L'AAH2 n'existe plus après cet âge, dans la mesure où son accès est lié à un défaut d'employabilité, qui n'a plus lieu d'être à l'âge de la retraite. L'AAH1 peut à l'inverse continuer d'être perçue après 65 ans, mais uniquement pour compléter le montant touché au titre de l'ASPA.

³⁰ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³¹ L'incapacité est ainsi évaluée dans le cadre d'une approche « globale » au regard d'une multitude de critères tels que se comporter de façon logique et sensée, se repérer dans le temps et les lieux, assurer son hygiène corporelle, s'habiller et se déshabiller de façon adaptée, manger des aliments préparés, assumer l'hygiène de l'élimination urinaire et fécale, effectuer des mouvements (se lever, s'asseoir, se coucher) et des déplacements élémentaires (au moins à l'intérieur du logement).

³² Critère également évalué par la même commission départementale.

Tableau 10 : L'allocation adulte handicapé³³

Allocation adulte handicapé	
Date de création	1975
Objectif	Fournir un revenu minimal aux personnes en situation de handicap
Montant mensuel versé	808,46 €
Plafond de ressources	
Nombre d'allocataires	1 020 000
Budget	8,2 Md€
Gestion	MDPH, Caf et MSA

Source : Cnaf, MSA

Les bénéficiaires de l'AAH 1 à taux plein peuvent également compléter les ressources dont ils disposent, sous conditions, en sollicitant l'attribution de deux compléments destinés à favoriser leur vie en logement autonome³⁴ : le complément de ressources (CR)³⁵ et la majoration pour la vie autonome (MVA) :

- le complément de ressources, d'un montant de 179 € par mois, est réservé aux bénéficiaires souffrant d'un taux d'incapacité très élevé (capacité de travail inférieure à 5 %) n'exerçant pas et n'ayant pas exercé d'activité professionnelle depuis au moins un an et ayant un logement indépendant. Il ne peut être perçu après l'âge légal de départ à la retraite. En septembre 2015, 66 385 personnes en bénéficiaient.
- la majoration pour vie autonome est de 105 € par mois. Elle est réservée aux bénéficiaires de l'AAH1 ne percevant aucun revenu d'activité et ayant un logement indépendant pour lequel une aide au logement est versé. 146 165 personnes bénéficient de la MVA qui peut être pour sa part perçue après 65 ans.

1.4.2 L'allocation supplémentaire d'invalidité

Créée dès 1957, l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) fait partie des plus anciens minima sociaux et avait pour objectif initial de garantir un revenu minimum aux invalides de guerre. L'allocation supplémentaire permet à l'allocataire de compléter les revenus tirés d'une pension d'invalidité³⁶.

La pension d'invalidité est attribuée sous conditions administratives et médicale à tout assuré qui a perdu les deux tiers de sa capacité de travail ou de gain³⁷ (hors accident de travail ou maladie professionnelle). L'évaluation médicale est effectuée par le médecin-conseil de l'Assurance maladie. Le pensionnaire peut alors être classé dans trois catégories :

- les personnes invalides pouvant exercer une activité professionnelle (1ère catégorie) ;

³³ Montant et plafond pour une personne seule u 1^{er} avril 2016, nombre d'allocataires et données budgétaires au 31 décembre 2013

³⁴ Ces deux compléments ont succédé en 2005 à l'ancien « complément d'AAH » (CAAH). En principe, celui-ci devait être purement et simplement remplacé par le complément de ressources (CR) uniquement. Toutefois, compte tenu des revendications des associations de personnes handicapées jugeant trop restrictives les nouvelles conditions d'octroi du CR, et principalement la condition relative à la capacité de travail, un second complément a vu le jour

³⁵ Ce complément forme avec l'AAH la « garantie de ressources personne handicapée (GRPH) ».

³⁶ Art. L. 815-24 CSS.

³⁷ C'est-à-dire le mettant hors d'état de se procurer un salaire supérieur au tiers de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie

- les personnes invalides qui ne peuvent exercer aucune activité professionnelle (2ème catégorie) ;
- les personnes invalides qui, incapables d'exercer une activité professionnelle, nécessitent en plus la présence d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie (3ème catégorie) .

Lorsque le montant de la pension d'invalidité³⁸ est trop faible, la personne concernée peut alors compléter ses ressources par l'allocation supplémentaire d'invalidité et ce jusqu'à remplir la condition d'âge pour bénéficier de l'Aspa. Le montant mensuel maximum servi est de 404,17 € pour une personne seule. L'allocation versée est partiellement différentielle : si l'allocataire gagne moins de 298,54 € par mois, il touche le montant maximal de l'ASI, au-delà et jusqu'à 702,70 € elle est différentielle³⁹. Depuis 2007, les bénéficiaires de l'ASI peuvent également demander la possibilité de bénéficier du versement de la majoration pour vie autonome (MVA) ou du complément de ressources (CR) associés à l'AAH. Cette possibilité reste toutefois faiblement utilisée avec respectivement 364 bénéficiaires de l'ASI percevant le complément de ressource et 160 la majoration pour vie autonome en 2014..

Au 31 décembre 2013, l'ASI bénéficiait à 81 100 allocataires. Les évolutions du nombre d'allocataires semblent pour partie corrélées à la montée en puissance de l'AAH : depuis 2005, les effectifs ont ainsi baissé de 29 %, même si cette hausse s'est ralentie depuis 2012⁴⁰.

L'allocation est servie essentiellement par les caisses d'assurance maladie pour le régime général et par les caisses *ad hoc* pour les bénéficiaires relevant de régimes spéciaux⁴¹. Son financement est assuré entièrement par l'Etat.

Tableau 11 : L'allocation supplémentaire d'invalidité⁴²

Allocation supplémentaire d'invalidité	
Date de création	1957
Objectif	Compléter les ressources trop faibles d'une personne invalide
Montant mensuel versé	404,17 €
Plafond de ressources	702,70 € (taux plein jusqu'à 298,54 €)
Nombre d'allocataires	81 100
Budget	239 M€
Gestion	CNAMTS, Cnav, caisses des régimes spéciaux

Source : Textes réglementaires, Cnamts, Drees

³⁸ Ou de la pension de réversion ou d'une retraite anticipée pour cause de handicap ou de carrière longue.

³⁹ Dans ce cas, cela signifie que le montant servi est égal à 404,17 € - les ressources de l'allocataire.s

⁴⁰ Voir Drees, *Les minima sociaux en 2015*, op. cit.

⁴¹ Elle est également servie par les caisses de retraite (Carsat) lorsqu'elle vient compléter une pension de retraite trop faible pour un invalide.

⁴² Les ressources et montants ici sont ceux en vigueur au 1^{er} avril 2016 pour une personne seule. Les éléments relatifs au nombre d'allocataires ainsi qu'aux dépenses globales sont les données consolidées au 31 décembre 2013 recensés dans l'ouvrage de la Drees, *Les minima sociaux en 2015*.

1.5 Plus de quatre millions de personnes bénéficient ainsi de minima sociaux en France

Les minima sociaux bénéficient aujourd'hui à plus de quatre millions d'allocataires directes et même à 6,8 millions de personnes en prenant en compte les conjoints et enfants des allocataires.

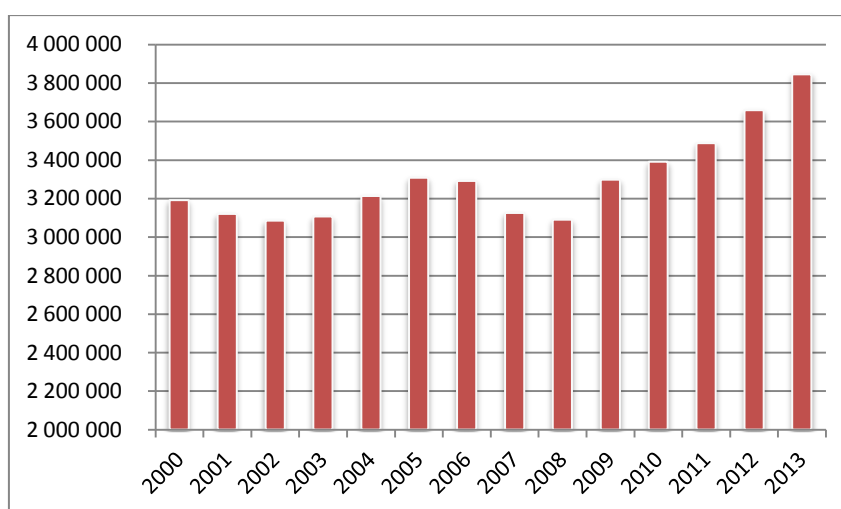
Tableau 12 : Nombre de bénéficiaires de minima sociaux en 2014⁴³

(en milliers)	2014
Revenu de solidarité active (RSA)	1 898,6
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1 040,5
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	79,5
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	471,7
Allocation temporaire d'attente (ATA)	53,8
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et anciens dispositifs vieillesse	554,1
Allocation veuvage (AV)	7,5
Allocation équivalent retraite - remplacement (AER) ou Allocation transitoire de solidarité-remplacement (ATS)	11,1
Revenu de solidarité (RSO)	9,8
Ensemble	4 126,7

Source : CDC, Cnaf, Cnamts, Cnav, Drees, FSV, MSA, Pôle Emploi, régime des caisses des DOM.

L'évolution globale du nombre d'allocataires semble être directement liée aux évolutions économiques auxquelles la France est confrontée. Ainsi, après une période de relative stagnation du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux de 2000 à 2008, le nombre total de bénéficiaires a augmenté de 20,5 % entre 2008 et 2013.

Tableau 13 : Evolution du nombre d'allocataires de minima sociaux⁴⁴



Source : Données DREES⁴⁵

⁴³ Hors création de la prime transitoire de solidarité et de l'allocation pour demandeurs d'asile.

⁴⁴ Evolution du nombre total de bénéficiaires du RSA, de l'ASPA et de l'AAH.

2 L'ARCHITECTURE ACTUELLE DES MINIMA SOCIAUX SOUFFRE DE SA TROP GRANDE COMPLEXITE

Les éléments ci-après présentent brièvement les principales difficultés auxquelles fait aujourd'hui face l'architecture de notre système de minima sociaux. L'enjeu essentiel de mes travaux ayant toutefois consisté en l'élaboration de pistes d'évolution à l'attention du gouvernement, ce recensement n'est pas exhaustif et de nombreux autres travaux ont pu faire état de ces difficultés bien plus en détail⁴⁶.

Au cours des discussions intervenues durant le groupe de travail, il m'est toutefois paru important de pouvoir souligner les deux principaux problèmes auquel le système est aujourd'hui confronté : le manque d'équité global du système et sa complexité d'ensemble qui pénalise directement l'allocataire dans son parcours.

2.1 Les allocataires des minima sociaux sont confrontés à des différences de traitement considérables

Les montants servis aux allocataires ne sont pas les mêmes d'un minimum à l'autre. Ces différences sont autant liées aux montants maximaux prévus par les textes qu'aux divergences très fortes dans les modalités d'appréciation de la situation de l'allocataire et notamment de ses revenus. Aussi, deux minima dont les montants maximaux servis prévus par les textes paraissent proches peuvent en réalité conduire à verser des sommes très différentes à deux personnes pourtant placées quasiment dans la même situation. Certaines de ces différences sont difficilement justifiables et entretiennent ainsi la complexité d'ensemble du système.

2.1.1 Les montants servis aux allocataires varient fortement en fonction du dispositif retenu

Les montants servis varient à la fois en fonction des montants maximaux prévus par les textes que des ressources prises en compte pour calculer ce à quoi à droit l'allocataire. L'enjeu du calcul de la « base ressources » est en effet d'une importance considérable pour saisir les différences entre les minima.

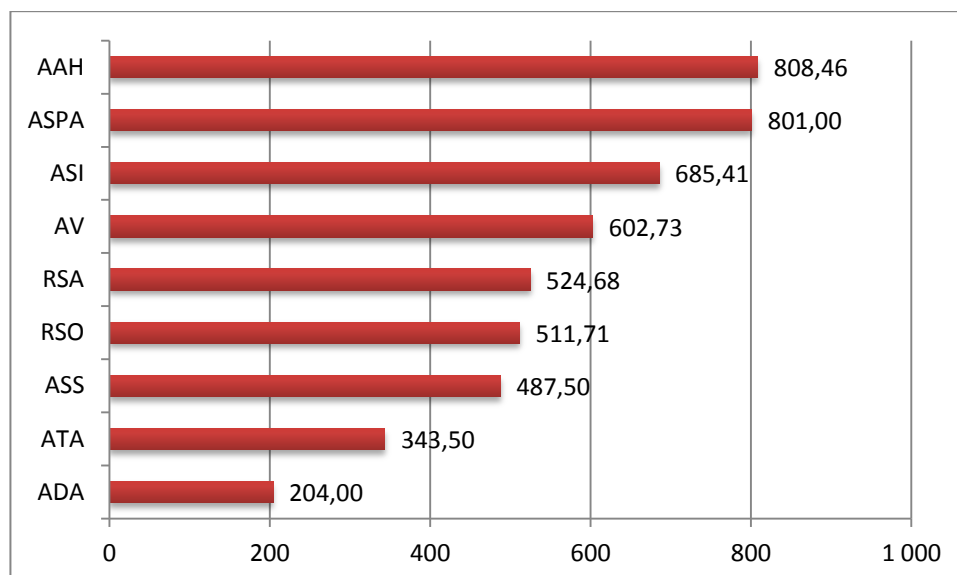
⁴⁵ Cf. Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2015.

⁴⁶ Voir Cour des Comptes, *Les minima sociaux*, *op. cit.*

2.1.1.1 Les montants minimaux de ressources garantis varient fortement

Les montants garantis à chaque allocataire varient très fortement en fonction des dispositifs : le montant garanti au titre de l'ADA (calculé sur une base quotidienne, pour un célibataire sans enfant il est de 6,80 € par jour, soit 204 € sur un mois de trente jours) est près de quatre fois inférieur au montant de l'AAH.

Graphique 1 : Montants des minima sociaux pour une personne seule sans enfant au 1^{er} avril 2016



Source : Textes réglementaires

Cette situation au 1^{er} avril 2016 masque par ailleurs l'évolution différenciée de chaque dispositif dans le temps. Des décisions de revalorisation importantes sont en effet intervenues depuis le début des années 2000 et ont pu conduire à créer d'importantes différences entre les minima. En 2008, le plan de revalorisation exceptionnel de l'AAH et de l'ASPA a ainsi conduit à une hausse de 25 % des montants servis au titre de ces deux prestations. Inversement, le niveau des autres prestations a, sur la même période, évolué selon les règles de revalorisation annuelles prévues, conduisant de fait à une forme de « décrochage » entre l'AAH et l'ASPA et les autres minima sociaux. Depuis 2013, le gouvernement a entrepris une politique de revalorisation du RSA visant à ce que les montants servis augmentent de 10 points de plus que l'inflation en cinq ans. Le montant de l'allocation fait ainsi l'objet d'une revalorisation semestrielle.

Dans ce cadre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a permis d'harmoniser à la fois les dates (au 1^{er} avril) et les modalités de revalorisation annuelle des prestations sociales, (en les fondant sur l'évolution moyenne des prix à la consommation hors tabac constatés sur les douze derniers mois). Elle a donc constitué un progrès bienvenu, mais qui ne concerne toutefois pas encore la totalité des minima sociaux.

2.1.1.2 La prise en compte des ressources des allocataires est très hétérogène

Parmi les minima sociaux, seul le traitement des allocataires du RSA apparaît simple : il s'agit en effet du seul dispositif à intégrer la totalité des ressources du foyer, quelle qu'en soit l'origine, alors que tous les autres dispositifs prennent en compte les ressources de l'allocataire selon des modalités qui leurs sont propres. Le tableau ci-après dresse la liste des ressources prises en compte⁴⁷.

Tableau 14 : Typologie des ressources prises en compte

	ASS, ATA, AAH	ASI, AV	RSA, RSO
Retraite du combattant	Non	Non	Oui
Revenus du patrimoine exonérés d'impôts : livret A, livre jeune, livret épargne populaire, livret développement durable, compte épargne logement, livret entreprise		Oui	Oui
Allocations familiales, allocation de soutien familial, complément de libre choix d'activité de la PAJE, complément familial		Non	Oui
Majoration pour âge des allocations familiales, complément de libre choix du mode de garde de la PAJE, prime à la naissance ou adoption de la PAJE, allocation de rentrée scolaire		Non	Non
Allocation de base de la PAJE		Non	Uniquement pour le RSA (mais 1er mois de l'enfant pas pris en compte)
Aides au logement		Non	Forfait logement
Minimum vieillesse ou ASPA		Oui	Oui
APA, AAH		/	Oui
ASI		Oui (sauf pour AV)	Oui
Prestation de compensation du handicap, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale		Non	Non
RSA		Non	Non

Source : Drees, textes réglementaires

⁴⁷ Hors ressources d'activités et efficacité des dispositifs d'intéressement qui sont abordées ultérieurement dans ce rapport.

2.1.1.3 La situation de l'allocataire au regard du logement fait l'objet d'un traitement différencié

Les aides au logement versées au ménage font partie de ces ressources prises en compte de manière différenciée selon les dispositifs concernés. Le RSA (et le RSO) est ainsi la seule allocation à laquelle l'allocataire se voit appliquer un « forfait logement ». Quand il bénéficie d'une aide au logement, occupe un logement gratuitement ou est propriétaire de son logement, ce « forfait logement » est déduit du montant garanti. 91 % des foyers bénéficiaires du RSA en France métropolitaine se voient appliquer ce forfait. Dans l'immense majorité des cas donc, les allocataires du RSA ne touchent pas le « taux plein » figurant dans les textes mais un montant minoré. Aussi, la comparaison entre les montants minimaux de chaque dispositif se trouve souvent largement faussé par cette disposition.

Tableau 15 : Montant du forfait logement RSA au 1^{er} avril 2016

Nombre de personnes au foyer	1	2	3 ou plus
Montant	62,96 €	125,92 €	155,83 €

Source : Textes réglementaires

2.1.2 La prise en compte différenciée de la situation conjugale familiale creuse encore les différences entre les allocataires

Dans leur conception même, les minima sociaux n'obéissent par ailleurs pas aux mêmes logiques. Alors que le RSA, dans la continuité du RMI, appréhende la situation d'un « foyer » et des économies d'échelle engendrées par la vie en couple, l'ASS et l'AAH sont attribuées à des allocataires individuels. Aussi, deux allocataires de l'ASS pourront, s'ils remplissent les conditions de ressources nécessaires, bénéficier du taux plein de l'ASS pour chacun d'entre eux. Inversement, pour le RSA on considère que les économies d'échelles permises par la vie en couple doivent conduire à ce que le montant de l'allocation pour deux personnes sans enfant soit égal à 1,5 fois le montant de l'allocation pour un individu. .

Tableau 16 : Prise en compte de la situation familiale selon les minima

	RSA	ASS	AAH
Montant de l'allocation pour un couple	x1,5	x2	x2
Périmètre des ressources prises en compte	Couple et personnes à charge	Couple	Couple
Prise en compte des prestations familiales	Retrait des prestations familiales ⁴⁸	Cumul possible	Cumul possible
Evolution du montant en fonction du nombre d'enfants	Majoration en fonction du nombre d'enfants	Non	Base ressource augmentée de 404,23 € par enfant

Source : Textes réglementaires

⁴⁸ A l'exclusion toutefois des prestations ayant une « finalité particulière » (prime de naissance, allocation de base de la PAJE, majoration pour âge des AF, AEEH, AJPP, etc.)

Toutefois, aucun minimum social n'est complètement « individualisé » aujourd'hui. Dans tous les cas, la situation conjugale du bénéficiaire est prise en compte *via* un plafond de ressource conjugal. Dans le cas du RSA, la condition est encore plus restrictive ; tout revenu apporté par un enfant à charge du foyer vient réduire le montant de RSA perçu par l'ensemble du foyer.

La présence d'enfants vient encore accroître les différences de traitement entre les allocataires. Dans le cas du RSA, si les prestations familiales sont quasi intégralement déduites, les montants versés sont majorés en fonction du nombre d'enfants et ce dès le premier enfant, alors que dans les autres cas, le cumul des prestations est autorisé mais le nombre d'enfant du foyer ne conduit pas à une hausse directe des montants servis.

2.1.3 L'existence de nombreux « droits connexes » peut faire considérablement évoluer la situation réelle de l'allocataire

Au-delà des questions de périmètre de base ressource retenus, l'allocataire peut également, du fait de son niveau de ressource ou de son « statut », s'ouvrir droit à d'autres prestations. On parle dans ce cas de « droits connexes ».

Ces droits peuvent être nationaux. C'est le cas pour la validation de trimestres de retraite qui peut être quasi directement associée à l'allocation perçue. Si la validation de droits à retraite repose principalement sur une logique contributive, des mécanismes de solidarité permettent en effet la validation gratuite de trimestres. Le « statut » de l'assuré est alors un critère indirect. Ainsi, tous les allocataires de l'ASS doivent être inscrits à Pôle Emploi. En tant que demandeur d'emploi, ils valident ainsi un certain nombre de trimestres de retraite (sans limite durant la période d'indemnisation, jusqu'à 20 trimestres sans cotisations effectives en tant que demandeur d'emploi non indemnisés). Des avantages retraites spécifiques peuvent par ailleurs être accordés aux personnes invalides, handicapées ou reconnues inaptes au travail.

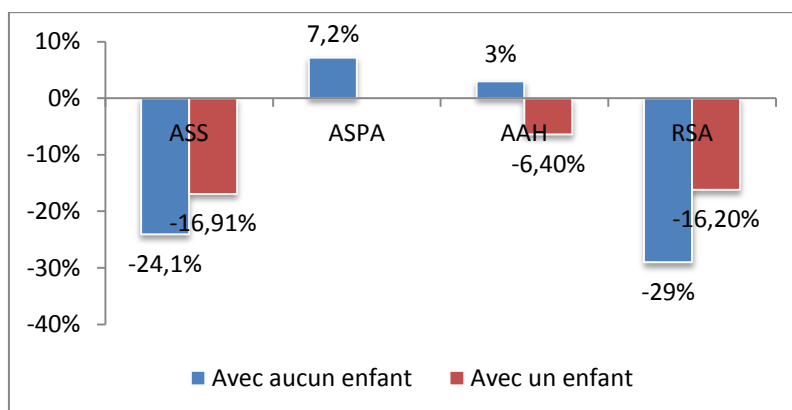
D'autres droits connexes nationaux prennent en compte de manière différenciée les bénéficiaires de chacun des minima : c'est le cas pour certains droits en matière de santé, en lien avec les plafonds de ressource retenus pour accéder à certains dispositifs (CMU-C, ACS). Les dispositifs en matière fiscale, particulièrement nombreux, n'ont pas été examinés dans le cadre de mes travaux. On peut toutefois noter l'existence d'exonérations ciblées notamment concernant la taxe d'habitation et la contribution à l'audiovisuel public relatives à la résidence principale pour les bénéficiaires de l'AAH ou de l'ASI.

Enfin, j'ai été interrogé à de nombreuses reprises lors des discussions au sein du groupe de travail sur l'importance des droits connexes locaux. Il paraît en effet essentiel de réfléchir à l'articulation entre l'équité due aux allocataires de minima sociaux et le nécessaire respect du principe de libre administration des collectivités locales consacré par la Constitution (art. 72 al. 3).

2.1.4 L'ensemble de ces règles conduit à des différences de traitement difficilement justifiables des allocataires

L'application de l'ensemble de ces règles différenciées à chaque catégorie d'allocataire conduit, *in fine* à d'importantes différences de traitement. Le cas-types examiné ci-dessous, tiré de travaux effectués par la Drees⁴⁹, montre ainsi l'effet différencié des minima sociaux sur l'écart au seuil de pauvreté⁵⁰ pour le cas d'un célibataire sans revenu. Si, dans l'ensemble, il apparaît que les minima, combinés aux autres dispositifs de protection sociale, ne permettent pas de passer le seuil de pauvreté, tous les minima sociaux sont loin de garantir à chacun le même niveau de vie.

⁴⁹ L'ensemble de ces travaux figure en annexe du présent rapport : portant sur le RSA, l'ASS, l'ASPA et l'AAH ils permettent de comparer pour plusieurs configurations familiales et plusieurs niveaux d'activité le revenu disponible du

Graphique 2 : Ecart au seuil de pauvreté⁵¹ pour un célibataire sans revenu

Source : Données Drees et réglementation, retraitement auteur

2.2 La complexité d'ensemble de l'architecture du système des minima sociaux pénalise directement l'allocataire dans son parcours

Au-delà des différences entre les montants servis, qui sont par ailleurs source d'incompréhension pour l'utilisateur, l'organisation même du système et les démarches successivement demandées à l'allocataire participent de cette complexité.

2.2.1 La France se distingue de ses voisins européens par le nombre de dispositifs existants

Au regard des autres Etats de l'Union Européenne, l'existence de dix dispositifs différents comme c'est le cas en France semble faire figure d'exception. Certains pays ne disposent ainsi que d'un seul dispositif universel de soutien au revenu. En Finlande par exemple, le système d'assistance sociale de base ne compte qu'un instrument, financé par les communes. Cette allocation unique peut également se retrouver en Belgique, au Danemark ou en Suède. D'autres Etats disposent d'une architecture dite « mixte » : la prestation de dernier recours qui y a été instaurée peut ainsi être complétée par certains dispositifs catégoriels réservés à certaines catégories comme en Allemagne ou au Royaume-Uni⁵².

Au-delà de l'existence de certaines « petites » allocations ciblées sur une catégorie bien ciblée d'allocataires, le système français se distingue notamment par l'existence de dispositifs spécifiques relatifs à la fois au handicap et à la vieillesse. En Allemagne par exemple, la perte d'autonomie et le handicap sont pris en charge dans le cadre de la même prestation.

ménage, le niveau de vie et l'écart avec le seuil de pauvreté. Pour l'ensemble de la méthodologie, se reporter aux pièces jointes n°1 et 2

⁵⁰ Mesuré par l'écart entre le niveau de vie par unité de consommation et le seuil de pauvreté.

⁵¹ A 60 % du revenu médian

⁵² Une analyse plus détaillée de l'organisation des différents systèmes de minima sociaux dans l'Union Européenne est proposée à l'annexe I.

2.2.2 Au sein de ce système, le parcours de l'allocataire est particulièrement complexe

Dans le cadre de ce système, les démarches à effectuer pour bénéficier d'une aide restent longues et ardues. Le formulaire de demande le plus court fait 4 pages (dans le cas de l'ASPA, de l'ATA et de l'ASS) et le renseigner peut s'avérer d'une grande complexité. Ces démarches s'empilent le plus souvent sans cohérence dans le parcours de vie du bénéficiaire comme le montre le schéma ci-après. En comparant le rythme de transmission des informations obligatoire aux administrations ou opérateurs concernés et à la durée avant réexamen des droits on constate que peu d'entre eux répondent aux mêmes règles, ce qui n'est pas sans créer de confusion pour un allocataire changeant de dispositif ou titulaire de deux minima différents.

Tableau 17 : Période de référence et durée des droits accordés

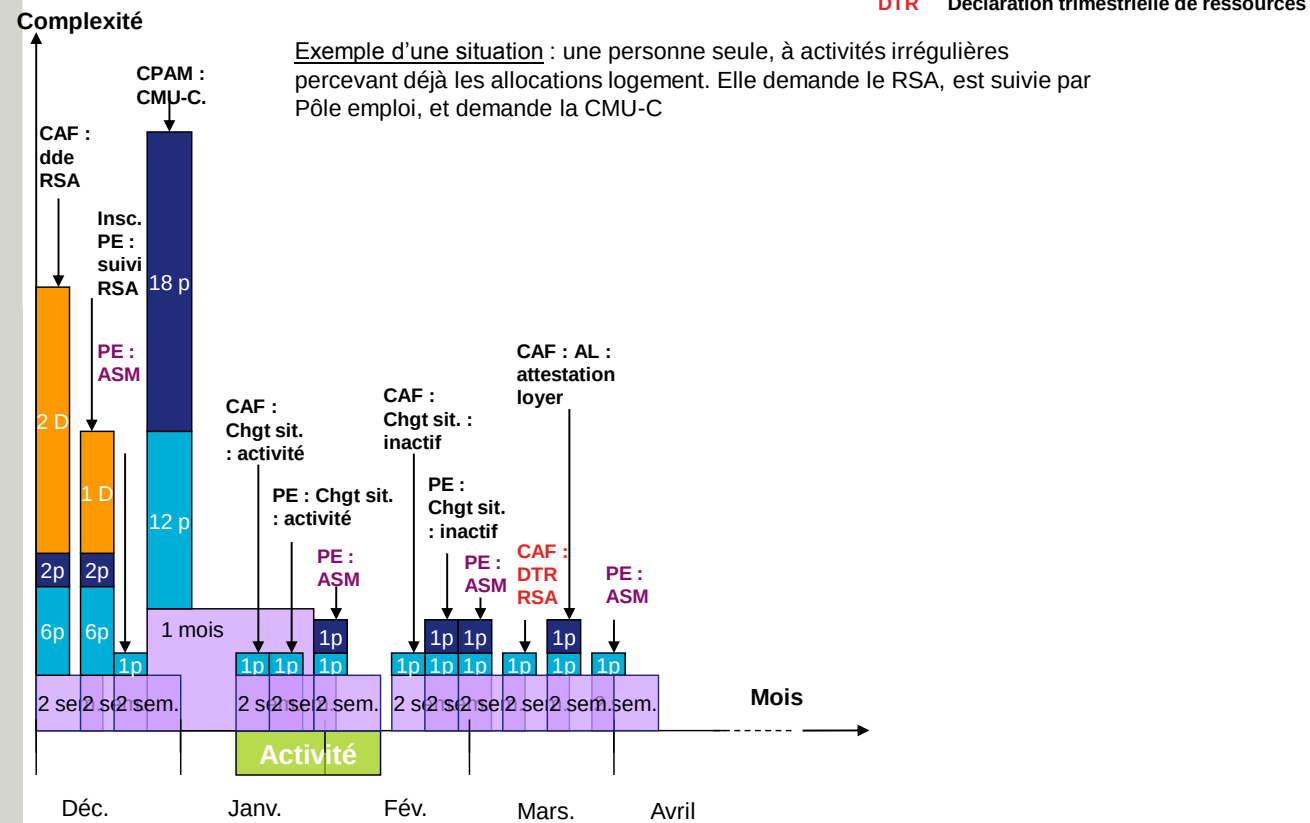
	Période de référence pour le calcul des ressources	Durée de droit avant extinction ou réexamen des ressources
ASS	12 derniers mois	6 mois
AV	3 derniers mois précédant la demande ou le décès du conjoint	2 ans maximum. L'allocataire doit signaler toutes modifications de ses ressources. Contrôle de l'organisme verseur à la fin de chaque semestre
AAH pour les personnes sans emploi ou travaillant en secteur protégé	Année N-2	Annuelle
AAH pour les personnes travaillant en milieu ordinaire	3 derniers mois	Trimestrielle
ASI	3 derniers mois précédant la demande	Indéterminée. L'allocataire doit signaler toutes modifications de ses ressources
RSO	Année civile N-2 jusqu'au 31 mars, année civile N-1 ensuite	Annuelle
RSA	3 derniers mois	Trimestrielle

Source : Textes réglementaires

1. Éléments de diagnostic par profil

L'empilement des démarches

Le cas théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul



Ce parcours résulte de l'éclatement des règles de gestion et de financement des différents dispositifs existant. L'accueil, l'instruction, la décision d'attribution et le paiement de l'allocation ne sont bien souvent pas effectués par le même acteur. Au niveau central par ailleurs, le fait que de nombreuses administrations centrales soient en charge de la gestion de chacun des dispositifs rend encore plus difficile tout rapprochement des procédures.

Tableau 18 : Panorama des acteurs intervenant dans la gestion des minima sociaux

	Accueil	Instruction	Décision	Liquidation et paiement	Règlementation
ADA	CADA	OFII	OFII	ASP	DGEF
ATA	Pôle Emploi				DGEFP
PTS	Pôle Emploi				DGEFP
ASS	Pôle Emploi				DGEFP
RSO	CAF	CAF	Département	CAF	DGOM
RSA	Département, CAF, CCAS, association agréée	CAF et/ou département	Département	CAF	DGCS
AV	Caisses de retraite				DSS
ASI	Caisses de retraite ou invalidité	Médecin conseil	Caisses de retraite ou invalidité		DSS
ASPA	Caisses de retraite				DSS
AAH	MDPH	MDPH	CDAPH	CAF	DGCS

Source : Textes réglementaires

3 LES SCENARIOS PROPOSES REPOSENT SUR UNE AMBITION COMMUNE : CREER DES DISPOSITIFS LISIBLES, OUVERTS A TOUS SANS CONDITION D'AGE ET CENTRES SUR L'ALLOCATAIRE

Les travaux menés avec l'ensemble des membres du groupe de travail ont permis de dégager de grands principes afin de guider les axes fondamentaux d'une réforme. C'est donc à l'aune de ces critères que sont évalués les différents scénarios proposés dans ce rapport.

3.1 Premier principe : rendre plus aisé le parcours de l'allocataire et donner au système une lisibilité accrue

Avec dix minima sociaux fonctionnant tous selon des règles extrêmement différentes comme la première partie de ce rapport l'a démontré, l'architecture globale du système demeure complexe et singulièrement illisible.

Il est donc crucial que les scénarios d'évolution présentés puissent proposer à la fois :

- un schéma-cible d'organisation cohérente avec des dispositifs compris par tous. Cela permettrait de renforcer la légitimité de notre modèle de solidarité dont la complexité est régulièrement attaquée ;
- un parcours simple au bénéficiaire, à toutes les étapes du dispositif : entrée, procédures de déclarations pour assurer le maintien de l'aide, modalités de cumul avec les revenus d'activités, droits et devoirs éventuellement associés, etc.

3.2 Deuxième principe : réduire le non-recours aux minima sociaux

Le phénomène du non recours aux minima sociaux a été véritablement mis en évidence dans le cadre de la préparation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en 2013. La lutte contre ce phénomène a pris depuis une ampleur considérable parmi les objectifs assignés aux politiques sociales. C'est par exemple l'ampleur du non-recours au RSA activité qui a pour partie justifié la suppression de ce dispositif et a permis d'aboutir à la création de la prime d'activité.

Le taux de non recours n'est pas connu précisément pour tous les minima sociaux. Il était estimé à 35 % en 2010 pour le RSA socle⁵³. Aucune autre évaluation chiffrée n'a depuis été menée à ce sujet et les analyses se sont concentrées sur les motifs du non-recours et les moyens de lutter contre ce phénomène. Le non-recours peut ainsi s'expliquer par une multiplicité de causes⁵⁴ :

- le manque d'information ou l'incompréhension du bénéficiaire sur le contenu de la prestation, la possibilité qu'il a d'en bénéficier et les modalités de le demander.
- la complexité du dispositif et la lourdeur des démarches peuvent décourager les bénéficiaires potentiels ;
- le non-recours peut enfin s'apparenter à une « non-demande » volontaire : certaines prestations ont un « effet repoussoir » ou sont considérées comme « stigmatisantes », alors que d'autres proposent des montants considérés comme insuffisants au regard de la situation du bénéficiaire potentiel.

⁵³ Voir notamment Pauline Domingo, Muriel Pucci (Cnaf), « Le non-recours au RSA et ses motifs », comité d'évaluation du RSA, 2011.

⁵⁴ Concernant le sujet du non-recours, on peut utilement se reporter aux travaux conduits par M. Philippe Warin dans le cadre de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)

Les travaux conduits par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans le cadre de sa recherche-action sur le non-recours aux prestations sociales ont pu également mettre en évidence, dans le cas du RSA, la mauvaise image de ce dispositif ainsi que le manque d'information des bénéficiaires potentiels, notamment quant à leur éligibilité. Pour le SGMAP, c'est davantage dans la simplification d'ensemble du fonctionnement du système que résiderait la solution la plus efficace de lutte contre le non-recours⁵⁵. La lutte contre le non-recours aux droits rejoint en effet partiellement les enjeux de lisibilité et de suivi du parcours des bénéficiaires.

Afin de lutter contre ce phénomène, des mesures ont d'ores et déjà été mis en œuvre dans le cadre du plan pauvreté. La mise en place des « rendez-vous des droits » entre la Cnaf et l'Etat dès la Convention d'objectif et de gestion 2013-2017 a par exemple permis d'organiser 100 000 de ces rendez-vous dès 2014 avec un bilan positif, 40 % des rendez-vous réalisés donnant lieu à ouverture des droits⁵⁶. D'autres initiatives ont été plus laborieuses ou, comme le dossier de demande simplifié, ont échoué. Les réflexions présentées dans ce rapport visent donc à prolonger ces initiatives afin de contribuer à la réduction du taux de non-recours aux minima sociaux.

3.3 Troisième principe : lutter efficacement contre la pauvreté et de préserver la situation des allocataires actuels

En fournissant un revenu aux individus ou aux ménages privés de ressources, les minima sociaux constituent un dispositif essentiel dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Au sein des transferts sociaux, les minima représentent ainsi une part importante des revenus des personnes les plus modestes : pour le premier décile de niveau de vie en 2013, les minima sociaux contribuent à 24,8 % du revenu disponible⁵⁷. Dans le cadre du plan pauvreté, le gouvernement s'est engagé à revaloriser le montant du RSA de 10 % sur 5 ans en plus de l'inflation. Mes travaux n'avaient donc pas vocation à se substituer à ces mesures et à consacrer l'analyse aux montants versés. Toutefois, certains scénarios de moyen terme proposent des évolutions allant dans ce sens et qui pourraient permettre aux dispositifs imaginés de participer davantage encore à la réduction de la pauvreté monétaire.

Repenser l'architecture d'ensemble des minima sociaux implique surtout de porter une attention extrêmement soutenue aux effets de toute proposition sur les allocataires actuels. Les propositions qui sont formulées dans ce rapport ne doivent en effet pas porter atteinte à la situation des bénéficiaires. C'est pourquoi les évolutions proposées ne peuvent valoir que pour l'avenir. Cet impératif vaut également pour les droits connexes auxquels certains allocataires ont accès.

Aussi, les propositions qui seront faites, tout particulièrement dans les scénarios 2 et 3, doivent uniquement concerner les futurs allocataires. Les « perdants » parfois mentionnés dans le cadre des simulations exposées dans les trois scénarios ne sont ainsi pas des allocataires actuels se retrouvant privés de revenu à l'entrée en vigueur de la réforme. Les propositions qui visent à l'extinction de dispositifs temporaires ou transitoires par nature (comme l'allocation veuvage dans le deuxième scénario) ne suscitent pas de difficultés de ce point de vue là. Pour d'autres dispositifs, cet impératif peut provoquer de nouvelles contraintes : il oblige certains opérateurs à procéder à une double gestion de l'allocation (pour les allocataires régis par les anciennes règles et pour les nouveaux entrants) durant une période transitoire qui peut être longue ; il peut conduire à mettre en place des mécanismes parfois complexes de « garantie de ressources » afin de ne pas pénaliser le stock d'allocataires. C'est pourtant la condition nécessaire à la réussite des réformes structurelles proposées.

⁵⁵ Plutôt que de consacrer des efforts plus importants à l'information des usagers ou à leur orientation.

⁵⁶ F.Chérèque, C.Abrossimov et M.Khennouf (IGAS), *Evaluation de la 2^e année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*.

⁵⁷ Contre 19,7 % pour les aides au logement et 19 % pour les allocations familiales.

Au-delà, l'évaluation de chaque scénario devra également prendre en compte ses potentiels effets macroéconomiques. Dans la mesure du possible donc, les scénarios proposés tiennent compte des éventuels effets de chaque proposition, notamment en termes de redistribution, d'incidence budgétaire ou d'emploi.

3.4 Quatrième principe : garantir l'équité entre les bénéficiaires de minima sociaux

L'organisation actuelle de notre système de minima sociaux résulte d'un long processus de sédimentation historique entamé à partir des années 1950. De fait, chaque dispositif continue de porter cet héritage. Cette situation conduit désormais chacune de ces aides à prendre en compte selon des modalités très différentes la famille, le logement ou encore les ressources perçues par les personnes concernées.

Ces divergences de fonctionnement des minima sociaux peuvent parfois donner lieu à des incohérences. Ainsi en matière de logement, un allocataire du RSA touchant également des allocations logement se verra appliquer un « forfait logement » qui viendra amputer le montant du RSA perçu. Inversement, un allocataire de l'AAH ou de l'ASI ne se verra pas appliquer un tel mécanisme et pourra, sous conditions particulières, éventuellement bénéficier d'un des deux compléments permettant d'encourager la vie en autonomie des personnes en situation de handicap.

Certaines différences de traitement tiennent inversement à d'autres objectifs propres à chaque dispositif. Ainsi, la question de l'insertion professionnelle ne se pose évidemment pas de la même manière entre les actifs âgés de 18 à 65 ans et les personnes ne pouvant travailler du fait de leur âge ou de leur situation. D'autres peuvent également résulter de décisions complètement externes aux dispositifs eux-mêmes : c'est le cas par exemple dans l'octroi de droits dits « connexes » locaux octroyés par certaines collectivités.

L'objectif des travaux menés avec le groupe de travail n'ont ainsi pas consisté à rechercher à tout prix une harmonisation « par le haut » de l'ensemble des dispositifs qui ne paraissait pas réaliste, encore moins un alignement « par le bas » des minima dont les conséquences seraient inacceptables. Mais la recherche de l'équité et de l'égalité de traitement m'est apparue comme un enjeu fondamental, ce qu'ont confirmé les échanges que j'ai pu avoir avec les bénéficiaires de minima sociaux auditionnés au cours de mes travaux. Ces divergences dans les modalités de traitement alimentent en effet un fort sentiment d'injustice de la part de nombreux allocataires. J'ai donc souhaité que les différentes mesures mises en œuvre conduisent à renforcer l'équité globale du système.

3.5 Cinquième principe : assurer le caractère opérationnel des mesures préconisées

3.5.1 Les propositions envisagées doivent être simples à mettre en œuvre par les administrations concernées

Si les allocataires sont les premiers à pâtir de la complexité des mécanismes à l'œuvre, ils ne sont pas les seuls impliqués dans le système des minima sociaux; les administrations chargées de concevoir la réglementation applicable pour chacun des minima et les opérateurs qui assurent leur versement aux allocataires ou interviennent dans le processus, sont évidemment pris en compte dans les propositions faites par ce rapport. La mise en œuvre de la prime d'activité au 1^{er} janvier de cette année témoigne certes de la capacité remarquable des administrations et opérateurs à effectivement assurer avec succès l'extinction d'un dispositif et la montée en puissance d'un nouvel instrument, mais l'engagement de nouveaux chantiers d'ampleur en la matière doit être envisagée avec réalisme et précaution.

Au Royaume-Uni, la mise en place du « *Universal Credit* » se heurte par exemple à de très importantes difficultés de mise en œuvre. La volonté de regrouper en une seule allocation cinq allocations existantes, tout en garantissant le revenu des bénéficiaires concernés a ainsi entraîné un renchérissement considérable des dépenses d'investissement et de gestion initialement prévues. Le gouvernement britannique aurait en effet largement sous-estimé les problèmes techniques liés à la dématérialisation intégrale des procédures, au coût de maintien de l'existant pour les bénéficiaires actuels et à une montée en charge du dispositif bien plus lente qu'anticipée.

Aucune des propositions formulée dans ce rapport n'échappe à ces enjeux cruciaux de mise en œuvre et de déploiement techniques. Aussi, pour éviter de se heurter aux mêmes difficultés que celles qu'affronte aujourd'hui le Royaume-Uni, une attention toute particulière doit être portée à ce point.

3.5.2 Les scénarios 2 et 3 poursuivent les mêmes objectifs, mais ont été pensés pour qu'un seul soit mis en œuvre, afin d'éviter des modifications répétées du système

C'est précisément dans la lignée de cet objectif de simplicité administrative que je recommande qu'une distinction claire soit faite entre les différents scénarios. Il n'existe pas de modèle unique ni optimal de réforme de l'architecture des minima sociaux, et c'est pour cela que le Premier ministre a souhaité que je propose plusieurs scénarios de réforme. J'ai souhaité pousser le plus loin possible les travaux sur chacun de ces scénarios en m'assurant de leur faisabilité, même si leur horizon n'est pas forcément identique.

L'existence de trois scénarios « viables » ne doit toutefois pas conduire à ce que chacun d'entre eux soit successivement mis en œuvre. Si plusieurs temporalités coexistent et que certaines mesures peuvent être adoptées plus rapidement que d'autres, il ne me paraît pas souhaitable que l'architecture des minima sociaux soit sans cesse chamboulée. Les allocataires comme les travailleurs sociaux ont avant tout besoin de lisibilité et de stabilité, y compris sur le schéma d'organisation cible que choisira de privilégier le gouvernement. La mise en œuvre opérationnelle de chacun des scénarios demande également des efforts considérables de la part des administrations et des opérateurs. Ainsi la succession de réformes les unes à la suite des autres conduirait inévitablement à réduire la portée de chacun des changements. Aussi, il me paraît plus réaliste d'estimer que seul le scénario 1 peut être mis en œuvre dans tous les cas et que les scénarios 2 et 3 sont exclusifs l'un de l'autre et relèvent, en conséquence, d'un arbitrage politique.

3.6 Sixième principe : des mesures soutenables financièrement

3.6.1 Les mesures proposées doivent être compatibles avec la trajectoire de redressement des comptes publics

Les dépenses globales consacrées aux minima sociaux ont connu une hausse importante depuis 2008. Dans son référé⁵⁸, la Cour des comptes constate ainsi que, de 2008 à 2014, le coût des dépenses de minima sociaux est passé de 17,3 Md€ à 24,8 M€, soit une progression de 30 % en euros constants. Cette dynamique s'explique par deux phénomènes conjoints : la croissance du nombre d'allocataires, passés de 3,58 millions en 2008 à 4,21 millions en 2013 et d'une hausse des montants versés au titre de l'AAH et de l'ASPA (+25 % sur cinq ans en 2008) et du RSA (encore en cours aujourd'hui). Dans le cadre de la trajectoire de redressement des comptes publics mises en œuvre par le gouvernement, les schémas de réforme proposés doivent donc être réalistes financièrement, d'autant plus que la progression actuelle du nombre de bénéficiaires de minima sociaux devrait se poursuivre à moyen terme entraînant de fait une hausse des dépenses qui y sont consacrés.

Comme l'a rappelé la ministre des Affaires sociales et de la santé Mme Marisol Touraine dans sa réponse au référé de la Cour des comptes, la politique de lutte contre la pauvreté est naturellement coûteuse dès lors qu'elle consiste à opérer des transferts financiers vers les plus pauvres. Son renchérissement en période de crise est précisément le signe qu'elle est bien ciblée sur les plus modestes, premiers fragilisés par la conjoncture économique et sociale. La revalorisation du RSA décidée en 2013 a par ailleurs eu pour objet de s'assurer que ce revenu minimum joue toujours bien son rôle de véritable filet de sécurité. Dans ce contexte, il est ainsi évidemment contradictoire d'exiger des ces dispositifs qu'ils puissent à la fois réduire davantage la pauvreté tout en représentant une moindre dépense : il y a des dépenses que nous devons pouvoir assumer fièrement.

Aussi, cet objectif de soutenabilité financière des propositions du rapport ne doit pas conduire à perdre de vue les objectifs de lutte contre le non-recours et de simplification qui me sont assignés. Aussi, toute hausse du taux de recours conduit mécaniquement à une hausse des dépenses relatives aux minima sociaux. Une telle hausse est louable : elle correspond tout simplement à une effectivité accrue des droits sociaux.

Les minima jouent de surcroît un rôle essentiel d'amortisseur des chocs macroéconomiques. Les dépenses de solidarité constituent à ce titre une forme « d'investissement social » dont la portée est trop souvent passée sous silence. Plus largement, le retour sur investissement d'un système de minima sociaux tourné vers l'avenir des bénéficiaires, comme je le propose dans ce rapport en revalorisant l'accompagnement et les politiques d'insertion, ne fait aucun doute.

⁵⁸ Cour des comptes, *Les minima sociaux*, 21 septembre 2015.

3.6.2 La situation financière des départements doit être examinée avec attention

Les départements assurent le financement du principal minimum social, le RSA⁵⁹, et de deux autres allocations sociales : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Depuis le début de la crise économique de 2008, la hausse du nombre de bénéficiaires du RSA a entraîné une forte augmentation de leurs dépenses consacrées à cette prestation. Entre 2010 et 2014, ces dépenses auraient ainsi augmenté de 23,2 %⁶⁰. Surtout, l'écart persistant entre les recettes transférées aux départements et les dépenses de RSA a conduit à une baisse du taux de couverture des dépenses de RSA, ainsi qu'à une forte hausse du reste à charge des départements. Celui-ci atteignait 3,3 Md€ environ en 2014. De plus, l'impact de ces difficultés financières n'est pas homogène sur le territoire national et j'ai pu constater lors des auditions menées la situation extrêmement difficile dans laquelle pouvaient se trouver certains exécutifs départementaux.

Lors de l'élaboration des mes propositions, j'ai veillé à prendre en compte l'ensemble de ces questions financières. D'une part, des pistes d'évolution spécifiques sur la recentralisation du financement du RSA et sur les dépenses d'insertion à mettre en œuvre sont exposées dans le rapport. D'autre part, chacune des propositions pouvant conduire à une hausse du nombre d'allocataires du RSA et donc des dépenses des conseils départementaux, a été examinée sous cet angle. La plupart de ces mesures constituant juridiquement des « extensions de compétences » plutôt que des transferts au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des mesures de compensation devraient être proposées⁶¹. Si, juridiquement, la compensation est à la libre-appréciation du législateur, il me paraît légitime, au vu de la situation financière actuelle des départements, qu'une compensation intégrale des dépenses soit à chaque fois effectuée.

3.7 Septième principe : assurer l'accès des jeunes aux dispositifs de droit commun

3.7.1 Il n'est plus acceptable de priver la grande majorité des 18-25 ans de l'accès au RSA

3.7.1.1 Les 18-25 ans ne peuvent accéder de droit au RSA

Depuis la création du RMI en 1988, l'accès au RSA est soumis à une condition d'âge spécifique : être âgé de plus de vingt-cinq ans⁶². Trois cas permettent toutefois à 176 000 jeunes environ de bénéficier du RSA alors qu'ils ont moins de 25 ans⁶³ :

- la parentalité : il n'y a pas de condition d'âge pour un jeune ayant un ou plusieurs enfants à charge ou une naissance attendue. Cette situation concerne près de 155 000 jeunes ;

⁵⁹ Hors RSA jeunes actifs.

⁶⁰ DREES, *Dépenses d'aide sociale départementales : une hausse de 9 % depuis 2010*, février 2016

⁶¹ L'obligation qui incombe à l'Etat en cas d'extension de compétence n'est pas de même nature que s'agissant des transferts. L'article 72-2 de la Constitution dispose en effet que « toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagné de ressources déterminées par la loi » (et non « ressources équivalentes » prévues pour les transferts). Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation sur le montant des financements attribués aux collectivités territoriales, sous réserve de ne pas dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales (Décisions du Conseil constitutionnel n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 et n°2011-144, QPC relative à la prestation de compensation du handicap, PCH).

⁶² Art. L 262-2 CASF.

⁶³ Pour une analyse précise de ces cas voir Vincent Reduron, « Jeunes et au RSA », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°120, 2^e trimestre 2015.

- la vie maritale avec une personne de plus de 25 ans remplissant les conditions d'ouverture : dans ce cas le jeune peut bénéficier du RSA en tant que conjoint, ce qui concernait près de 11 900 jeunes en 2013.
- le RSA « jeunes actifs » : depuis le 1^{er} décembre 2010, une personne de 18 à 24 ans ayant travaillé au moins deux ans à temps plein au cours des trois années précédant la date de sa demande ; 8 000 jeunes en bénéficient.

Par ailleurs, il existe d'autres dispositifs de soutien au revenu et à l'activité des jeunes⁶⁴. Il s'agit d'abord des aides dispensées par les fonds d'aide aux jeunes (FAJ) : créés en 1989 et obligatoires dans les départements, ils délivrent des aides financières ponctuelles et facultatives. Des dispositifs d'accompagnement assortis de soutiens financiers ont également été créés au cours des dix dernières années : contrats d'autonomie de la politique de la ville, revenu contractualisé d'autonomie (RCA), ou encore contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Enfin, un nouvel instrument expérimental a été lancé à la fin de l'année 2013, la Garantie Jeunes (cf. *infra*).

Dans l'ensemble, le système français se caractérise donc par la limitation et la segmentation des dispositifs de soutien accessibles aux moins de 25 ans en cas de difficultés. Les jeunes célibataires et sans enfants, n'ayant pas ou plus droit aux allocations de chômage, qui ne peuvent obtenir immédiatement un emploi et ne pouvant être aidés par leurs familles sont donc laissés à l'écart.

3.7.1.2 Cette condition d'âge apparaît singulière au regard de la situation européenne

La condition d'âge constitue une particularité française. A l'échelle européenne d'abord, la majorité des Etats de l'Union Européenne (UE15) ouvrent en effet leurs dispositifs nationaux aux jeunes. On peut ainsi distinguer trois types d'Etats⁶⁵ :

- les Etats les plus restrictifs, excluant les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice du revenu minimum garanti pour leur propre compte (France, Luxembourg) ;
- les pays dans lesquels les jeunes qui vivent en dehors du foyer parental peuvent bénéficier du revenu minimum garanti pour leur compte propre s'ils ne sont pas étudiants (Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal, Royaume-Uni) ;
- les Etats dans lesquels les jeunes majeurs non étudiants peuvent bénéficier d'un revenu minimum garanti dès lors que leurs propres ressources sont en-dessous d'un plafond, même s'ils habitent avec leurs parents (Danemark, Finlande, Pays-Bas).

3.7.1.3 Cette situation ne permet pas de lutter efficacement contre la pauvreté des 18-25 ans ni de favoriser leur insertion sur le marché du travail

La dégradation de la situation des jeunes depuis 2008 est frappante. Le taux de pauvreté des jeunes de 18 à 29 ans était ainsi de 18,6 % en 2013 contre 12,3 % pour l'ensemble de la population. Par ailleurs, les écarts entre le niveau de vie des 18-25 ans et celui des plus âgés se creusent : le niveau de vie moyen des moins de 25 ans est ainsi passé de 88 % de celui des plus de 60 ans en 2002 à 82 % en 2012⁶⁶. Or, les dispositifs actuels ne sont aujourd'hui pas à la hauteur pour faire face à ces défis :

⁶⁴ A ce sujet, on peut utilement se reporter au rapport annuel 2015 de l'inspection générale des affaires sociales, *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*

⁶⁵ Pour les Etats disposant de dispositifs nationaux, ce qui exclut des pays comme l'Espagne ou l'Italie dont les minima sociaux sont décentralisés. Voir annexe 1.

⁶⁶ France Stratégie, *Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ?*, Janvier 2016.

- leurs conditions d'accès sont extrêmement restrictives ; dans le cas du RSA jeunes actifs, la condition d'activité de deux ans sur les 3 dernières années est quasi irréaliste et moins de 8 000 personnes en bénéficient – contre une cible de plus de 150 000 jeunes annoncés à sa mise en place ;
- les montants servis sont insuffisants ; dans le cas du Civis l'aide, versée avec le contrat d'accompagnement est plafonnée à 1 800 € par an ;
- leur durée est limitée dans le temps : dans le cas de la Garantie Jeunes par exemple, elle est d'un an au plus⁶⁷.

Le RSA apparaît donc comme un instrument plus complet que les dispositifs spécifiquement mis en place pour les jeunes. S'il est l'objet de nombreuses critiques par rapport à ses éventuels effets désincitatifs sur l'insertion professionnelle, cette critique n'est pas corroborée par des études probantes. A l'inverse, une étude réalisée sur l'année 2011 et comparant les taux d'emploi des jeunes de 25 ans ne démontrait ainsi aucune chute du taux d'emploi causé par le franchissement de cette barrière d'âge⁶⁸.

3.7.2 L'ouverture du RSA aux 18-25 ans représente une mesure dont les effets structurants doivent s'articuler avec la nécessité d'un accompagnement de ce public

La piste à privilégier me paraît donc être celle de l'ouverture du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de 25 ans. Une telle mesure permettrait également d'assurer une mise en cohérence avec la prime d'activité, que le Gouvernement a choisi, avec ambition, d'ouvrir aux jeunes dès 18 ans. Ce droit ne concernerait que les jeunes en activité et non les étudiants. Le RSA n'a en effet pas vocation à se substituer au système existant de bourses.

Pour autant, une telle mesure doit s'articuler avec trois points importants qui rendent difficile une généralisation au 1^{er} janvier 2017. Les effets d'une généralisation du RSA à l'ensemble des 18-25 ans ne s'apparentent en effet pas à une mesure uniquement paramétrique mais bien à une évolution particulièrement structurante.

3.7.2.1 Le dispositif doit être articulé avec la fiscalité et avec l'accès aux prestations familiales, possible de 18 à 21 ans

Permettre l'accès des 18-25 ans au RSA sans autre condition qu'une condition de ressources doit d'abord nécessairement s'articuler avec des questions de fiscalité et d'accès aux prestations sociales. L'éligibilité au RSA dès 18 ans pose d'abord la question du maintien de la possibilité du rattachement fiscal des jeunes au foyer de leurs parents et pourrait potentiellement conduire à des calculs d'optimisation. En effet, sans modification de la législation fiscale actuelle, une famille pourrait cumuler l'avantage tiré du quotient familial et le bénéfice du RSA au titre du jeune.

La question de l'accès aux prestations familiales se pose également, en des termes différents toutefois. En effet, les jeunes ne peuvent être considérés comme à la charge de leurs parents au titre des prestations familiales ou des aides au logement s'ils perçoivent eux-mêmes une prestation de la Cnaf. Il n'y aurait donc pas de cumul possible entre allocations familiales et RSA. Par contre, en cas d'ouverture du RSA à 18 ans, une famille pourrait être amenée à comparer le gain de RSA au regard des pertes potentielles de prestations familiales et d'aides pour le logement avant qu'un jeune ne constitue son propre foyer fiscal.

⁶⁷ Elle peut être exceptionnellement attribuée pour une durée de 18 mois toutefois.

⁶⁸ Augustin Vicard, Olivier Bargain, « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Economie et statistique* n°467/468, 2014,

3.7.2.2 La mesure présente un coût budgétaire toujours difficile à estimer

Le coût de cette mesure n'est pas à négliger. Il a été pour partie chiffré par la DREES en décembre 2012. En fonction de l'hypothèse de recours retenue, le coût de cette mesure était compris entre 1,2 et 3,8 Md€ pour permettre l'accès des 18-25 ans non étudiants et non rattachés fiscalement au foyer de leurs parents. Ce chiffre a toutefois pu évoluer, notamment à la suite des mesures de revalorisation du montant du RSA mises en œuvre par le gouvernement⁶⁹. Par ailleurs, le critère du non rattachement au foyer fiscal est extrêmement complexe à mettre en œuvre puisqu'il repose sur une situation en N-2 du jeune et de ses parents alors que la situation de la personne concernée a été susceptible d'évoluer et que l'un des objectifs du RSA est justement de fournir une aide rapidement mobilisable en cas de difficulté.

Les études complémentaires menées par la DG Trésor ont conduit à chiffrer le coût financier de l'option prenant en compte le foyer fiscal à un maximum de 6,6 Md€. Il s'agirait du coût brut de l'ouverture du RSA, sans prendre en compte les effets de rétroaction de l'ouverture du RSA aux jeunes sur les prestations familiales, qui conduiraient vraisemblablement à une économie budgétaire⁷⁰. En cas d'ouverture à partir de 21 ans seulement, le coût serait de 3,1 Md €.

Ce montant doit être jugé à l'aune des exigences financières qui pèsent tant sur l'Etat que sur les collectivités territoriales. Si cette mesure devait être financée par l'Etat, elle viendrait par ailleurs prolonger les efforts mis en œuvre avec la généralisation de la Garantie Jeunes dont le coût est provisoirement estimé à 600 M€ environ en 2017. Le gouvernement a par ailleurs annoncé au début du mois d'avril de nouvelles mesures en faveur de l'emploi des jeunes. L'ouverture du RSA aux 18-25 ans serait le signe incontestable que la jeunesse est bien la grande priorité des politiques publiques.

L'hypothèse d'un financement par les conseils départementaux ne peut pas être pleinement envisagée tant que les négociations relatives à la recentralisation du financement du RSA ne sont pas achevées. Si celles-ci venaient à échouer, un financement de cette mesure par les conseils départementaux ouvrirait un débat immédiat sur les transferts de ressources à envisager. L'extension du RSA aux jeunes peut en effet être regardée comme une « extension de compétence » au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : la mesure proposée apparaît obligatoire pour les départements et elle modifie le périmètre de la compétence transférant en étendant le champ des bénéficiaires de la prestation⁷¹. L'Etat est donc tenu de mettre en place un accompagnement financier en faveur des départements.

3.7.2.3 L'ouverture du RSA aux jeunes présente également des effets redistributifs importants

D'après les simulations réalisées dans le cadre de mes travaux et portant uniquement sur les jeunes de 21 à 24 ans non étudiants⁷², l'ouverture du RSA aux jeunes diminuerait le taux de pauvreté de la tranche d'âge considérée de 3,8 points. L'effet sur la pauvreté monétaire serait donc considérable.

⁶⁹ Lors de l'étude, le montant maximal du RSA pour une personne seule sans enfant était de 475 €.

⁷⁰ La généralisation de la Garantie Jeunes déjà décidée conduirait également à minorer ce coût puisque les deux publics se recoupent partiellement.

⁷¹ Décision n°2004-509 DC du 13 janvier 2005 sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, s'agissant de la réforme de l'apprentissage.

⁷² Dans les délais qui lui étaient impartis, il n'était en effet pas possible à la direction générale du Trésor de prendre en compte la totalité des phénomènes de rétroaction sur les prestations familiales pour les jeunes de 18 à 21 ans à partir de son modèle de microsimulation Saphir.

L'ouverture du dispositif présente toutefois des effets différenciés en fonction du critère de résidence retenu. L'ouverture aux jeunes vivant de manière indépendante permettrait en effet de bien cibler les ménages modestes, ce serait moins le cas pour l'ouverture du RSA aux jeunes habitant chez leurs parents. Dans le premier cas, l'ouverture aux jeunes « décohabitants » permet ainsi de s'assurer que 80 % de la masse financière versée profite aux ménages du 1^{er} décile de niveau de vie. Inversement, l'ouverture aux jeunes « cohabitants » vivant encore avec leurs parents serait beaucoup moins ciblée – les trois premiers déciles bénéficieraient d'un peu moins de 50 % des dépenses.

Ces considérations nécessiteraient toutefois d'être affinées afin de mieux tenir compte de l'ensemble des ressources des jeunes, et notamment des transferts financiers reçus de la famille. La sous-estimation de ces transferts peut en effet conduire à sous-estimer les ressources de certains jeunes décohabitants⁷³.

3.7.2.4 L'ouverture du RSA aux 18-25 ans doit enfin être mise en cohérence avec la future généralisation de la Garantie Jeunes.

Le 14 mars dernier, le Premier ministre a annoncé que « *tout jeune de moins de 26 ans en situation de précarité qui n'est ni en emploi, ni en formation, pourra demander la « garantie jeunes », dispositif lui permettant de bénéficier ainsi d'un accompagnement personnalisé et d'une aide financière pour faciliter son accès à l'emploi* ». Cette mesure figure à l'article 23 bis du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs.

Cette généralisation représente un effort considérable. Aujourd'hui, 273 missions locales (sur 448) mobilisent la Garantie Jeunes à destination de 46 000 jeunes. Une montée en charge progressive du dispositif au cours de l'année 2017 était d'ores et déjà programmée (avec un objectif de 100 000 entrées dans le dispositif) ; la généralisation du dispositif dès le 1^{er} janvier 2017 devrait conduire à une hausse de ces entrées. Il reste toutefois aujourd'hui difficile de mesurer quel serait le public éligible : si l'Union Européenne recense environ 900 000 NEET (jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation), le gouvernement estime que le public éligible représente de 150 000 à 200 000 personnes. Le coût de cette mesure serait d'environ 1 Md€ sur deux ans d'après les premiers éléments fournis.

*

Parce que les jeunes ne doivent en aucun cas être exclus des dispositifs de droit commun destinés à l'ensemble de la population, l'accès des 18-25 ans aux minima sociaux est incontestablement nécessaire : au RSA si le paysage global reste inchangé, à la couverture socle commune en cas de rapprochement de l'ensemble des minima sociaux. Cette résolution de principe laisse pourtant entière la question des modalités d'accès, d'autant plus qu'il serait inconcevable que les jeunes ne bénéficient pas d'efforts accrus en matière d'accompagnement social et professionnel.

Proposition 1 : assurer l'accès des jeunes au RSA

⁷³ La Drees et l'Insee ont collecté en 2015 les données d'une enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ) qui pourra être à terme mobilisée à cet effet.

4 SCENARIO 1 : DOUZE MESURES DE SIMPLIFICATION IMMEDIATE DU FONCTIONNEMENT DES MINIMA SOCIAUX.

Le premier scénario envisagé a pour objectif premier l'amélioration du fonctionnement des minima actuels au bénéfice des allocataires. Des mesures ponctuelles de rapprochement de certains minima permettent également de progresser vers plus d'équité. Prenant acte du caractère spécifique de l'AAH enfin, il propose de nouvelles pistes d'évolutions afin d'améliorer la situation de ses bénéficiaires.

Ce scénario propose de maintenir globalement inchangée l'architecture du système des minima sociaux. Il laisse toutefois en dehors de son champ d'analyse le cas de la prime transitoire de solidarité dont la disparition est prévue au 31 décembre 2017, et s'intéresse pour l'essentiel aux dispositifs les plus utilisés : RSA, ASS, ASPA et AAH.

4.1 A architecture inchangée, le fonctionnement et l'accessibilité des minima sociaux existants peuvent être considérablement renforcés

4.1.1 L'entrée dans les minima sociaux doit être facilitée afin de lutter contre le non-recours

4.1.1.1 Les procédures en ligne doivent poursuivre leur déploiement

Le succès rencontré par le simulateur de la prime d'activité montre bien tout l'intérêt de disposer d'outils simples et performants afin de poursuivre les efforts menés dans le cadre de la lutte contre le non-recours. Parallèlement, depuis la fin de l'année 2014 et l'abandon de l'expérimentation du « dossier de demande simplifié » (DDS), le SGMAP a construit un simulateur visant à répertorier l'ensemble des prestations nationales (et certaines prestations locales) appelé « mes-aides »⁷⁴. L'intérêt de ces dispositifs a été souligné à de multiples reprises durant les débats menés avec le groupe de travail. Le risque d'exclusion de certains publics ne doit toutefois pas être négligé : il convient à la fois de continuer à offrir des possibilités de contact physique avec les demandeurs et d'accroître l'accompagnement des bénéficiaires à l'utilisation de ces nouveaux outils.

Aujourd'hui, ce simulateur « mes-aides » n'a pas encore fait l'objet de véritables efforts de médiatisation, les administrations centrales craignant en particulier des problèmes de fiabilité des résultats. Ces problèmes semblant aujourd'hui réduits, une publicité plus importante autour de ce dispositif doit d'abord être menée.

Surtout, il convient de favoriser la création de téléprocédures pour permettre à l'allocataire de demander directement ces prestations à travers ces outils et qu'il n'ait plus à se contenter d'une simple simulation⁷⁵. Il s'agit donc de lier l'ensemble des téléprocédures existantes à ces simulateurs, comme pour la prime d'activité et d'en développer de nouvelles.

⁷⁴ Consultable à l'adresse suivante : mes-aides.gouv.fr

⁷⁵ Ce qui suppose de mettre en place une identification de l'identité robuste et sécurisée par un mot de passe, qui pourrait être commun à l'ensemble des administrations dans le cadre du portail numérique des droits mentionné dans ce qui suit.

Cette problématique peut s’inscrire dans le cadre des travaux en cours pour définir un portail numérique des droits sociaux à horizon 2017. Ce portail, lié à la création du compte personnel d’activité, restituerait dans un premier temps l’ensemble de droits sociaux de l’utilisateur et fédérerait en un point d’entrée unique les espaces personnels existants des organismes de protection sociale. Cette vocation d’information pourrait être enrichie par de nouvelles fonctionnalités telles que des alertes personnalisées pour informer l’usager d’un nouveau droit existant au regard de sa situation ou encore constituer un espace unique de déclaration de changement de situation ayant des incidences sur les droits sociaux.

Proposition 1.1 : développer les outils numériques afin de mieux informer les bénéficiaires potentiels et réduire les démarches à effectuer

Le développement de dispositifs numériques facilitant l’accès aux droits ne doit pas faire oublier l’enjeu majeur de la domiciliation. L’accès aux droits sociaux pour les personnes sans domicile stable est en effet directement lié au simple fait de disposer d’une adresse. Si l’accès à la domiciliation a fait l’objet d’une réforme importante en 2014⁷⁶ en simplifiant le dispositif existant, l’accès à ce droit reste difficile. Les schémas de domiciliation dont l’intérêt est bien réel serait en effet encore trop peu nombreux et ce malgré les délais fixés par la loi. La généralisation de ces dispositifs doit dès lors se poursuivre.

4.1.1.2. Les opérateurs concernés doivent pouvoir s’échanger davantage de données afin de limiter les démarches des allocataires

Dans le prolongement de la proposition précédente, il s’agit ici d’être en mesure d’organiser l’interopérabilité des systèmes d’information des organismes⁷⁷ afin de mettre effectivement le principe « dites le nous une fois » et donc de limiter drastiquement le nombre de pièces justificatives à fournir par le demandeur, voire de les supprimer. Cela permettrait de se rapprocher des modalités de gestion aujourd’hui en vigueur en matière de fiscalité des personnes.

Selon la Cnaf, une telle mesure n’entraînerait pas de risque accru, la sécurisation offerte aujourd’hui par les formulaires papiers et la fourniture des pièces justificatives demandées étant en réalité limitée (aisément falsifiables, risques de transcription nombreux). Il s’agit davantage de se situer dans une logique de sécurisation ou de certification de l’information, en prévoyant des vérifications automatiques de cohérence des informations dès leur réception ou leur saisie en ligne⁷⁸ d’une part, et des contrôles renforcés *ex post*⁷⁹.

Le développement de tels systèmes d’informations présente un coût certain qu’il n’est toutefois pas possible d’évaluer dans le cadre du présent rapport. Un tel projet devra également être défini avec précision, bien articulé avec les ambitions portées par les conventions d’objectifs et de gestion des organismes (COG) et dans le cadre d’un calendrier ambitieux et réaliste.

Proposition 1.2 : favoriser les échanges de données entre opérateurs et réduire drastiquement, voire supprimer le nombre de pièces justificatives demandées

⁷⁶ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové.

⁷⁷ Ou *a minima* la diffusion d’informations, par exemple en termes de revenus (DGFIP et dans un avenir proche la Déclaration sociale nominative), de situation professionnelle ou sociale (Pôle emploi, MDPH), d’existence et d’occupation d’un logement. De tels échanges permettent de sécuriser la qualité de l’information transmise,

⁷⁸ Notamment à l’aide de croisement avec des données des partenaires (CNAF, DGFIP et Pôle emploi, SNGC, Requêtes RNCPS, DSN).

⁷⁹ Par ciblage (à l’aide des procédures de *data mining* déjà en vigueur) et contrôles sur des échantillons aléatoires.

4.1.1 La mise en place d'un « effet figé » pour le calcul du RSA permettrait de donner davantage de stabilité aux allocataires⁸⁰

4.1.1.1 La complexité de gestion des minima sociaux génère de nombreux indus et rappels et prive les allocataires de visibilité sur les montants qu'ils pourront percevoir

Les auditions menées lors de ma mission, en particulier celle menée avec des bénéficiaires de minima sociaux, m'ont permis de confirmer tout l'intérêt qu'il y avait à privilégier une logique de prévisibilité des montants versés au titre des minima sociaux plutôt que d'espérer coller au plus près et le plus rapidement possible à la situation des personnes, confirmant en cela les résultats auxquels j'étais parvenu lors ma réflexion sur le RSA activité. Dès lors, je souhaite pouvoir garantir aux allocataires qu'ils puissent toucher le même montant de RSA pendant une durée de trois mois.

C'est la logique des « effets figés » que je propose de mettre en place pour le RSA, comme cela a été fait pour la prime d'activité depuis le 1^{er} janvier 2016. Cette mesure me paraît constituer un bon compromis entre la nécessaire réactivité du RSA et le bénéfice que peuvent tirer les allocataires d'une plus grande lisibilité sur les montants qu'ils pourraient toucher.

Les modalités de calcul retenues seraient celles actuellement en vigueur pour la prime d'activité, augmentées d'un mécanisme correctif en cas de cessation d'activité sans revenu de remplacement. Ce mécanisme, qui vise à empêcher de laisser un bénéficiaire potentiel sans revenu de remplacement pourrait concerner un peu moins de 10 % des bénéficiaires (bénéficiaires qui, d'après les données fournies par la Cnaf, bénéficient d'une mesure d'abattement ou de neutralisation de leur revenu).

4.1.1.2 La mise en place de « l'effet figé » trois mois aurait pour effet de réduire fortement les indus et rappels

Cette mesure permettrait également de réduire les indus (trop-perçus de la part des allocataires qui entraînent ensuite une baisse des montants lorsque la situation est régularisée) et les rappels (sommes dues aux allocataires) qui frappent durement les bénéficiaires. Toute mesure de régularisation peut en effet leur poser d'importantes difficultés budgétaires et s'avérer problématique lorsque les minima sociaux constituent une source de revenus essentielle.

Si le « paiement à bon droit » constitue ainsi une exigence légitime, l'ampleur des montants d'indus et de rappels permet de mesurer le chemin qui reste encore à parcourir. Ainsi, en 2013, les indus nets de RSA ont concerné 700 000 personnes, et les rappels nets 2 millions. En 2012, ce sont ainsi 44,7 % des allocataires du RSA qui se seraient vu notifier au moins un indu et 68,8 % au moins un rappel. En volume, la Cnaf estime que ces chiffres représentent environ 1,65 Md€ d'indus et 1,99 Md€ de rappels pour le RSA⁸¹.

L'impact chiffré précis d'une telle mesure reste difficile à mesurer. D'après la Cnaf, cette mesure présenterait un coût annuel évalué entre 114 et 164 M€. Les modalités techniques retenues dans le cadre de ce chiffrage et détaillée à l'annexe 3 de ce rapport doivent toutefois faire l'objet d'analyse plus approfondies.

⁸⁰ Les détails de cette mesure sont entièrement présentés dans l'annexe 4.

⁸¹ Une partie de ces indus et rappels, parce qu'ils se compensent, sont sans conséquence financière pour les allocataires. Par ailleurs, 25 % des indus et rappels sur le RSA sont enclenchés et détectés le même mois et sont donc « inévitables » et constituent des délais de gestion incompressibles.

La réduction des indus et des rappels serait très conséquente. D'après les travaux menés par la Cnaf, 29 % des montants d'indus bruts et 44 % des montants de rappels bruts correspondent à des variations de ressources des allocataires. Par ailleurs, les indus et rappels concernant le RSA socle sont caractérisés par des durées très courtes : 77 % des détections d'indus et 91 % des détections de rappels durent moins de trois mois. En accroissant le délai dans lequel les allocataires peuvent faire parvenir à leur Caf les informations relatives à leurs changements de situation, la mise en place des droits figés permet de réduire la fréquence et le montant des indus et des rappels. La mesure réduirait la masse financière d'indus de -21 %, et leur nombre de -22 %. Les rappels détectés diminueraient de 11 %, en nombre et en montant.

Proposition 1.3 : rendre plus prévisibles les montants versés aux allocataires du RSA en mettant en place le principe d'un « effet figé » sur trois mois

4.1.1.3 Le fonctionnement de l'ADA doit être stabilisé dans le contexte d'une hausse de la demande d'asile

La mise en place de l'ADA, effectivement versée aux bénéficiaires depuis le 1^{er} novembre 2015, a été marquée par certaines difficultés pour assurer le versement de l'aide aux demandeurs d'asile. La parution tardive – le 21 octobre 2015⁸² – des décrets d'application et le travail de reprise des stocks de bénéficiaires des allocations précédentes intervenus dans un contexte de hausse du nombre de demandeurs d'asile ont ainsi entraîné des retards de paiement. Les régularisations intervenues en février 2016 représentaient ainsi environ 20 % des dépenses effectuées pour le même mois⁸³.

Toutefois, ces difficultés sont en voie de résolution. Ainsi, la part de régularisations intervenues entre janvier et février a diminué de 15 points – passant de 35 % des paiements mensuels à 20 % – et l'OFII a indiqué que depuis le mois de mars, le versement de l'allocation se faisait dans des conditions satisfaisantes et devrait encore s'améliorer avec le remplacement du système actuel de lettre-chèques par un système de carte de retrait. Par ailleurs, l'ADA est désormais versée dans un délai d'un mois et demi après l'enregistrement de la demande d'asile, alors que le délai s'élevait à deux mois voire deux mois et demi en moyenne pour l'ATA. La FNARS m'a cependant indiqué que cet examen des dossiers devrait pouvoir se faire à plusieurs dates au cours du même mois contre un examen à date unique actuellement, ce qui permettrait de réduire davantage ces délais.

L'ADA ne prendrait par ailleurs qu'imparfaitement en compte le réexamen de la demande d'asile ou la sortie du dispositif. Les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée par l'OFPRA et qui ont été déboutés par la CNDA ont la possibilité de faire réexaminer leur demande en cas d'élément nouveau apporté à leur dossier. Toutefois, ils ne pourraient désormais plus bénéficier de l'ADA durant cette période de réexamen, alors qu'ils pouvaient auparavant bénéficier de l'ATA ou de l'AMS. Sollicitée sur ce point, l'OFII a indiqué qu'il faisait face à de très nombreuses demandes de ce type et qu'il devra veiller à ce que l'ADA ne soit pas versée à des personnes dont la demande de réexamen est déclarée irrecevable par l'OFPRA.

⁸² Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile.

⁸³ Données OFII fournies lors de l'audition de M. Didier Leschi, directeur général, 8 mars 2016.

Le passage de l'ADA au RSA, enfin, est difficile. Si, après l'obtention d'un statut de réfugié, les allocataires de l'ADA peuvent prétendre au RSA, les délais d'obtention de la prestation sont toutefois relativement long (démarches complémentaires à effectuer après l'obtention du statut) alors qu'ils ne peuvent percevoir l'ADA que durant le premier mois qui suit l'obtention du statut. Des transferts automatiques de dossiers à la Caf, un accompagnement spécifique⁸⁴, ou a minima une lettre d'information accompagnant la notification d'acceptation du statut, pourraient être envisagés. Par ailleurs, on peut noter que l'ADA étant ouverte à partir de 18 ans, les jeunes demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié n'ont ensuite pas accès au RSA.

La montée en charge de la demande d'asile (+ 22 % entre 2014 et 2015) complique la tâche de l'OFII. Des investissements importants (notamment dans les systèmes d'informations) doivent ainsi être afin de faire face à cette situation et d'éviter toute dégradation d'une situation encore fragile.

Proposition 1.4 : s'assurer que l'OFII soit en mesure de verser correctement aux demandeurs d'asile l'allocation à laquelle ils ont droit, dans un contexte de forte hausse de la demande d'asile

4.2 Le premier scénario vise également à atteindre un objectif d'équité en procédant à un rapprochement de certains dispositifs liés aux minima sociaux

Les nombreuses différences de traitement observées dans la première partie de ce rapport entre les dix minima sociaux existant, notamment en matière de bases ressources ou de droits connexes, n'ont pas vocation à figurer dans ce scénario. En effet, l'alignement de chacun de ces paramètres sur un socle commun reviendrait en réalité à considérer que l'existence même de dispositifs distincts ne serait plus justifiée. Aussi, la recherche de l'égalité de traitement dans ce scénario consiste à opérer un rapprochement des dispositifs d'intéressement existant et à proposer de mettre fin au cumul de l'ASS et de l'AAH.

4.2.1 Les dispositifs d'intéressement de l'ASS et du RSA pourraient être progressivement rapprochés

La lettre de mission m'avait spécifiquement fixé un objectif de simplification des dispositifs d'intéressement en vigueur afin d'accroître leur utilisation. Par ailleurs, depuis la mise en place de la prime d'activité, se pose la question de l'articulation entre un dispositif pérenne d'incitation à l'activité et de multiples dispositifs temporaires, en particulier pour les quatre principaux minima sociaux : ils sont rappelés dans le tableau ci-après.

Tableau 19 : Les principaux dispositifs d'intéressement en vigueur

	RSA	ASS	AAH	ASPA
Cumul intégral	3 mois	3 mois (6 mois si activité <78h/mois et >812€/mois)	6 mois (en milieu ordinaire)	Abattement de 0.9 SMIC sur la déclaration trimestrielle
Cumul partiel	Non	Jusqu'à 12 mois	Abattement (80 % jusqu'à 0,3 SMIC, 40 % au-delà)	
La prime d'activité, attribuée sous condition de ressources, peut s'ajouter à ces dispositifs				

Source : auteur

⁸⁴ Par exemple en s'inspirant de ce qui est fait par Pôle Emploi dans les prisons pour l'accès à l'ATA.

Dans mon précédent rapport sur la mise en œuvre de la prime d'activité, j'avais déjà eu l'occasion d'aborder cette question. Avec la disparition du RSA activité et la création de la prime d'activité, le mécanisme actuel de cumul intégral pour le RSA s'apparente à une forme de « coup de pouce » par nature temporaire (trois mois actuellement) et destiné à couvrir les « coûts fixes » de la reprise d'emploi. Les principes d'intéressement existant relatifs à l'ASS, à l'AAH et à l'ASPA relèvent encore d'une logique différente.

C'est tout particulièrement le cas pour l'ASS dont la complexité du dispositif d'intéressement a été soulignée à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes⁸⁵. Dans le cas de l'ASS, la possibilité de cumuler l'allocation et les revenus tirés d'une activité dépendent à la fois de la durée mensuelle de cette activité, du montant de la rémunération et leurs modalités évoluent avec le temps. Par ailleurs, les personnes concernées peuvent également bénéficier de la prime d'activité depuis son entrée en vigueur. Le dispositif d'intéressement spécifique à l'ASS est cependant « prioritaire » comme me l'a indiqué la DGEFP à l'occasion de nos échanges. Ainsi, la prime d'activité, qui doit faire l'objet d'une demande à la Caf en cas d'éligibilité, vient en réalité compléter le revenu des allocataires de l'ASS bénéficiant déjà du dispositif d'intéressement.

Dans ces conditions, un rapprochement des modalités d'intéressement de l'ASS sur celles en vigueur pour le RSA peut être envisagé. Ce scénario consisterait en :

- un cumul intégral du 1^{er} au 3^e mois de la reprise d'activité entre l'ASS et les revenus de la reprise d'activité ;
- le versement d'une ASS différentielle à partir du 4^e mois, sans durée maximale, tant que des droits sont ouverts, 100 % des revenus d'activité nets étant déduits du montant de l'ASS.

Une approche par cas-types a pu être réalisée dans le cadre de mes travaux⁸⁶. Ces cas-types prennent en compte les effets de la suppression de la prime pour l'emploi et de la création de la prime d'activité. Aussi, même sans réforme de l'intéressement, les revenus de certaines catégories de bénéficiaires diminueraient entre 2015 et 2016.

⁸⁵ Cour des comptes, rapport annuel 2013, « Le RSA activité, une prestation peu demandée, un impact réduit ».

⁸⁶ On considère que le bénéficiaire d'ASS reprend une activité salariée rémunérée au SMIC sans interruption à partir du 1^{er} janvier de l'année, après au moins six mois d'inactivité (le dispositif d'intéressement ASS dure 12 mois, de manière continue ou discontinue, il reprend à zéro après six mois d'inactivité). On considère que le foyer ne dispose d'aucun autre revenu imposable que celui de l'ASS et de la reprise d'activité du bénéficiaire de l'ASS. Le montant d'ASS retenu est le montant maximum à 487,50 € par mois. Pour l'année 2016, on considère que le recours à la prime d'activité est systématique.

Tableau 20 : Effets d'une réforme des modalités d'intéressement de l'ASS

Configuration familiale	Niveau d'activité mensuel	Gain/perte en moyenne sur 12 mois	Gain/perte à partir du 13e mois
Personne seule sans enfant (25.8 % des bénéficiaires d'ASS)	150h	-38	0
	90h	0	0
	70h	-57	0
	40h	-35	161
Couple sans enfant (6.9 % des bénéficiaires d'ASS)	150h	0	0
	90h	0	0
	70h	-107	0
	40h	-117	187
Couple avec un enfant	150h	0	0
	90h	-82	0
	70h	-174	0
	40h	-148	187
Couple avec deux enfants	150h	0	0
	90h	-103	0
	70h	-180	130
	40h	-148	317

Source : données DGEFP, retraitement auteur

Les effets d'un alignement du dispositif d'intéressement de l'ASS sur le RSA conduirait ainsi à :

- des pertes de revenus pour toutes les configurations familiales pour une reprise d'activité inférieure à 150h durant les douze premiers mois ;
- inversement, des gains pour les allocataires de l'ASS travaillant une faible quotité de travail par mois au-delà d'un an, ce qui s'explique logiquement par la limitation actuelle du dispositif d'intéressement de l'ASS à douze mois (cette limite dans le temps n'existe pas pour le RSA).

Ces effets sont relativement importants. Ils sont ici minorés par le fait que l'hypothèse de recours à la prime d'activité a été établie à 100 %. Si une réforme de l'intéressement de l'ASS devait être mise en œuvre, cela supposerait donc que des efforts conséquents soient entrepris afin de bien s'assurer que les bénéficiaires de l'ASS aient réellement accès à la prime d'activité. Des échanges de données entre Pôle emploi et la Cnaf sur ce point sont sans doute nécessaires. Par ailleurs, le chiffrage des effets budgétaires de cette proposition n'a pu être réalisé dans les délais impartis à la mission.

Cette réforme du dispositif d'intéressement à l'ASS pourrait donc permettre de simplifier considérablement le système aujourd'hui en vigueur, difficilement compréhensible pour l'allocataire, qui renforce les différences de traitement entre bénéficiaires du RSA et de l'ASS et dont l'efficacité en termes de retour à l'emploi n'est pas non plus démontrée.

Le rapprochement des dispositifs d'intéressement doit en tout état de cause se concentrer d'abord sur le cas de l'ASS. Le système d'intéressement prévu pour l'AAH est également singulier, mais les mesures mises en œuvre pour cette allocation s'inscrivent dans la logique de faire de l'AAH un véritable « tremplin vers l'emploi ». Sa révision ne pourrait se faire que dans un cadre qui repenserait l'ensemble des articulations entre les difficultés d'accès à l'emploi liées au handicap, la perception de l'AAH et l'incitation à l'emploi, ce qui n'a pas été possible dans le temps imparti pour ce rapport. Les modalités de cumul emploi-retraite ayant quant à elles fait l'objet d'aménagements récents, un aménagement des dispositifs actuellement en vigueur pour l'ASPA ne paraît pas non plus pertinent.

Proposition 1.5 : aligner le dispositif d'intéressement de l'ASS sur celui actuellement en vigueur pour le RSA

4.2.2 La possibilité de cumuler l'AAH et l'ASS doit être supprimée

Les règles de neutralisation en vigueur pour l'AAH et l'ASS rendent possible le cumul des deux allocations entre elles. Fin 2011, un peu plus de 25 000 bénéficiaires (5 % des bénéficiaires de l'ASS environ) cumulaient ainsi les deux minima. Une personne dans cette situation est susceptible de percevoir près de 1 300 € par mois.

Cette possibilité de cumul ne correspond à aucun objectif en particulier, notamment en termes de retour à l'emploi, puisque des dispositifs d'intéressement spécifiques à l'AAH et à l'ASS existent déjà comme nous venons de le voir. Dès lors, le maintien de cette situation ne me semble pas souhaitable. Un tel cumul constitue même un frein au retour à l'emploi puisque la reprise d'un emploi peut faire perdre à l'allocataire un montant considérable.

Une modification de la base ressource de l'AAH paraît plus adaptée qu'une modification de celle de l'ASS – les ressources retenues pour le calcul de cette dernière correspondant à celles retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu, leur modification aurait des effets connexes trop importants, sans compter qu'une telle mesure ne réglerait pas entièrement le problème au vu du plafond en vigueur à l'ASS. Il s'agirait donc de modifier les mesures correctrices appliquées à la base ressources de l'AAH, sans toutefois avoir d'effet sur la base ressources des prestations familiales ni sur les modalités de cumul actuellement en vigueur entre l'AAH et les allocations de retour à l'emploi. Les économies budgétaires engendrées seraient relativement réduites et sont estimées, en année pleine, à 20 M€/an. La mesure pourrait être prise par décret en Conseil d'Etat après consultation du CNCPH.

Proposition 1.6 : réaffirmer le caractère différentiel de l'AAH en mettant fin à la possibilité de cumul de l'AAH avec l'ASS

4.3 Des mesures spécifiques peuvent être mises en œuvre afin d'améliorer la situation des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé

Différentes par nature des autres démarches de demande de minima sociaux, les démarches en vigueur pour les allocataires de l'AAH se distinguent par leur complexité. Les nombreuses rencontres organisées avec les représentants du secteur du handicap ont ainsi permis d'envisager plusieurs améliorations possibles, aux différents stades du parcours des bénéficiaires : à l'occasion de la demande initiale ou de son renouvellement, dans la vie professionnelle et à l'âge de la retraite. En parallèle, la gestion de l'AAH peut également faire l'objet d'efforts supplémentaires, notamment afin de garantir l'égalité de traitement entre les bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national

4.3.1 Les démarches des bénéficiaires d'AAH peuvent faire l'objet de simplifications accrues

4.3.1.1 Dès la demande initiale, les possibilités d'attribution de l'AAH pourraient être simplifiée

La durée d'attribution de l'AAH est aujourd'hui limitée dans le temps, quel que soit le taux d'invalidité du bénéficiaire et le type d'AAH dont il relève. Pour l'AAH 1, la durée maximale d'attribution est ainsi fixée à 10 ans et pour l'AAH 2 à 5 ans⁸⁷.

Cette réévaluation régulière du taux d'incapacité est source d'incompréhension et de difficultés pour certains bénéficiaires dont la situation n'est pas susceptible d'évoluer. En l'état actuel des connaissances scientifiques, certaines pathologies provoquent en effet une situation irréversible qui ne justifie pas la répétition, à intervalles réguliers, du long processus d'attribution de l'AAH. C'est justement ce type de difficulté qui a conduit le gouvernement à porter de deux à cinq ans la durée maximale de validité de l'AAH 2 en avril 2015⁸⁸.

Dans le cas de l'AAH1, il me paraît donc tout à fait justifié de proposer un aménagement de la durée maximale de perception de l'allocation et ce afin de simplifier les démarches de ces bénéficiaires. L'AAH1 pourrait alors être perçue à titre dérogatoire pour une durée supérieure à la durée actuelle, voire à titre définitif dans les cas les plus graves. Ces allongements devront rester exceptionnels et concerner uniquement les cas de handicap totalement insusceptibles d'évolution favorable. D'ordre réglementaire, cette proposition peut être rapidement mise en œuvre et ne présente pas de coût budgétaire. Elle permettrait par ailleurs de réduire pour partie l'engorgement des MDPH en réduisant le nombre de dossiers de renouvellement traités.

Proposition 1.7 : ouvrir la possibilité d'attribuer à titre définitif l'AAH 1 aux personnes en situation de handicap dont la situation n'est pas susceptible d'évoluer favorablement

La simplification des démarches de l'usager dans sa demande d'AAH pourrait également passer par une meilleure explication des dispositifs. Les outils inspirés de la démarche « facile à lire et à comprendre » (FALC). Dans le prolongement de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des changes, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui reconnaît le concept de « l'accès à tout pour tous », cette méthode diffusée à l'échelle européenne permet de rendre accessible les informations aux personnes déficientes intellectuelles dans tous les domaines de la vie. Cette méthode passe notamment par l'utilisation de pictogrammes simples et d'une typographie adaptée dans toutes les démarches écrites à réaliser.

Proposition 1.8 : s'assurer d'une explication plus simple des démarches liées à l'attribution de l'AAH, notamment à l'aide des outils « faciles à lire et à comprendre » (FALC)

⁸⁷ Article R 821-5 CSS.

⁸⁸ Décret n°2015-387 relatif à la durée d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés pour les personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

4.3.1.2. La situation des personnes en situation de handicap travaillant en milieu ordinaire peut également faire l'objet d'améliorations

Depuis 2010⁸⁹, les bénéficiaires de l'allocation adultes handicapés salariés en milieu ordinaire doivent, comme les bénéficiaires du RSA, remplir une déclaration trimestrielle de ressources. Les réflexions entourant la mise en place d'un « effet figé » trois mois sur les montants versés au titre du RSA devraient donc pouvoir également s'appliquer à ces bénéficiaires.

Cette mesure permettrait d'assurer aux bénéficiaires de l'AAH une plus grande stabilité et davantage de prévisibilité dans les cas de variation des revenus d'activité perçus⁹⁰. Elle demande toutefois que des travaux sur sa faisabilité et ses effets puissent être engagés par la Cnaf et la MSA.

Proposition 1.9 : étudier les possibilités d'extension de l'effet figé trois mois pour les personnes travaillant en milieu ordinaire ou protégé.

4.3.1.3 L'atteinte de l'âge de la retraite ne doit pas conduire à multiplier les démarches des allocataires

En atteignant l'âge légal de départ à la retraite, les bénéficiaires de l'AAH doivent effectuer des démarches pour bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa). En effet, cette allocation est une prestation retraite de droit commun, à l'inverse de l'AAH, qui constitue une prestation à affectation spéciale. L'AAH est donc considérée comme subsidiaire aux avantages de vieillesse. Ainsi, le bénéficiaire de l'AAH atteignant l'âge légal de départ doit aller liquider ses droits à retraite ou demander le bénéfice de l'Aspa s'il remplit les conditions de ressources correspondantes.

Tous les bénéficiaires de l'AAH ne sont cependant pas traités de la même façon, notamment s'agissant de l'âge limite auquel ils peuvent prétendre à la prestation :

- le bénéfice de l'AAH2⁹¹ cesse à l'âge auquel les bénéficiaires peuvent prétendre à un avantage vieillesse ou à l'Aspa ;
- les bénéficiaires de l'AAH1 peuvent en revanche continuer à percevoir l'AAH (éventuellement sous forme de différentiel de prestation), voire l'un des compléments de l'AAH, sous réserve qu'ils en remplissent les conditions d'octroi.

Cette différence de situation entre bénéficiaires d'AAH apparaît justifiée. En effet, le bénéfice de l'AAH1 n'est pas lié à la possibilité ou non d'exercer une activité professionnelle alors que c'est le cas pour l'AAH2. Il apparaît par contre que dans le cas des bénéficiaires de l'AAH1, l'obligation d'entamer des démarches afin de faire valoir ses droits à l'Aspa avant, éventuellement, de solliciter le différentiel d'AAH correspondant (la différence entre les deux prestations est de 7,46 € à taux plein) pour ensuite faire valoir ses droits à complément conduit à exiger de cette catégorie de bénéficiaires des démarches supplémentaires superflues. Aussi, pour faciliter le parcours des bénéficiaires, il semblerait plus justifié de permettre aux bénéficiaires de l'AAH1 de continuer à percevoir leur allocation lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite.

Proposition 1.10 : permettre aux bénéficiaires de l'AAH1 de continuer à percevoir l'AAH, sans avoir à solliciter l'ASPA, lorsqu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite

⁸⁹ Décret n° 2010-1403 du 12 novembre 2010 modifiant les modalités d'évaluation des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'allocation aux adultes handicapés.

⁹⁰ Les bases ressources du RSA étant plus larges que celles de l'AAH, les évolutions de revenus susceptibles de faire varier le montant de l'allocation devraient toutefois être moins nombreuses.

⁹¹ De même que celui de l'ASI.

4.3.1 Les personnes demandant l'AAH doivent faire l'objet d'un traitement équitable sur l'ensemble du territoire

Les pratiques actuelles d'attribution de l'AAH font l'objet de vives critiques venant du secteur associatif comme des administrations en charge de ce sujet : absence de critères d'attribution clairs, différences locales d'interprétations et emploi de critères erronés conduiraient en effet à un traitement inéquitable des différents allocataires.

Les différences de traitement peuvent, pour partie, être relativisées. Elles peuvent d'abord être liées aux difficultés intrinsèques à l'évaluation du degré de handicap. Par ailleurs, la situation du handicap n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. La DREES (2012) a ainsi pu montrer que 70 % des disparités d'attribution entre les départements étaient liées à des différences sociodémographiques.

Les divergences et erreurs d'attribution sont toutefois bien une réalité et elles doivent absolument être évitées afin de permettre à chacun de bénéficier de sa prestation à juste droit et traiter de la même manière les personnes en situation de handicap. Elles résultent en grande partie des difficultés à bien appréhender la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » qui conditionne l'octroi de l'AAH².

La question de l'appréciation de la quotité de travail compatible avec cette RSDAE pose par exemple de très nombreux soucis d'interprétation. En effet, les textes⁹² précisent que la RSDAE est compatible avec une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail pour « *une durée de travail inférieure à un mi-temps, dès lors que cette limitation du temps de travail résulte exclusivement des effets du handicap du demandeur.* »

Pour les associations de personnes en situation de handicap rencontrées, cette disposition interdirait la possibilité pour les bénéficiaires de l'AAH² d'exercer un travail d'une durée égale à un mi-temps tout en cumulant le bénéfice de leur allocation, décourageant ainsi leur insertion professionnelle. Inversement, le ministère des Affaires sociales estime que l'analyse d'un seul critère ne devrait pas suffire à se prononcer sur la RSDAE et que la reconnaissance de cette restriction devait faire suite à une approche « globale de la situation du demandeur ». En conséquence, si des personnes handicapées jouissent d'un contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à un mi-temps et que, à la suite de difficultés en lien direct avec leur handicap, elles ne peuvent plus exercer pleinement leur activité professionnelle pour cette même durée telle que stipulée dans leur contrat de travail, il appartient à l'équipe pluridisciplinaire d'analyser la situation de la personne dans sa globalité et la durée de travail figurant au contrat ne constitue donc que l'un des indices dont il faut tenir compte parmi d'autres pour décider en matière de RSDAE.

Au vu de cet exemple, l'harmonisation et la clarification des pratiques sont une nécessité. Elles pourraient alors passer par la diffusion, sur l'ensemble de territoire national, de supports plus adaptés que les instruments aujourd'hui utilisés⁹³ et un rôle accru de l'Etat dans la procédure d'attribution de l'allocation. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas de donner à l'Etat un « droit de veto » comme celui dont disposent aujourd'hui les conseils départementaux sur la prestation de compensation du handicap (PCH), mais plutôt de permettre à des personnels formés de participer au travail des équipes pluridisciplinaires afin de contribuer à l'harmonisation des pratiques.

Ces mesures nécessiteraient un travail approfondi au niveau central pour assurer la rédaction du guide ainsi que des efforts de formation voire de redéploiement d'effectifs au sein des services déconcentrés.

⁹² Article D. 821-1-1 CSS.

⁹³ Un nombre important de décisions d'attribution de l'AAH sont encore liés à l'utilisation prescriptive faite du schéma d'instruction de la notion de RSDAE, connu sous l'appellation « d'arbre de décisions » joint en Annexe 2 de la circulaire N°DGCS/SD1/2011/413 du 27 octobre 2011, malgré les alertes effectuées par la DGCS à ce sujet.

Proposition 1.11 : préparer un guide d'attribution pour remédier aux disparités d'attribution de l'AAH par les MDPH.

Proposition 1.12 : accroître le rôle de l'Etat dans la procédure d'attribution de l'allocation, en particulier au sein des équipes pluridisciplinaires.

Tableau 21 : Synthèse du scénario 1

Scénario 1	Parcours de l'allocataire	Non-recours	Niveau de vie	Equité	Soutenabilité financière	Mise en œuvre administrative
Prop. 1.1 : développer les outils numériques	++	+			-	-
Prop. 1.2 : favoriser les échanges de données pour réduire ou supprimer les pièces justificatives	+++	++			-	--
Prop. 1.3 : rendre plus prévisibles les montants versés en avec « l'effet figé » trois mois	++	+			-	--
Prop. 1.4 : assurer la montée en charge de l'ADA	+		+	+		-
Prop. 1.5 : aligner les dispositifs d'intéressement de l'ASS et du RSA.	+		-	++	++	
Prop. 1.6 : mettre fin à la possibilité de cumul de l'AAH avec l'ASS			-	++	+	-
Prop. 1.7 : pouvoir attribuer plus longtemps ou définitivement l'AAH1 à titre dérogatoire	++					+
Prop. 1.8 : rendre les démarches de l'AAH plus « faciles à lire et à comprendre »	+	+				
Prop. 1.9 : étudier les possibilités d'extension de l'effet figé trois mois pour les personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire ou protégé	++			+		-
Prop 1.10 : permettre aux bénéficiaires de l'AAH1 de continuer à percevoir l'AAH à la retraite	++		+	-	-	
Prop. 1.11 : préparer un guide d'attribution pour remédier aux disparités d'attribution de l'AAH par les MDPH.	++			++		+
Prop. 1.12 : accroître le rôle de l'Etat dans la procédure d'attribution de l'allocation, en particulier au sein des équipes pluridisciplinaires.				++	-	-
<i>Synthèse du scénario 1</i>	++	+	+/-	+	+/-	-

5 SCENARIO 2 : REGROUPEUR LES DIX MINIMA SOCIAUX EXISTANTS AUTOUR DE CINQ POLES

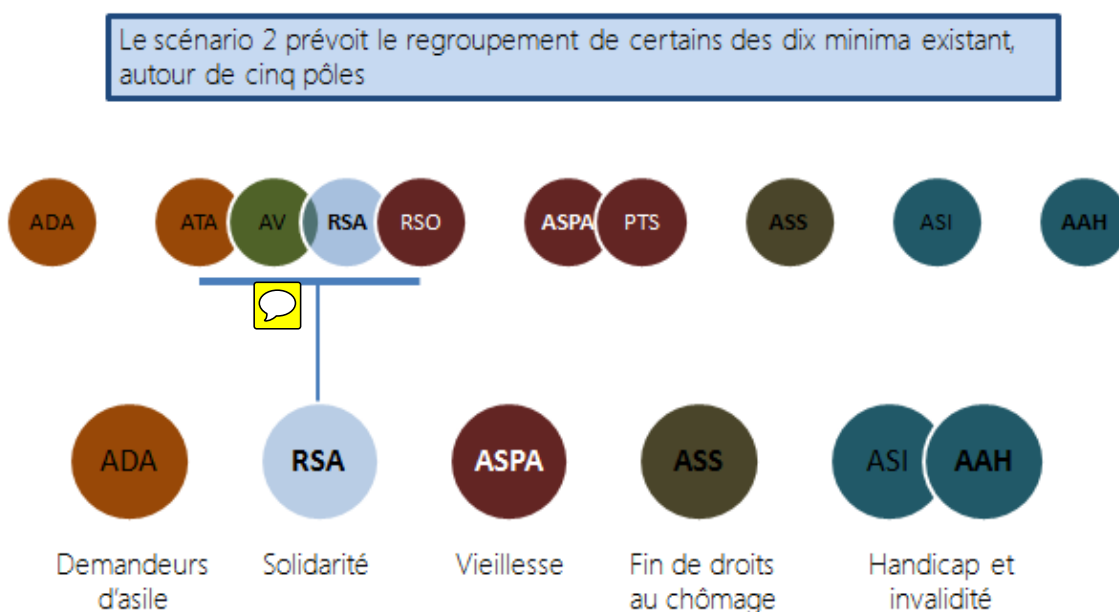
5.1 Le système actuel pourrait être profondément simplifié à travers une réduction importante du nombre de minima sociaux

Afin de renforcer la légitimité de dispositifs dont la complexité apparaît trop forte, il est proposé dans ce scénario d'opérer un rapprochement des différents minima en fonction de leur objet et des bénéficiaires visés.

Aux côtés d'un RSA de droit commun et d'une ASS recentrée sur les allocataires les plus proches du marché du travail, deux prestations spécifiques liées à la vieillesse et au handicap seraient alors maintenues. Un tel système permettrait à la fois de préserver l'existence de « filets de sécurité » visant à protéger chacun de nos concitoyens contre l'ensemble des difficultés pouvant survenir tout au long de la vie, de simplifier très significativement le système existant, et de réduire les différences de traitement entre les bénéficiaires. L'ASPA, issue elle-même d'une simplification importante du paysage des minima sociaux liés à la vieillesse, serait préservée en l'état, tout comme l'ADA, créée en août 2015 et dont la spécificité m'apparaît toujours justifiée.

Ce scénario se rapproche des propositions formulées par la Cour des comptes dans son référentiel publié en novembre 2015⁹⁴. Il s'en distingue toutefois sur un point majeur : l'avenir de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les effets négatifs de la suppression de cette allocation sont tels que je recommande plutôt son adaptation en limitant sa durée, afin d'en faire un prolongement temporaire de l'allocation de retour à l'emploi et dans le but de favoriser le retour à l'emploi de ses bénéficiaires.

Schéma 4 : Le regroupement des dix minima actuels



Source : auteur

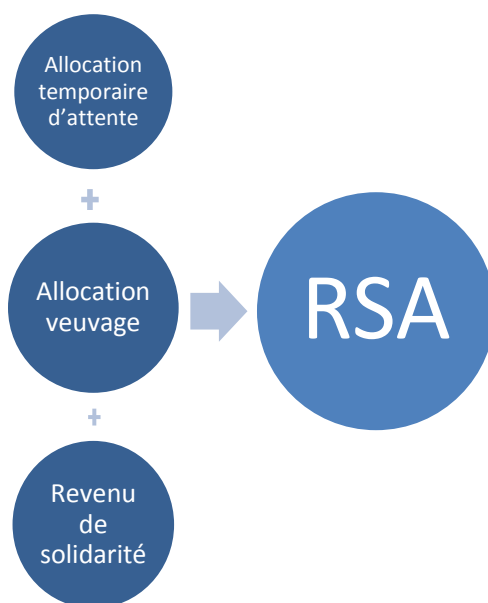
⁹⁴ Cour des comptes, *Les minima sociaux*, op. cit.

La division par deux du nombre de minima sociaux répond pleinement aux objectifs qui m'ont été fixés dans le cadre de cette mission. Le regroupement en ensembles cohérents liés aux objectifs des prestations et au profil des allocataires, assure tout d'abord une plus forte équité du système, en traitant dans les mêmes conditions les allocataires relevant d'un même pôle. Elle contribue de surcroît à simplifier fortement l'architecture du système actuel, en donnant davantage de lisibilité à l'allocataire. Elle permettrait enfin de réduire le nombre d'opérateurs impliqués et les coûts de gestion d'un tel ensemble.

5.2 Le revenu de solidarité active serait conforté dans son rôle de socle de dernier recours en intégrant trois autres minima

Alors même que sa création est relativement récente par rapport aux autres minima sociaux – 1988 pour le RMI, 2009 pour le dispositif actuel – le RSA est aujourd'hui le minimum social comptant le plus grand nombre d'allocataires. Cela tient à son rôle central de revenu socle destiné à toute personnes ne disposant pas d'un niveau suffisant de ressource. Le scénario 2 prévoit de le conforter dans sa fonction de recours universel en y intégrant trois autres minima comptant un nombre réduit d'allocataires : l'allocation veuvage, l'allocation temporaire d'attente ainsi que le revenu de solidarité outre-mer (RSO), spécifique à ces territoires.

Schéma 5 : Un regroupement de trois minima existants dans le RSA



Source : auteur

5.2.1 Le RSA pourrait permettre de prendre en charge les publics actuellement visés par l'allocation veuvage

Rétablie en 2010, l'allocation veuvage est touchée par 7 000 bénéficiaires environ et vise des personnes en situation de veuvage de moins de 55 ans. Elle est versée par les caisses de retraite. L'existence spécifique de cette allocation est justifiée par la volonté de couvrir les veufs et veuves ne disposant pas de revenus propre, ni de pension de réversion en raison de leur jeune âge, notamment pour leur laisser le temps d'organiser une nouvelle vie professionnelle.

Trois raisons peuvent justifier la suppression de l'allocation veuvage et son remplacement par le RSA. Tout d'abord, l'existence même d'un instrument spécifique aux côtés d'un dispositif de droit commun, le RSA, dont l'un des objectifs est également de fournir un revenu minimum à des personnes en situation de difficulté, peut être contestée. Pour les cas de veuvage précoce avec enfants, les montants servis par le RSA majoré sont par ailleurs supérieurs aux montants de cette allocation veuvage. Enfin, le fait que le bénéficiaire ait à s'adresser à une caisse de retraite (CARSAT) est source de complexité pour des usagers n'ayant justement pas encore atteint l'âge de 55 ans, et donc encore peu de liens avec la retraite.

La suppression de l'allocation veuvage conduirait toutefois à trois situations distinctes selon la situation familiale de la personne (avec ou sans enfant à charge) et son niveau de ressources (au regard du plafond actuel du RSA) :

- les personnes ayant des enfants à charge pourront, comme c'est le cas aujourd'hui, demander le bénéfice du RSA majoré (pendant un an, dans la limite de trois ans au maximum). Ce cas pourrait concerner environ 35 % des bénéficiaires⁹⁵ ;
- les personnes seules dont le niveau de ressource est inférieur au plafond du RSA bénéficieront du RSA, mais les montants servis seraient inférieurs à l'allocation veuvage qu'elles perçoivent actuellement (de 80 €/mois pour une allocation à taux plein) ;
- les personnes seules qui auraient pu toucher l'allocation veuvage, mais dont le niveau de ressource serait supérieur à celui du RSA (524,68 €) ne disposeraient pas de ressources, ce qui est le cas le plus préoccupant.

Les effets de cette proposition doivent bien prendre en compte le fait que le bénéfice de l'allocation veuvage est limité dans le temps (à un an), tout comme la possibilité de bénéficier du RSA majoré (de un à trois ans). Les « gains » associés à cette proposition pour les personnes ayant des enfants sont par ailleurs limités par le fait qu'une personne dans cette situation peut d'ores et déjà compléter ses revenus par le RSA majoré, puisque le RSA est différentiel. Actuellement, cela entraîne toutefois une double démarche pour l'utilisateur, qui doit d'abord faire valoir ses droits auprès d'une Carsat puis d'une Caf.

Afin de limiter les « pertes » associées à cette proposition, la réforme, comme tous les scénarii proposés dans ce rapport, se ferait sur le flux de nouveaux entrants et les conditions d'entrées dans le RSA majoré pourraient également être revues afin de permettre un élargissement aux personnes veuves sans enfants.

En raison du faible nombre de personnes concernées, il est difficile de disposer de données suffisamment précises pour chiffrer l'impact financier d'une telle mesure. Au vu des effets mentionnés, cette mesure devrait avoir des effets budgétaires très légèrement positifs mais en tout état de cause limités.

Proposition 2.1 : supprimer progressivement l'allocation veuvage et basculer ses nouveaux bénéficiaires vers le RSA

⁹⁵ Il s'agit d'une extrapolation reposant sur la mesure des personnes touchées par le veuvage précoce : 35 % des veufs précoces sont ainsi à la tête d'une famille monoparentale (Drees, *Le veuvage précoce*, juillet 2012). Il n'existe pas de statistiques détaillées sur la composition familiale des ménages touchant l'allocation veuvage.

5.2.2 Le maintien d'une allocation temporaire d'attente spécifiquement ciblée sur les anciens détenus et les expatriés de retour en France doit être interrogé

Comme évoqué *supra*, l'allocation temporaire d'attente ne concerne plus aujourd'hui que les anciens détenus et les et les expatriés de retour en France ayant travaillé mais n'ayant pas cotisé à l'assurance chômage

Le maintien de cette prestation apparaît peu justifié aujourd'hui : d'un montant inférieur au RSA, l'ATA peut d'ores et déjà être complétée par celui-ci à partir de 25 ans (les plafonds de ressources sont identiques). Par ailleurs, l'objectif d'insertion des publics concernés peut aussi bien être atteint avec le RSA qu'avec la prestation actuelle, d'autant plus après la mise en œuvre des préconisations de la dernière partie de ce rapport.

La suppression de l'ATA doit s'accompagner :

- d'un accès des détenus de moins de 25 ans au RSA, ce qui rejoint l'objectif énoncé plus haut de permettre l'accès de tous les 18-25 ans sans ressource au RSA. Environ 3 000 bénéficiaires de l'ATA sont des détenus de moins de 25 ans ;
- de mesures visant à assurer l'inscription des détenus auprès des CAF dès leur sortie de détention (comme c'est actuellement le cas pour l'ATA2 auprès de Pôle emploi), afin de s'assurer que les personnes concernées puissent percevoir une aide sans délai.

Les dépenses totales liées à cette mesure ne devraient pas excéder 3 M€, sans compter les coûts liés à l'accès des jeunes au RSA. Cette mesure serait mise en place sur le flux de nouveaux entrants, la gestion actuelle s'éteignant automatiquement au bout de douze mois à compter du basculement.

Proposition n°1 : **Proposition 2.2 : supprimer l'allocation temporaire d'attente (ex « ATA 2 ») et permettre aux allocataires concernés de bénéficier uniquement du RSA**

5.2.3 L'existence du RSO, spécifique à l'outre-mer et dont l'objectif est de sortir les allocataires du marché du travail, est également à revoir

Comme indiqué *supra*, le RSO est un dispositif géographiquement ciblé (aux départements d'outre-mer) qui a pour effet de sortir du marché du travail ses bénéficiaires, des bénéficiaires du RSA depuis au moins deux années âgés de 55 à 65 ans..

Les responsables parlementaires que j'ai rencontrés au cours de ma mission ont tout d'abord évoqué le caractère « stigmatisant » d'une telle allocation réservée aux bénéficiaires outre-mer en contrepartie d'un engagement à se retirer du marché du travail, soit un objectif inverse à toutes les politiques publiques visant à encourager l'activité des seniors mises en place depuis plus d'une décennie. Cette allocation souffre en outre d'un véritable défaut de suivi administratif. Sa mise en extinction progressive pourrait donc être envisagée.

Les effets de cette mesure doivent faire l'objet de quelques analyses complémentaires⁹⁶. Des travaux conduits en 2009⁹⁷ avaient mis en évidence le fait qu'environ 30 % des allocataires du RSO auraient vu leurs ressources baisser en cas de basculement dans le RSA, parce que ces personnes seraient bénéficiaires de prestations familiales exclues de la base ressource du RSO. Cette évaluation est toutefois sujette à caution puisque la part des ménages allocataires du RSO et de telles prestations serait bien loin d'atteindre 30 % du nombre total de personnes touchant le RSO. La mesure pourrait par ailleurs obliger les départements concernés à prévoir le maintien des mesures d'insertion qui disparaissaient jusqu'alors avec le passage de l'allocataire du RSA au RSO. La proposition enfin n'aurait pas le même impact sur tous les territoires : en particulier, 59 % des allocataires actuels du RSO vivent sur l'île de la Réunion⁹⁸. Les enjeux budgétaires globaux autour de cette mesure ne paraissent toutefois pas substantiels, surtout au regard du flux réduit de nouveaux entrants dans ce dispositif.

Proposition 2.3 : **supprimer le revenu de solidarité outre-mer (RSO) au profit d'un basculement vers le RSA**

5.3 La limitation de la durée de perception de l'allocation spécifique de solidarité permettrait de redonner au dispositif son rôle de transition vers l'emploi

Depuis sa création en 1984, l'ASS présente un caractère hybride, à mi-chemin entre revenu de remplacement, en raison de la condition d'activité requise et de l'intervention en fin d'indemnisation chômage, et minimum social, dans la mesure où l'allocation est soumise à condition de ressources. Son mode de financement est atypique, puisqu'il met en jeu une contribution des fonctionnaires, complétée par des subventions de l'Etat accordées au Fonds de solidarité⁹⁹.

Son existence est de fait régulièrement remise en question. Ainsi, à la création du RSA, le rapprochement des deux dispositifs avait déjà été envisagé, la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoyant la remise d'un rapport du gouvernement au Parlement à ce sujet¹⁰⁰ qui n'a en réalité jamais été produit. Elle avait également été envisagée lors des débats sur le PLF 2016, et la feuille de route 2015-2017 du plan pauvreté mentionne bien l'engagement de « travaux sur la fusion du RSA et de l'ASS ». Mes travaux sur l'ASS se sont donc inscrits dans ce cadre. Au vu des effets d'une telle mesure, j'ai toutefois préféré proposer une alternative à cette fusion, avec une réduction de la durée de perception de l'ASS à deux ans afin de lui redonner tout son rôle en matière de transition vers l'emploi.

Schéma 6 :

⁹⁶ A l'occasion de la remise au Parlement du rapport sur l'adaptation du revenu de solidarité et ses modalités, prévu par la loi n°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

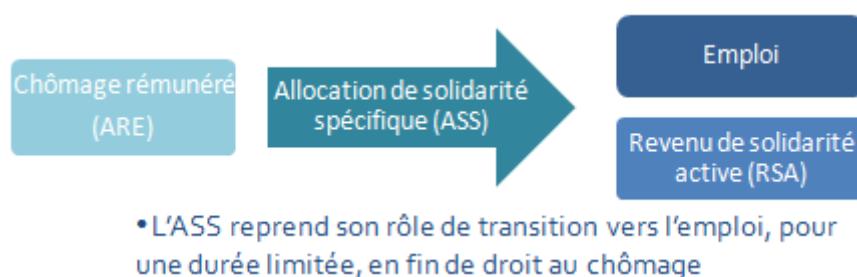
⁹⁷ Rapport de René-Paul Victoria, député de la Réunion, *Propositions de mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion (CUI) en outre-mer*, avril 2009.

⁹⁸ Une analyse régionalisée des flux d'entrée n'a toutefois pu être conduite dans les délais impartis à la mission.

⁹⁹ L'existence même de ce Fonds fait d'ailleurs l'objet de critiques récurrentes. Dans les délais qui m'étaient impartis, la question de l'avenir de cette structure n'a pu être examinée de manière approfondie. Les différentes pistes évoquées notamment par la Cour des Comptes dans son rapport public annuel (maintien de la structure, adossement au réseau de la DGFIP ou transfert du recouvrement à l'ACCOS) doivent faire l'objet d'une expertise poussée notamment pour que la solution retenue *in fine* permette bien d'assurer la transparence de la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité acquittée par les agents publics.

¹⁰⁰ Article 6 de la loi du 1^{er} décembre 2008.

Schéma 7 : Le rôle central de l'allocation spécifique de solidarité



Source : auteur

5.3.1 Les effets négatifs d'une fusion du RSA et de l'ASS sur les revenus et pensions des allocataires conduisent à écarter cette mesure

L'ASS et le RSA concernent aujourd'hui deux publics relativement proches et souffrant des mêmes difficultés d'accès à l'emploi. Pour autant, ces publics sont traités selon des modalités très différentes, ce qui soulève une véritable interrogation en termes d'équité. En effet, les deux instruments se distinguent par leur bases ressources – revenus imposés pour l'ASS, quasi-totalité des ressources du foyer y compris les prestations sociales pour le RSA, la prise en compte de la composition familiale, le caractère différentiel du montant, l'octroi ou non de trimestres cotisés de retraite, les obligations souscrites par l'allocataire et le dispositif d'intéressement.

Dans un objectif de lutte contre la pauvreté et d'insertion des allocataires de minima sociaux, le fonctionnement du RSA apparaît ainsi à la fois plus cohérent mais également plus sophistiqué que celui de l'ASS. La fusion des deux dispositifs constituerait également une avancée majeure en termes de simplification par ses effets importants : l'ASS compte en effet environ 490 000 allocataires et une mise en extinction du dispositif pourrait concerner jusqu'à 200 000 personnes¹⁰¹.

Toutefois, les travaux menés sur ce sujet ont permis de mettre en évidence toutes les difficultés que ne manquerait pas de poser une telle réforme. La suppression du flux d'entrée à l'ASS aurait en effet des conséquences importantes sur le niveau de revenu des demandeurs d'emploi les plus fragilisés :

- plus de 20 % des bénéficiaires actuels de l'ASS ne seraient pas éligibles au RSA et 88 % des bénéficiaires de l'ASS subiraient des pertes de revenus ;
- ces pertes moyennes mensuelles pourraient être importantes :
 - 455 € pour les personnes qui ne seraient éligibles ni à la prime d'activité, ni au RSA socle ;
 - 233 € pour les personnes éligibles à la seule prime d'activité ;
 - 82 € pour ceux éligibles au RSA socle ;
 - 72 € pour les allocataires éligibles au RSA socle et à la prime d'activité.
- la disparition des droits à retraite entraînerait pour ces demandeurs d'emploi une réduction du montant des pensions de 129 € en moyenne par rapport à ce qu'ils auraient perçu s'ils avaient pu bénéficier de l'ASS, les bénéficiaires actuels validant en moyenne 18,4 trimestres au titre de l'ASS.

¹⁰¹ Flux d'entrée annuel moyen observé entre 2012 et 2014 par Pôle emploi.

Cette hypothèse de rapprochement ne me paraît donc pas en mesure de satisfaire les objectifs qui m'ont été fixés dans le cadre de cette mission. Si cette proposition renforce l'équité entre les bénéficiaires de minima sociaux et la simplicité de l'architecture du système, elle conduirait à détériorer fortement la situation de tous les demandeurs d'emploi en difficulté qui ne seraient pas parvenus à réintégrer le marché du travail durant leur période d'indemnisation du chômage, en réduisant leurs niveau de vie aussi bien que leurs droits connexes.

5.3.2 L'ASS peut toutefois être réformée en réaffirmant sa logique de transition entre le chômage indemnisé et l'emploi

5.3.2.1 La limitation de la durée de l'ASS permettrait de conserver un dispositif destiné aux demandeurs d'emploi les plus fragiles

Les effets négatifs d'une fusion du dispositif ne doivent cependant pas conduire à abandonner toute idée de réformer le fonctionnement de l'ASS. En effet, les constats dressés précédemment justifient une réforme d'ampleur de cet instrument, sans priver les demandeurs d'emploi de longue durée de la possibilité de disposer d'une aide directement après leur période d'indemnisation chômage, y compris s'ils dépassent le montant de ressources versé pour le RSA.

Contrairement à une idée parfois répandue, la durée de perception de l'ASS n'est pas limitée dans le temps. La condition d'entrée dans le dispositif, fixé à 5 ans de travail au cours des 10 dernières années précédant la perception d'allocations de retour à l'emploi, n'est vérifiée par Pôle emploi qu'à l'entrée dans le dispositif, et l'allocataire n'en sort ensuite que s'il dépasse le plafond de ressources. Aussi, l'ASS compte une part importante de bénéficiaires présents dans le dispositif depuis plusieurs années : si, en 2013 58 % des bénéficiaires de l'ASS restaient moins de deux ans à l'ASS, 24 % y restaient de deux à cinq ans, 12 % de deux à cinq ans et 6 % plus de dix ans. Deux catégories de population bien distinctes ont donc recours à l'ASS : des chômeurs en fin de droit proches du marché du travail qui parviennent à quitter rapidement le dispositif (en moins de deux ans) et des allocataires en difficulté, ne parvenant pas à sortir de cette situation et pour lesquels la sortie de l'ASS ne correspond d'ailleurs pas toujours à une reprise d'emploi¹⁰².

Face à ce constat, la réforme de l'ASS peut être guidée par deux idées :

- maintenir, pour les demandeurs d'emploi en fin de droits, un dispositif permettant de leur assurer un soutien temporaire ;
- poursuivre un traitement équitable entre allocataires du RSA et de l'ASS conservant à l'ASS une fonction de transition.

Au vu des éléments présentés ci-dessus sur le temps passé par les bénéficiaires dans l'ASS, limiter à deux ans la durée du dispositif me paraît être la piste plus cohérente. L'objectif serait ainsi d'assurer aux bénéficiaires les plus proches de l'emploi, qui ont simplement besoin de disposer d'un peu plus de temps après la fin de leurs droits à indemnisation chômage, des ressources plus importantes mais temporaires dans une perspective de retour sur le marché du travail.

5.3.2.2 Cette limitation de la durée pourrait en contrepartie s'accompagner d'une hausse des montants servis aux allocataires de l'ASS

Une telle réforme se ferait sur le flux de nouveaux entrants. A ma demande, Pôle Emploi a simulé les effets d'une telle limitation dans le temps de la durée de perception de l'ASS à deux ans tout en faisant varier les montants :

¹⁰² Les motifs de sortie de l'ASS ne sont pas toujours connus par Pôle emploi, notamment en cas de liquidation de la pension de retraite de la personne concernée.

- option 1 : avec un taux d'ASS inchangé (16,25 €/jour), le coût global des entrants d'une année serait de 1 003,2 M€ soit une économie¹⁰³ de 1 083,8 M€ en comparaison de la situation actuelle ;
- option 2 : avec un taux de 20,0 €, le coût global des entrants d'une année serait de 1 234.7 M€ soit 853,3 M€ de moins qu'aujourd'hui ;
- option 3 : avec un taux de 24,0 €, le coût global des entrants d'une année serait de 1 481.6 M€ soit 606.4 M€ de moins que la situation actuelle sans limitation de durée.

Au vu de ces simulations, il me paraît souhaitable que la limitation de la durée de l'ASS s'accompagne d'une hausse significative des montants versés aux allocataires, sur le modèle de la troisième option.

5.3.2.3 La mesure produirait ses principaux effets deux ans après son entrée en vigueur

Au-delà des effets financiers, cette réforme aurait des effets sur les revenus perçus par le flux des bénéficiaires (il ne s'agit pas de réformer la situation des allocataires actuels qui continuerait à bénéficier de l'ASS selon les mêmes modalités qu'aujourd'hui). En comparaison avec la situation actuelle, la limitation de la durée de l'ASS conduirait¹⁰⁴ :

- à une perte, pour les bénéficiaires, de 3 600 € sur trois ans en moyenne ;
- à une perte supérieure à 20 000 € sur trois ans pour 10,9 % des bénéficiaires – il s'agirait des bénéficiaires n'ayant pas accès au RSA ;
- à des pertes en moyenne plus importantes pour les personnes de 50 ans et plus, quelle que soit leur configuration familiale (28 % des bénéficiaires en tout), et à des gains limités aux personnes de moins de 30 ans avec enfants.

La coexistence de deux mécanismes d'ASS différents impliquerait une période de double gestion par Pôle emploi jusqu'à extinction des modalités présentes de gestion¹⁰⁵. Par ailleurs, des règles précises en matière de possibilité de contrôle des conditions d'entrée dans le dispositif ou de définition d'une période transitoire doivent encore être définies. Les simulations des effets de la mesure ont ici été proposées avec un maintien des conditions d'activité existant aujourd'hui (avoir travaillé cinq ans au cours des dix ans précédents la fin du dernier contrat de travail ayant permis l'ouverture des droits à l'allocation de retour à l'emploi) et des conditions d'éligibilité en termes de ressources inchangées (basées sur les ressources de l'impôt sur le revenu du demandeur et de son conjoint).

Cette mesure présente un coût budgétaire immédiat potentiellement important, puisqu'elle ne produit ses effets d'économie qu'au bout de deux ans. Si elle devrait être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, le surcoût annuel pour les exercices 2017 et 2018 est estimé à 700 M€ environ. Les économies attendues (ici 355 M€ environ sur la base de l'année 2016) n'auraient lieu qu'au bout de ces deux ans, et seraient en partie compensées par un surcoût lié au basculement d'une partie des allocataires au RSA¹⁰⁶. Ce chiffre doit toutefois être comparé avec les économies attendues de la suppression nette de l'ASS qui, en tenant compte des effets de la prime d'activité, était estimé à 860 M€ environ (toujours hors surcoût lié au RSA).

¹⁰³ Deux ans après la mise en œuvre de la réforme.

¹⁰⁴ D'après les chiffres fournis par Pôle emploi.

¹⁰⁵ Il faut compter neuf ans pour qu'il reste moins de 10 % d'allocataires de l'ASS toujours dans le dispositif.

¹⁰⁶ 48 % des bénéficiaires du stock d'ASS serait en effet éligible au RSA ou à la prime d'activité et pourrait solliciter ces deux dispositifs financés respectivement par les conseils départementaux et l'Etat.

Cette modification des règles de l'ASS conduirait également à un transfert de charges important vers les conseils départementaux, puisque comme nous l'avons indiqué une part importante de bénéficiaires de l'ASS pourrait demander le bénéfice du RSA au bout de ces deux ans. Dans ce cas précis, la mesure envisagée ne consiste pas en un « transfert de compétence » au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Toutefois, une mesure de réduction de la durée de l'ASS (incluant également le stock d'allocataires) avait été regardée en 2003 comme une « extension de compétence » relevant également du champ de l'article 72-2 de la Constitution. L'Etat devrait donc prévoir un transfert de ressources, dont le législateur appréciera le niveau dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Proposition 2.4 : **limiter la durée de perception de l'allocation de solidarité spécifique à deux ans**

5.4 L'allocation supplémentaire d'invalidité et l'allocation adulte handicapé peuvent être rapprochées de deux manières

5.4.1 La coexistence de l'ASI et de l'AAH, fonctionnant selon des modalités différentes, est source d'inégalités de traitement et de complexité pour les usagers

La question du rapprochement de l'AAH et de l'ASI se pose également depuis plusieurs années déjà. Certes, la reconnaissance et l'indemnisation de l'invalidité et du handicap répondent à deux logiques bien distinctes : l'appréciation de la capacité de travail pour la première, au regard de la société pour la seconde.

Malgré ces différences de conception, les deux minima se rapprochent pourtant de plus en plus. Par nature subsidiaire, l'AAH peut déjà venir compléter une allocation d'invalidité. Ainsi, une personne ayant obtenu la reconnaissance de son invalidité a ensuite le droit d'entreprendre les démarches visant à la reconnaissance de son handicap. Or, un nombre croissant d'assurés relèvent à la fois de l'invalidité et du handicap et doivent alors faire face à des démarches difficiles à comprendre, auprès de leur caisse d'assurance maladie d'abord, puis des MDPH. Cette dualité de démarches particulièrement lourde participe largement de la complexité d'ensemble du système des minima sociaux et a été largement relayée par le secteur associatif à l'occasion des auditions menées à ce sujet. La confusion à ce sujet est d'ailleurs entretenue par la possibilité qu'ont désormais les bénéficiaires de l'ASI de bénéficier des compléments actuels à l'AAH (le complément de ressource et la majoration pour vie autonome).

Au-delà de la complexité des démarches pour l'utilisateur et de l'illisibilité du système, les montants servis ne sont pas les mêmes. En effet, alors que l'AAH peut atteindre (hors complément) 807,65 €, l'allocation supplémentaire d'invalidité qui vient compléter les faibles pensions d'invalidité permet à la personne invalide de toucher au plus 702 € mensuels. C'est d'ailleurs l'existence de ce différentiel qui conduit les personnes reconnues invalides à entamer les démarches visant à bénéficier de l'AAH.

Le rapprochement de l'ASI et de l'AAH permettrait donc d'assurer plus d'équité envers les 70 000 bénéficiaires de l'ASI et de simplifier un système aujourd'hui complètement illisible pour les bénéficiaires. Ce rapprochement exclut évidemment une suppression simple de l'ASI car de nombreuses personnes invalides ne pourraient pas compenser cette perte par le bénéfice de l'AAH, à laquelle ils ne sont pas forcément éligibles.

5.4.2 L'accès à l'AAH pourrait être automatisé pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité à faibles revenus

La première proposition consisterait à supprimer l'ASI en automatisant le recours à l'AAH. Cette proposition suppose de dispenser tous les titulaires d'une pension d'invalidité du volet d'évaluation effectué par la MDPH, s'ils remplissent les conditions de ressource : concrètement, ils n'auraient pas à déposer de dossier de demande d'AAH à la MDPH. L'attribution se ferait alors suite à l'évaluation du médecin-conseil de l'organisme d'assurance maladie et l'examen des conditions administratives (conditions de ressource, de résidence, etc.) seraient étudiés par les organismes payeurs de l'AAH (CAF/MSA).

Cette proposition permettrait aux personnes invalides ne bénéficiant pas de l'AAH de disposer d'un avantage financier important (le différentiel net incluant la pension d'invalidité et le montant de l'ASI étant supérieur à 100€/mois). Il n'a toutefois pas été possible de chiffrer entièrement cette mesure¹⁰⁷. Elle risquerait également de conduire à une rupture d'égalité entre les personnes invalides qui bénéficieraient d'une présomption d'AAH et les personnes handicapées non titulaires d'une pension d'invalidité. On l'a vu toutefois, la différence de situation entre personnes invalides et personnes en situation de handicap pourrait justifier un traitement différent dans un tel cas.

5.4.3 Les modalités d'évaluation du handicap et de l'invalidité pourraient être rapprochées

Deux propositions techniques peuvent être proposées comme alternative à un alignement direct « par le haut » de l'ASI sur l'AAH.

Un travail approfondi devrait d'abord être menée sur l'appréciation de l'invalidité, qui apparaît aujourd'hui désuète et peu encadrée, afin de permettre aux médecins-conseil de l'Assurance maladie de s'approprier progressivement la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE). Par ailleurs, des réflexions sur la convergence entre les critères actuels de pensions d'invalidité (de 1^{ère} et de 2^e catégorie) et ceux d'évaluation du taux d'incapacité pourraient également être menées.

Plusieurs points semblent toutefois applicables à plus court terme :

- d'ores et déjà, les pensionnés d'invalidité de catégorie 3 devraient pouvoir bénéficier automatiquement de l'AAH plutôt que de l'ASI. Cette situation ne concernerait au plus que 2 500 personnes mais dont la situation est sans ambiguïté au regard du handicap avéré (le bénéficiaire d'une pension de 3^e catégorie a en effet besoin d'une tierce personne pour accomplir les actes de la vie quotidienne) ;
- un décret du 30 décembre 2014¹⁰⁸ a par ailleurs posé le principe selon lequel une pension d'invalidité de 2^e et de 3^e catégorie pouvait servir de justificatif pour la reconnaissance d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %. Dans la mesure où l'invalidité est déjà évaluée en prenant en compte la capacité de travailler, la cohérence avec l'AAH2 soumise à l'évaluation d'une RSDAE pourrait en effet justifier ce choix. L'application de ce décret sur le terrain semble pourtant rencontrer de réelles difficultés auxquelles il convient de mettre fin dès que possible.

¹⁰⁷ Ni la Cnaf, ni la CNAMTS ne sont en mesure de savoir combien de personnes cumulent à la fois l'AAH et l'ASI.

¹⁰⁸ Le décret n°2014-1702 du 30 décembre 2014 a déjà fait un pas vers cette équivalence entre taux d'incapacité et d'invalidité en posant qu'une pension d'invalidité de 2^e et de 3^e catégorie pouvait servir de justificatif pour la reconnaissance d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %. En pratique toutefois, certaines MDPH ont refusé l'attribution de l'AAH à des bénéficiaires d'une pension de 2^e catégorie au motif que leur taux d'incapacité était jugé inférieur à 50 %.

Proposition 2.5 : rapprocher l'allocation supplémentaire d'invalidité de l'allocation pour adultes handicapés

Tableau 22 : Synthèse du scénario 2

Scénario 2	Parcours de l'allocataire	Non-recours	Niveau de vie	Equité	Soutenabilité financière	Mise en œuvre administrative
Prop. 2.1 : supprimer l'allocation veuvage et permettre aux allocataires actuels de bénéficier du RSA	+		-	+	+/-	
Prop. 2.2 : supprimer l'allocation temporaire d'attente (ex « ATA 2 ») et permettre aux allocataires concernés de bénéficier uniquement du RSA	+		-	+	+	
Prop. 2.3 : supprimer le revenu de solidarité outre-mer (RSO)			-	+		
Prop. 2.4 : limiter la durée de perception de l'allocation de solidarité spécifique à deux ans			-	+	+	-
Prop. 2.5 : rapprocher l'allocation supplémentaire d'invalidité de l'allocation pour adultes handicapés	++		++	+	-	--
<i>Synthèse du scénario 2</i>	+		--	+	+/-	--

6 SCENARIO 3 : INSTAURER UNE COUVERTURE SOCLE COMMUNE UNIQUE, SE SUBSTITUANT A L'ENSEMBLE DES MINIMA EXISTANTS

Si chacun des deux premiers scénarios propose de véritables avancées, susceptibles d'améliorer directement la situation des allocataires et de respecter les objectifs d'équité, de simplicité et d'efficacité qui m'ont été fixés par le Premier ministre, une étape supplémentaire peut-être franchie dans le cadre d'une réforme des minima sociaux proposant une simplification plus radicale du système actuel. C'est cette étape que j'invite à franchir dans le cadre de ce troisième scénario.

6.1 Seule une réforme d'ampleur de l'architecture des minima sociaux permettrait de simplifier radicalement le système existant

Le maintien de dix minima sociaux ou la réduction de leur nombre pour n'en garder que la moitié présente l'avantage de préserver les situations acquises. Toutefois, ces deux voies de réforme impliquent de nombreux aménagements paramétriques, pour s'assurer de traiter de manière équitable les bénéficiaires de minima sociaux, et la multiplicité des dispositifs ne garantit pas que l'usager puisse comprendre plus aisément ses droits.

Dès lors, un autre scénario, proposant une refonte en profondeur de l'architecture globale du système des minima sociaux, me semble nécessaire. Un tel scénario implique que tout usager puisse être traité selon les mêmes règles quand ses ressources viennent à manquer, tout en bénéficiant d'un dispositif complémentaire qui corresponde aussi à ses propres spécificités. Pour ce faire, je préconise d'une part d'unifier les minima sociaux en mettant en place une couverture socle commune, et d'autre part de compléter un tel socle par deux compléments distincts.

Il s'agit d'un scénario particulièrement ambitieux, qui mettra du temps à se réaliser. Techniquement, il pose de nombreuses difficultés qui sont inhérentes à tout projet de réforme d'envergure qui concerne, comme c'est le cas ici, plusieurs millions de personnes. Je suis conscient de l'ampleur de la tâche. Malgré le concours très précieux de l'ensemble des administrations au cours de mes travaux, tous les impacts liés à ce chantier n'ont d'ailleurs pu être totalement pris en compte dans les délais qui m'étaient impartis et, si cette proposition devait être retenue, des études complémentaires seraient nécessaires.

Tout en restant réaliste sur les délais de mise en œuvre, il s'agit de promouvoir une approche volontariste, car je suis convaincu que les difficultés qu'affrontent aujourd'hui les bénéficiaires de minima sociaux méritent qu'un effort important soit consacré à réformer nos mécanismes de solidarité avec la plus grande recherche de cohérence et de simplicité.

6.2 Trois principes guident la construction de ce nouveau mécanisme

Afin de construire cette couverture socle pour tous, j'ai d'abord cherché à définir les grands principes devant guider cette nouvelle allocation de base. Ces principes complètent les grands enjeux communs dégagés pour l'ensemble des scénarios : pas de réduction des montants versés, réforme du flux d'allocataires et non du stock, accès aux dispositifs dès l'âge de 18 ans.

6.2.1 L'objectif premier de ce nouveau dispositif doit être de lutter contre la pauvreté et non de doter chacun d'un « revenu universel »

La mission que m'a confiée le Premier ministre s'inscrit dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et des efforts d'ores et déjà menés par le gouvernement dans ce domaine – notamment à travers la revalorisation de 10 % du montant du RSA. Mon action consiste donc avant tout à penser l'évolution des principaux instruments de lutte contre la pauvreté que sont les minima sociaux.

J'ai toutefois veillé à ce que mes travaux soient alimentés par des réflexions plus prospectives, qui pouvaient parfois dépasser le simple cadre des minima sociaux existants, en examinant notamment les débats entourant la question du « revenu universel » (voir *infra*). Les idées très enrichissantes portées par les promoteurs du revenu universel¹⁰⁹, ont ainsi été longuement discutées dans le cadre de cette mission et ont pu être abordées tant en audition que lors des réunions du groupe de travail. En effet, cette idée a pris une ampleur considérable au cours des dernières années, portée par la médiatisation d'initiatives étrangères – comme en Finlande par exemple – et par un nombre croissant de personnalités intellectuelles et politiques. L'idée d'un « revenu de base » ou « revenu universel » porte un certain nombre de principes communs à ceux qui m'animent : intelligibilité du dispositif, simplicité de gestion, attention accordée au parcours de chacun...

Le scénario 3 ne propose toutefois pas de mettre en place une forme de « revenu universel ». Les effets économiques et sociaux d'une telle mesure sont d'une telle ampleur qu'ils dépassent largement le cadre de la lutte contre la pauvreté et touchent des questions bien plus larges et aussi vastes que l'efficacité d'ensemble de notre modèle de protection sociale comme de notre système fiscal ou encore l'avenir du travail dans l'économie contemporaine. Surtout, certaines conceptions très libérales du « revenu universel » pourraient aboutir à remettre intégralement en cause notre système de protection sociale – l'examen du cas finlandais présenté dans l'annexe 2 apporte à cet égard un éclairage intéressant – comme l'intérêt même de disposer d'outils ciblés sur les personnes les plus en difficultés. Je suis à titre personnel très réticent face à de telles approches.

Si ce rapport ne propose donc pas d'expérimenter une forme de revenu universel, certains éléments du scénario 3 peuvent rejoindre les idées portées par les promoteurs de ce concept, comme l'individualisation partielle¹¹⁰ de la couverture socle versée, la séparation assurée avec les dispositifs de soutien à l'accès au logement et à la parentalité ou encore l'automatisation à terme du versement du socle.

¹⁰⁹ Celles-ci sont présentées à l'annexe 2 du présent rapport.

¹¹⁰ Au sens d'un montant double pour un couple, mais en conservant les revenus du conjoint dans la base ressource.

Parce que je considère que pour lutter contre la pauvreté, un « minimum social » doit toujours exister et être réservé aux plus modestes, deux mécanismes doivent alors être préservés dans ce scénario. D'une part, l'allocation doit être versée individuellement, tout en prenant en compte les revenus du ménage, comme c'est le cas pour certains minima actuels. Dans la mesure du possible, la définition du montant versé devrait à terme tenir compte des travaux menés sur les budgets de référence¹¹¹, et non se limiter au seuil de pauvreté¹¹². D'autre part, et pour prolonger cette logique, l'allocation versée doit, comme c'est le cas aujourd'hui, constituer une allocation différentielle : tout euro gagné doit alors être déduit du montant versé puisque l'objectif du dispositif est de s'assurer que chacun puisse atteindre un certain niveau de revenu. Dans la pratique, cette exigence implique ainsi de définir une base ressource et de charger un opérateur du calcul du montant dû à l'individu en soustrayant les revenus perçus au seuil fixé.

6.2.2 Le nouveau dispositif doit désormais être versé à tout individu sous condition de ressources du ménage, dès 18 ans, sans tenir compte de la composition de son foyer

Plusieurs courants de pensées s'opposent encore aujourd'hui sur la question de l'individualisation des prestations sociales en France. Il s'agit en effet de savoir si notre modèle de solidarité doit avoir pour objectif de s'adresser à chaque individu ou doit prendre la notion de foyer pour point de référence. Il s'agit bien ici d'une question pleinement politique sur laquelle il reste encore difficile de parvenir à un consensus et de nombreux arguments peuvent être invoqués à l'appui de chacune des thèses.

Si, empiriquement, l'existence de partage de ressources au sein des ménages et d'économies d'échelle pour les bas revenus semble être une réalité¹¹³, j'ai souhaité que mes réflexions s'inscrivent davantage dans une logique de « parcours de vie » et ciblent d'abord l'individu. Ce principe s'inscrit dans le prolongement des réflexions qui avaient été les miennes sur la mise en place de la prime d'activité. Si le fait d'additionner les ressources des deux membres d'un ménage pour établir le droit d'accès à une allocation me paraît justifié – je ne souhaite en effet pas permettre qu'une personne sans ressource propre partageant sa vie avec quelqu'un disposant de revenus élevés puisse accéder à des dispositifs visant les plus démunis – la réduction des montants versés lorsqu'une personne est en couple, comme c'est le cas pour le calcul du RSA aujourd'hui, ne m'apparaît pas pour autant justifiée. D'une part, les mécanismes d'échelles d'équivalence mis en place ne sauraient à eux seuls résumer la diversité des structures de consommation des personnes¹¹⁴, d'autre part la prise en compte des économies d'échelles n'est pas toujours justifiée à une époque où les parcours conjugaux deviennent moins stables et le contrôle de la vie commune ou non des personnes moins légitime. Aussi, sans supprimer la nécessité de prendre en compte les ressources du partenaire, ce qui m'a également conduit à ne pas donner suite à certaines demandes en ce sens, notamment concernant l'AAH, il me paraît nécessaire que le montant de la couverture socle des couples soit le double de celui d'une personne seule.

¹¹¹ Si le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner directement la question des montants versés au titre des minima sociaux, les réflexions menées sur les budgets de référence revêtent un intérêt certain pour traiter cette question. Le dernier rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) porte spécifiquement sur cette question.

¹¹² Défini à partir du niveau de vie médian, il constitue en effet surtout un élément d'analyse statistique de la situation des personnes par rapport à un groupe donné.

¹¹³ 72 % des couples du premier quartile de niveau de vie déclarent ainsi mettre en commun totalement leurs revenus, Ponthieux, « La mise en commun des revenus dans les couples », *INSEE Première*, n°1409, 2012. Des travaux récents de la Drees concluent à une diversité des échelles d'équivalence possibles, mais ne remettent pas en cause le principe d'économies d'échelle dans le couple (cf. H. Martin, « Comment comparer le niveau de vie des personnes seules et des familles ? », in *Dossier Solidarité et Santé* n°62, « Mesurer le coût de l'enfant : deux approches à partir des enquêtes Budget de famille », 2015).

¹¹⁴ Bien qu'elles soient moins critiquées pour les couples que parce qu'elles sous-estiment les coûts auxquelles font face les familles monoparentales, ou celles dont les enfants ont plus de 18 ans (cf. H. Martin, dossier précité).

La question de « l'individualisation » ou de la « conjugalisation » du montant versé n'épuise pas toutes les questions liées aux liens entre famille et minima sociaux. J'ai pu montrer précédemment à quel point les différents dispositifs existants conduisaient à de fortes inégalités entre les bénéficiaires puisque les prestations familiales n'étaient pas prises en compte de la même manière dans chacune des bases ressources. C'est tout particulièrement le cas pour les allocations familiales. Ces inégalités peuvent également se retrouver entre bénéficiaire du RSA et non-bénéficiaire, puisqu'il n'existe pas d'allocation familiale au premier enfant alors que le montant du RSA est majoré quel que soit le rang de l'enfant. Pour remédier à ces incohérences, la nouvelle prestation devra être complètement séparée de la question du risque famille : l'ensemble des prestations familiales devrait pouvoir être exclu de la base ressource, à condition toutefois que soient poursuivis les efforts d'ores et déjà menés par le gouvernement afin de renforcer la progressivité de ces aides –et tout particulièrement des allocations familiales.

En regroupant l'ensemble des minima existants, il me paraît enfin indispensable d'aligner l'âge minimal assurant l'accès au nouveau dispositif. Comme indiqué *supra* dans ce rapport, il me paraît indispensable que les 18-25 ans rejoignent le droit commun et puisse, accéder à cette prestation lorsque leur situation matérielle le nécessite.

6.2.3 A terme, l'allocation devrait pouvoir être versée automatiquement

Pour renforcer la lutte contre le non-recours, la mise en place d'un dispositif simple et cohérent ne constitue qu'une première étape, notamment au regard des difficultés liées à la complexité ou à la méconnaissance des dispositifs. Dès lors, je souhaite aller jusqu'à inverser le rapport aux allocataires en passant d'un droit aujourd'hui quérable à un droit de plus en plus automatique. Ce principe, qui constitue un changement radical de conception, rejoint pourtant les évolutions déjà en vigueur aujourd'hui pour certains droits connexes comme les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, ou encore le renouvellement de l'aide à la complémentaire santé (ACS) pour les allocataires de l'ASPA. Cette même question avait été au cœur de mes travaux sur la prime d'activité et seules des contraintes techniques avaient empêché de proposer une telle automatisation.

De fait, assurer l'automaticité du versement d'un minimum social pose assurément de très sérieuses difficultés techniques. A l'heure actuelle, cette possibilité n'est en effet pas accessible : l'administration fiscale dispose des données des contribuables plus d'un an après que ces derniers aient perçus les revenus concernés (il s'agit de plus d'information par foyer) alors que le versement des prestations reposent sur des données déclaratives fournies par chaque allocataire. Si certaines caisses comme les Caf peuvent disposer d'un grand nombre d'information puisqu'elles versent des prestations quasi universelles telles que les prestations familiales, ces informations ne peuvent encore être toutes connues automatiquement, ni mutualisées entre administrations à l'aide d'un identifiant anonyme unifié.

Le déploiement progressif de la déclaration sociale nominative (DSN) peut toutefois permettre de progresser vers cette automaticité. Cette déclaration effectuée par les entreprises vise à remplacer six déclarations types actuellement effectuées¹¹⁵ et devrait être généralisée en juillet 2017 à toutes les entreprises. A travers cette déclaration, les caisses de sécurité sociale pourront ainsi disposer de la totalité des revenus des salariés du secteur privé¹¹⁶. Si l'usage des données sociales fournies par les employeurs est d'abord destiné à améliorer la gestion de la couverture d'autres risques (des retraites en particulier), la transmission à terme d'informations issues de la DSN aux opérateurs en charge du paiement des minima sociaux aux allocataires pourrait permettre de réduire fortement le nombre de données à déclarer et tendre, *in fine*, vers une automatisation croissante.

¹¹⁵ L'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières (DSIJ), l'attestation employeur destinée à Pôle emploi (AE), la déclaration et l'enquête de mouvements de main d'œuvre (DMMO et EMMO), la radiation des contrats

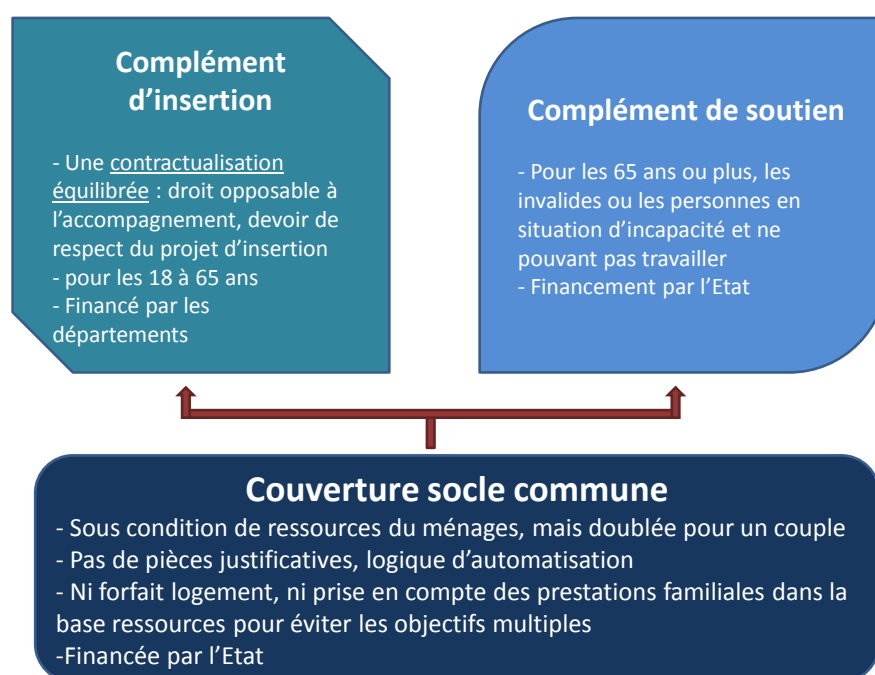
6.3 Le dispositif envisagé se composerait d'une couverture socle commune et de deux « compléments de parcours »

Le choix de disposer d'une seule couverture commune ne doit pas masquer les différences de situation objective entre de nombreux allocataires aujourd'hui. Le dispositif commun que je propose ne propose en effet pas d'aligner « par le haut » ou « par le bas » la totalité des dispositifs existant aujourd'hui. Dans le premier cas le coût budgétaire en serait assurément insoutenable alors que dans le second le coût social serait pour sa part scandaleux.

Dès lors, il s'agit de pouvoir compléter la couverture socle commune à tous selon une logique différenciée afin de maintenir les garanties actuellement offertes aux allocataires. Celles-ci doivent en particulier être différenciées, comme c'est déjà le cas actuellement, selon la capacité ou non de travailler : il semble aller de soi qu'une personne gravement handicapée ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite ne relèvent pas du même dispositif et des mêmes démarches que les personnes en âge de travailler.

Le dispositif dont j'esquisse les premiers contours dans ce rapport serait donc construit en **deux étages** :

- 1/ **une couverture socle commune** : ouverte à tous
- 2/ deux « **compléments de parcours** », le « complément d'insertion » et le « complément de soutien » : chaque allocataire bénéficiera de l'un des deux compléments.



groupe pour les contrats en assurance complémentaire et supplémentaire, la déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS), le relevé mensuel de mission (RMM) pour les entreprises de travail temporaire.

¹¹⁶ Les fonctionnaires et les indépendants sont en effet exclus du champ d'application de la DSN.

6.3.1 Toute personne se situant en-deçà d'un certain seuil de revenu pourrait bénéficier de la couverture socle commune

Suivant les grands principes énoncés *supra*, la couverture socle commune que je propose pourrait d'abord être versée à tout résident en France. Aujourd'hui, tout Français résidant de manière stable et effective ou tout étranger titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler¹¹⁷ peut bénéficier du RSA. C'est cette condition de résidence que je propose de reprendre dans le cas de la couverture socle commune et de ses compléments. Cette mesure introduirait toutefois un assouplissement au regard de la législation actuelle concernant l'ASPA dont les effets restent à mesurer¹¹⁸ et, inversement, un durcissement possible pour les bénéficiaires de l'AAH¹¹⁹.

Le montant de la couverture socle, versé sous condition de ressources, serait fixe et ne varierait pas en fonction du nombre d'enfants. En sens inverse, la base ressource retenue exclurait l'ensemble des prestations familiales aujourd'hui, de même que les éléments relatifs au logement (pas d'application d'un forfait logement).

L'exclusion des prestations familiales, dont les effets budgétaires n'ont pu être mesurés car les modalités d'une telle évolution restent encore à définir, devrait conduire à repenser :

- la prise en charge du premier enfant à travers les allocations familiales, *a minima* pour les ménages modestes ;
- la prise en charge de l'isolement, par exemple *via* une allocation de soutien familial (ASF) qui pourrait être transformée afin de prendre en charge la survenue de ce risque.

La suppression du forfait logement, qui concerne uniquement le RSA aujourd'hui, aurait pour effet direct d'augmenter les droits des bénéficiaires concernés, et pourrait rendre également éligibles de nouveaux foyers à la nouvelle couverture socle. D'après les travaux menés par la Drees, 2,3 millions de foyers RSA bénéficieraient de cette suppression et 300 000 nouveaux foyers deviendraient bénéficiaires. Une telle mesure coûterait environ 2,37 Mds€ et pour un gain mensuel moyen de 77 €. Les simulations réalisées indiquent que cette suppression profiterait davantage aux familles nombreuses.

Surtout, l'exclusion des prestations logement de la base ressources pourrait permettre de mieux prendre en compte les écarts de niveau de vie entre les différentes parties du territoire français. L'Insee^[1] a ainsi récemment mis en avant le fait qu'un tiers de l'écart de prix entre la région parisienne et la province est expliqué par les différences de loyers. Or, les dépenses de logement peuvent entraîner des difficultés particulières pour les bénéficiaires de minima sociaux : plus d'un tiers d'entre eux n'ont pu y faire face au cours des douze derniers mois, selon une enquête de la Drees¹²⁰ et ces dépenses s'élèvent à un quart du budget total des ménages les plus modestes¹²¹.

¹¹⁷ Art. L.262-4 CASF

¹¹⁸ Art L.816-1 CSS : les personnes de nationalité étrangère (hors UE, hors apatrides et réfugiés) doivent bénéficier d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins dix ans.

¹¹⁹ Art L. 821-1 CSS : « Les personnes de nationalité étrangère, hors les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour. Un décret fixe la liste des titres ou documents attestant la régularité de leur situation ».

^[1] Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2015.

¹²⁰ Drees, Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières, février 2014.

¹²¹ Insee, enquête SRCV 2010, calculs Insee et SOeS.

Au vu de tous les éléments mentionnés ci-dessus, le montant de la seule couverture socle commune pourrait alors atteindre environ 400 €/mois. Les modalités de financement d'un tel socle restent à déterminer. J'expose cependant dans ce rapport¹²² ma conviction qu'une recentralisation du financement du RSA est désormais indispensable. Dès lors, et si les négociations actuellement menées entre l'ADF et l'Etat parvenaient à la conclusion d'un accord, cette couverture socle pourrait être financée à 100 % par l'Etat¹²³.

Proposition 3.1 : instaurer une couverture socle commune pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux

6.3.2 Le « complément d'insertion » permettrait à tout actif de plus de 18 ans de s'inscrire dans une démarche d'insertion

Le complément d'insertion nouvellement créé (cf. schéma *infra*) constituerait par défaut le complément versé à tous les 18-65 ans, avec des bénéficiaires inscrits dans une logique de droits et devoirs comme c'est le cas aujourd'hui.

Favorable à la nécessité de maintenir les départements dans leur rôle de pilote en matière d'insertion, il me semble alors logique que ce complément soit pour sa part intégralement financé par les départements. Cette logique de « ticket » modérateur assurant une participation financière des départements au fonctionnement des minima sociaux constitue un facteur d'implication supplémentaire de ces collectivités dans la mise en œuvre de politiques d'insertion efficaces des allocataires.

Le montant du complément d'insertion, dont la base ressource serait identique à la couverture socle commune, pourrait atteindre 100 €/mois :

- cela correspondrait à une hausse des montants servis pour une personne seule en comparaison avec le RSA, toutes choses égales par ailleurs (500 € au total contre 461,26 pour un allocataire du RSA après retrait du forfait logement aujourd'hui) ;
- ce montant permettrait également un partage simple du financement de ce minimum social entre l'Etat et le département : en finançant la couverture socle, l'Etat prendrait en charge 80 % du total des dépenses, et le département 20% environ.

La mise en place de ce complément aurait moins d'incidence que les éléments précédemment décrits. Elle reviendrait toutefois à inscrire *in fine* les futurs bénéficiaires de l'ASS ou d'autres allocations dans une démarche fondée sur la logique actuelle de « droits et devoirs », qui ne leur est pas proposée aujourd'hui.

Proposition 3.2 : mettre en place un « complément d'insertion » par défaut pour l'ensemble des bénéficiaires de 18 à 65 ans

¹²² Voir la partie consacrée aux politiques d'insertion.

¹²³ La répartition totale présentée dans ce qui suit fait toutefois intervenir le département dans le financement d'un des compléments, ce qui implique un partage total de 20%.

6.3.3 Le « complément de soutien » permettrait d'assurer un niveau de vie minimum aux personnes en situation de handicap ou aux personnes âgées.

Ce complément regrouperait les situations liées à la vieillesse ou au handicap. Plusieurs critères d'entrée pourraient ainsi être définis. Premièrement, une bascule automatique pourrait avoir lieu à l'âge de 65 ans entre le complément d'insertion et le complément de soutien¹²⁴. Pour les personnes ne remplissant pas cette condition, c'est alors un critère d'incapacité qui devra être rempli. Pour le mesurer, il me paraît important de pouvoir reprendre les critères actuellement en vigueur pour bénéficier de l'AAH 1 (taux d'incapacité supérieur à 80 %) ou de l'AAH 2 (taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % assorti d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi). Les modalités de rapprochement d'évaluation des critères d'invalidité et d'incapacité examinées dans le scénario 2 devraient également être mises en œuvre dans le cadre de ce complément.

La mise en œuvre de ce complément conduirait *de facto* à modifier substantiellement l'économie actuelle de l'allocation adulte handicapé et je suis bien conscient des inquiétudes que cette idée peut susciter. Je tiens à souligner que l'objectif d'un tel scénario n'est nullement de nier la nécessité de préserver le traitement différencié des bénéficiaires de l'AAH, le complément de soutien leur est d'ailleurs en grande partie dédié, mais effectivement de constater que pour ce qui relève de la garantie d'un niveau minimal de ressources, il me paraît plus équitable que tous les bénéficiaires de minima sociaux disposent d'une couverture commune.

Ce complément serait financé par l'Etat et pourrait atteindre le montant maximal actuel de l'AAH (hors socle) soit 407,65 €. Une telle mesure ne doit toutefois pas avoir pour effet de priver des personnes en situation de handicap des éléments positifs apportés par l'AAH. Aussi :

- le scénario ne devra pas aboutir à doubler le nombre de procédures pour le bénéficiaire de l'AAH. L'automatisation de la couverture socle commune devrait pouvoir assurer que cette situation n'advienne pas. *A minima*, il conviendrait que les échanges d'informations, notamment entre les MDPH et les Caf, permettent à chaque personne en situation de handicap de ne faire qu'une seule demande. On peut par ailleurs noter que la couverture socle pourrait permettre d'assurer un revenu minimum immédiat à toute personne dans des délais très brefs, le temps que sa demande pour le complément de soutien puisse être examinée.
- le choix de la base ressource nécessitera également à des aménagements afin de ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires actuels de l'AAH, dont la base ressource est aujourd'hui plus favorable que celle des autres minima sociaux. En cas de modification de cette base, une révision du montant indiqué *supra* pourrait alors être envisagée¹²⁵. L'objectif du maintien de pouvoir d'achat pour tous les bénéficiaires de minima sociaux serait ainsi, comme pour toutes les autres catégories d'allocataires, bien respecté ;
- les compléments actuels de l'AAH, le complément de ressources (CR) et la majoration pour vie autonome (MVA) seraient également maintenus dans leur configuration actuelle¹²⁶.

Proposition 3.3. : **mettre en place un « complément de soutien » pour les allocataires ayant atteint l'âge de la retraite ou en situation d'invalidité ou d'incapacité**

¹²⁴ Ou à partir de 62 ans en cas d'incapacité comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ASPA

¹²⁵ Notamment pour tenir compte des droits connexes.

¹²⁶ Voir annexe n°3.

Tableau 24 : Synthèse du scénario 3

Scénario 3	Parcours de l'allocataire	Non-recours	Niveau de vie	Equité	Soutenabilité financière	Mise en œuvre administrative
Prop. 3.1 : instaurer une couverture socle commune pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux	+++	+++	++	+++	--	---
Prop. 3.2 : mettre en place un « complément d'insertion » par défaut pour l'ensemble des bénéficiaires de 18 à 65 ans	+		+	++	-	-
Prop. 3.3. : mettre en place un « complément de soutien » pour les allocataires ayant atteint l'âge de la retraite ou en situation d'invalidité ou d'incapacité	+			++	-	-
<i>Synthèse du scénario 3</i>	++	++	++	++	-	--

Source : auteur

7 SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS RETENUS

7.1 Il convient de choisir un scénario de moyen terme à mettre en œuvre parmi les scénarios 2 et 3

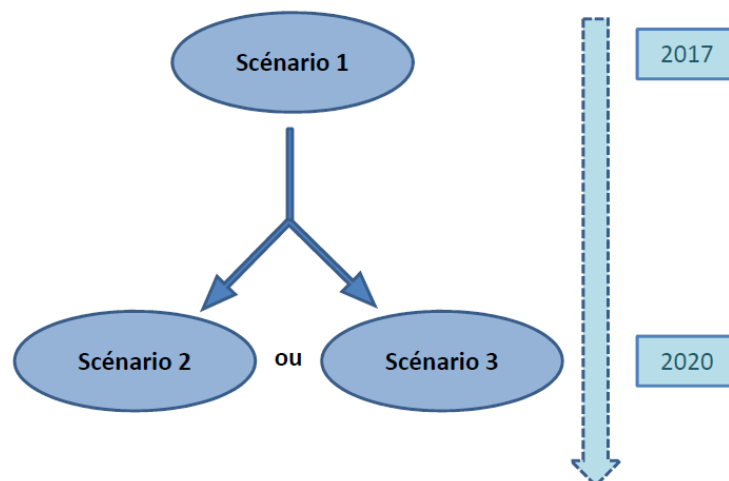
La lettre de mission du Premier ministre m'invitait à proposer trois scénarios et, surtout à indiquer ma préférence quant au choix à opérer. Comme je l'ai indiqué précédemment :

- les scénarios que je propose ont été conçus pour pouvoir être mis en œuvre de manière indépendante ;
- tous impliquent d'ouvrir à terme le RSA au moins de 25 ans, et d'investir fortement la question de l'insertion pour l'ensemble des allocataires.

Je souhaite toutefois rappeler que chacune de ces réformes implique un coût important de mise en œuvre, qui n'est pas seulement budgétaire mais aussi administratif. Le fait de multiplier les changements des règles régissant les minima sociaux apparaît ainsi inutilement coûteux, et particulièrement nuisible pour la compréhension des allocataires, ce qui contredit les objectifs de ma mission. C'est pour cette raison que j'estime que :

- le scénario 1 peut être mis en œuvre immédiatement ;
- les scénarios 2 et 3 ne doivent pas être mis en œuvre l'un et l'autre, il convient de faire un choix entre les deux, qui constituera l'horizon final de la réforme des minima.

Schéma 8 : Mise en œuvre des scénarios



Source : Auteur

7.2 Le 3^e scénario, proposant une couverture socle commune, est à privilégier

Les tableaux indiqués à la fin de chaque scénarios présentent les avantages et inconvénients de chaque scénario au regard des objectifs qui m'étaient fixés. Leur synthèse apparaît ci-après.

Tableau 25 : Synthèse des scénarios envisagés

	Parcours de l'allocataire	Non-recours	Niveau de vie	Equité	Soutenabilité financière	Mise en œuvre administrative
Scénario 1	++	+	+	+	+/-	-
Scénario 2	+		--	+	+/-	--
Scénario3	++	+++	++	+++	-	--

Source : auteur

Au vu des principes que je défends, le troisième scénario est celui qui permet le mieux d'atteindre les objectifs qui m'ont été fixés. Il est celui qui permet la plus grande simplification du système des minima sociaux, tout en préservant la situation des bénéficiaires. Le scénario 3 permet aussi une amélioration de l'accès des bénéficiaires aux minima sociaux, et assure une meilleure cohérence d'ensemble, garante de l'équité du système. Les coûts plus importants qu'il implique en termes budgétaire et administratif me semblent ainsi pleinement justifiés, dans la mesure où ils constituent un investissement de long terme. Il est des dépenses que la collectivité peut s'honorer d'assumer.

8 LA REFORME DES MINIMA SOCIAUX DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VERITABLE REVALORISATION DES POLITIQUES D'INSERTION

La mise en œuvre d'une véritable réforme de l'architecture des minima sociaux ne doit pas conduire à perdre de vue un objectif majeur de nos politiques sociales : faire en sorte que les allocataires de minima sociaux puissent, dans la mesure du possible, sortir de ces dispositifs notamment en assurant leur insertion dans le milieu professionnel, ou en leur proposant si nécessaire une insertion sociale comme étape préalable à l'entrée sur le marché du travail. Des politiques d'insertion spécifiques sont ainsi, à des degrés divers en fonction du dispositif perçu par l'allocataire, mises en œuvre à l'échelon territorial.

Quel que soit le scénario retenu, il me paraît indispensable que des efforts conséquents soient consacrés à un développement de l'offre d'accompagnement. Aussi, les pistes proposées dans les développements suivants ne dépendent aucunement du choix de scénario que retiendra le gouvernement. Elles traitent toutefois majoritairement de la situation des allocataires du RSA qui s'inscrivent dans une démarche spécifique d'insertion, prévue dès la création du RMI en 1988.

Les pistes proposées en matière d'insertion dans ce rapport restent en grande partie liées à l'issue des négociations sur la recentralisation du financement du RSA que mènent actuellement l'Etat et les départements. Si les éléments présentés ci-après ne dépendent pas d'un scénario de recentralisation tranchant les questions financières en cours de discussion, j'ai veillé à ce que mes réflexions sur la question des politiques d'insertion fassent partie intégrante du débat actuel.

8.1 Les politiques d'insertion ont été sacrifiées depuis plus d'une décennie

8.1.1 Les efforts consacrés aux politiques d'insertion se sont considérablement réduits

Lors du déroulement de ma mission, j'ai pu constater que les dépenses relatives aux actions d'insertion financées par les départements n'étaient plus à la hauteur des enjeux. Alors que les dépenses d'allocation ont augmenté, les dépenses d'insertion, malgré une hausse des montants accordés depuis dix ans, n'ont ne représentant plus que 9 % des dépenses d'allocation en 2014¹²⁷. Pire encore, ces dépenses ont reculé en volume entre 2013 et 2014, ce qui implique nécessairement une dégradation considérable du suivi des bénéficiaires.

Tableau 26 : Evolution des dépenses d'insertion des départements depuis 2004

En Md€	2004	2013	2014	Evolution 2004-2014
Dépenses d'insertion	0,59	0,82	0,76	28,8%
En % des dépenses d'allocation	12,6%	10,4%	8,9%	-29,5%

Source : Observatoire national de l'action sociale¹²⁸

¹²⁸ La Drees ne disposant pas de chiffre consolidé du total des dépenses d'insertion pour l'année 2014, ce sont les chiffres de l'Odas qui ont ici été utilisés. Les différences entre les deux estimations restent en effet limitées. En 2013 selon la Drees, les dépenses nettes d'insertion représentaient environ 890 M€ soit 11,4 % des dépenses d'allocation, contre 16 % des dépenses en 2004 et même 24 % des dépenses en 2004, avant la mise en place du RSA. Les données sont disponibles

Cette forte baisse, qui ne concerne pas tous les départements de manière uniforme, trouve plusieurs causes :

- des ressources humaines limitées : la forte progression du nombre de bénéficiaires de minima sociaux rend plus difficile de proposer à chaque allocataire les actions d'insertion correspondantes ;
- une enveloppe budgétaire contrainte pénalisée par un coût croissant de l'allocation : pour les départements, le coût global de l'allocation a cru plus rapidement que les recettes affectées au financement de cette dépense, entraînant un reste à charge évalué par l'ADF à 3,3 Md€ en 2014. La réduction des crédits s'expliquerait alors par la nécessité de dégager des ressources financières afin de servir les montants d'allocations dus, les politiques d'insertion étant alors considérées comme des « variables d'ajustement budgétaires » ;
- le choix politique de renoncer à ces dépenses, ou de les sacrifier : les décisions prises par les conseils départementaux relatives à leurs crédits d'insertion ne sont pas uniquement liées aux deux premières contraintes mentionnées ci-dessous. J'ai eu en tant qu'ancien président de conseil général l'occasion de constater que certaines collectivités veillaient à mettre en œuvre des politiques dynamiques et novatrices. Malgré les difficultés, certains conseils départementaux ont fait le choix de poursuivre dans cette voie, y compris malgré la forte hausse des dépenses d'allocation.

8.1.2 La baisse des dépenses consacrée aux politiques d'insertion pénalise directement les allocataires du RSA

Cette baisse des dépenses consacrées aux politiques d'insertion pénalise directement les allocataires du RSA. Sans politique d'insertion ambitieuse, ceux-ci sont trop souvent condamnés à rester prisonniers de leur situation d'allocataires de minima sociaux. Cette baisse des moyens octroyés conduit à l'abandon d'un nombre croissant de personnes : 22 % des allocataires dans le champ des droits et devoirs ne bénéficiaient ainsi d'aucune orientation par les départements en 2013¹²⁹ alors même qu'il s'agit d'une obligation législative !

Le témoignage des associations rencontrées au cours de mes travaux a conforté ce constat inquiétant, qui a également été confirmé par les présidents de conseils départementaux auditionnés. Sans politique d'insertion ambitieuse pourtant, la charge du RSA ne pourra que s'accroître mécaniquement en empêchant toute sortie du dispositif, ce qui pèsera encore sur les finances des départements. Il faut donc impérativement sortir de cette logique.

8.2 Les politiques d'insertion doivent être l'objet d'efforts accrus, tout particulièrement en cas de recentralisation du RSA

8.2.1 Les négociations actuelles sur l'avenir du RSA ne doivent pas occulter la question des politiques d'insertion

Les négociations conduites avec l'ADF s'apparentent parfois à un véritable « bras de fer » financier qui, en se focalisant principalement sur les enveloppes budgétaires en jeu, a longtemps relégué à l'arrière-plan la question essentielle de l'insertion des bénéficiaires du RSA et, à terme, de leur sortie du dispositif.

sur le site de la Drees à l'adresse suivante : <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/les-depenses-d-aide-sociale-departementale-en-2013-une-croissance-largement>

¹²⁹ Sur 60 départements ayant répondu à l'enquête annuelle de la Drees sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

La mention faite par le Premier ministre de « discussions approfondies » portant sur la « mise en œuvre de mécanismes d'incitation financière des départements à renforcer leurs dispositifs d'insertion » dans son communiqué de presse du 25 février dernier permet d'élargir le champ de la discussion. C'est ainsi qu'un groupe de travail *ad hoc* portant sur les politiques d'insertion a été annoncé lors de la rencontre du 7 avril dernier entre le ministre chargé des Collectivités territoriales et l'ADF ; il devrait rendre ses conclusions en juin prochain.

Aborder la question de la conduite des politiques d'insertion ne revient aucunement, à mon sens, à remettre en cause le rôle des départements en la matière : les conseils départementaux doivent bien continuer à exercer cette compétence pour laquelle ils bénéficient d'une forte légitimité et d'une véritable expertise, malgré la baisse de la part des dépenses d'insertion par rapport aux dépenses d'allocations observée plus haut.

8.2.2 En cas de recentralisation, le nouveau schéma financier adopté devra impérativement préserver les politiques d'insertion

Le nouveau schéma de financement doit permettre de partager la charge financière du RSA tout en s'assurant que les départements remplissent les obligations législatives qui leur incombent en matière d'insertion. Toute recentralisation doit pouvoir éviter, dans la mesure du possible, de dissocier totalement le décideur du payeur. Les conseils départementaux sont en effet aujourd'hui financièrement « incités » à mettre en œuvre des politiques d'insertion efficaces permettant d'assurer la sortie des allocataires des dispositifs puisque dans ce cas la charge de l'allocation versée disparaît. En cas de recentralisation, et au vu des constats dressés *supra* sur les moyens consacrés aux politiques d'insertion, un tel mécanisme d'incitation financière disparaîtrait *de facto*. Le risque de voir certains départements réduire drastiquement les moyens consacrés à ces politiques me paraît dès lors très élevé. Il m'a d'ailleurs été confirmé de vive voix par des directeurs d'insertion rencontrés lors de ma mission.

Afin d'éviter que la recentralisation ne débouche sur un tel scénario, deux propositions peuvent alors être avancées.

8.2.2.1 Recentraliser partiellement le financement du RSA

Une recentralisation partielle pourrait permettre de conserver l'incitation financière des départements à une sortie des allocataires du RSA. On peut d'ailleurs noter que cette proposition rejoint pour partie les demandes de certains conseils départementaux. En effet, tous les membres de l'ADF ne se prononcent pas en faveur d'une recentralisation totale du financement du RSA, certains envisageant même une recentralisation du reste à charge uniquement.

Cette proposition reviendrait à fixer une sorte de « ticket modérateur » entre les départements et l'Etat. La part prise en charge par l'Etat pourrait par exemple atteindre jusqu'à 80 % du montant total de l'allocation puisque l'objectif ici est de conserver uniquement une incitation financière et d'éviter que les départements ne laissent les bénéficiaires sans aucun accompagnement.

Proposition 4.1 : **recentraliser partiellement le financement du RSA**

8.2.2.2 Restaurer une obligation de financement en matière d'insertion

De nouvelles obligations de moyens devraient également être imposées aux conseils départementaux. Avant la mise en place du RSA, ceux-ci étaient obligés de consacrer à l'insertion une fraction des dépenses d'allocation destinée aux allocataires du RMI (20 % puis 17 %). J'ai pu constater, tant dans mon département jusqu'en 2008 qu'au niveau national lorsque je présidais la commission « insertion » de l'ADF, que l'application de cette mesure avait coïncidé avec la mise en place de politique d'insertion dynamiques et innovantes et une véritable ingénierie avait pu être déployée afin de satisfaire cet objectif. C'est cette dynamique que je souhaite aujourd'hui restaurer.

La mise en place de cette obligation ne constitue pas un « retour en arrière » comme cela a pu être avancé. L'objectif est bien de tenir compte des leçons du passé et de s'assurer que cette obligation soit clairement définie pour éviter les difficultés qui avaient pu se poser par le passé : la mise en place d'un référentiel national est ainsi nécessaire, a minima pour définir précisément quelles dépenses relèvent des politiques d'insertion. – et que les modalités de contrôle du bon respect de cette obligation soient bien précisées.

Le niveau de dépenses obligatoire doit encore faire l'objet de discussions, qui pourront par exemple être menées dans le cadre du groupe de travail mis en place entre l'Etat et l'ADF. Au vu de la situation difficile des allocataires, il me paraît toutefois indispensable que des efforts conséquents soient mis en œuvre et que les discussions parviennent à fixer un taux à la fois réaliste et ambitieux. Au vu des données publiées par la Drees et l'Odas, à nombre d'allocataires inchangé, la mise en place d'une obligation de financement à hauteur de 17 % du total des dépenses d'allocation représenterait un surcoût compris entre 437 M€¹³⁰ et 690 M€¹³¹. Un tel effort est considérable et pourrait être mis en œuvre progressivement.

Proposition 4.2 : **instaurer pour les départements l'obligation de consacrer une part minimale de leurs dépenses aux politiques d'insertion**

8.2.3 Les modalités d'attribution des crédits nationaux permettant le financement des politiques d'insertion doivent être également revues

L'Etat finance déjà pour partie les politiques d'insertion mises en œuvre par les départements. Mis en place pour combler en partie l'écart constaté en 2005 entre les dépenses de RMI et les recettes des départements, le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)¹³² assure pour partie cet objectif. La dotation totale du FMDI atteint environ 500 M€ par an et est reconduite chaque année en loi de finance. A l'origine de sa création, le législateur a souhaité que le fonds soit réparti selon des critères tenant compte à la fois de la réalité des dépenses d'allocation, de la nécessité d'introduire un mécanisme de péréquation pour aider les départements les plus défavorisés et enfin de la mobilisation des départements en faveur de l'insertion.

Le FMDI, comprend ainsi trois parts :

- la première, dans une logique de compensation, égale à 40 % du montant du fonds depuis 2007 (soit 200 M€). est répartie en fonction du reste à charge de chaque département en matière de RSA pour l'année N-1 ;
- une deuxième au titre de la péréquation, fixée à 30 % (soit 150 M€), est répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements¹³³, rapportés au nombre d'habitants ; elle concerne les départements bénéficiant de la part compensation.

¹³⁰ Sur la base des données publiées par la Drees pour l'année 2013.

¹³¹ Sur la base des données publiées par l'ODAS pour l'année 2014.

¹³² Art.. L. 3334-16-2 CGCT

¹³³ Tels que le potentiel financier de l'année N-1 et le nombre d'allocataires du RSA au 31 décembre de l'année N-1.

- la troisième au titre de l'insertion, est égale à 30 % du montant du fonds depuis 2007. Elle vise à soutenir les départements investis pour accompagner les bénéficiaires du RSA dans un parcours d'insertion et prend donc en compte le nombre de contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi, emplois d'avenir, etc.).

La dernière part du FMDI mériterait d'être considérablement révisée. En effet, les moyens ainsi mis en œuvre reposent sur un simple indicateur de moyens qui fait l'objet de nombreuses critiques¹³⁴. Ce dispositif ne mesure en effet aucunement l'efficacité des dispositifs d'insertion ainsi mis en œuvre par les départements et repose par ailleurs sur des dispositifs nationaux – les départements ne participant pas à l'élaboration des contrats aidés. Bien que les indicateurs de résultat soient en partie dépendants des évolutions conjoncturelles, leur recours semble préférable au maintien de l'indicateur actuel. Un indicateur reposant sur le taux de sortie des bénéficiaires du RSA, malgré toutes ses imperfections, constituerait un progrès important.

Afin d'évaluer la performance des dispositifs départementaux d'insertion, le dispositif régional d'observation sociale (DROS) de PACA a par exemple aidé les conseils départementaux à développer un indicateur trimestriel de « taux de sortie du RSA ». Déjà éprouvé, ce dispositif semble avoir suscité l'adhésion des Caf comme des conseils départementaux participant à son élaboration et permet d'assurer un suivi des flux de bénéficiaires « par cohortes » et non en stock ou en flux, permettant d'analyser les effets des politiques d'insertion. Un tel dispositif pourrait par exemple être déployé à l'échelle nationale et conditionner l'attribution de la troisième part du FMDI.

En cas de recentralisation du financement, le FMDI serait amené à jouer un rôle d'autant plus important que, comme j'ai pu le rappeler, l'Etat devra veiller à s'assurer que les conseils départementaux mettent bien en place des politiques d'insertion efficaces. Si, dans ce scénario, les deux premières parts du FMDI n'auraient alors plus d'objet, la troisième part consacrée à l'insertion pourrait par exemple permettre d'accompagner la hausse des moyens dévolus à cette politique.

Proposition 4.3 : financer des politiques d'insertion efficaces en retenant un indicateur de résultat fondé sur le taux de sortie des bénéficiaires du RSA

Plus largement, la question de l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'insertion renvoie aux difficultés que rencontre actuellement l'Etat pour connaître réellement les actions menées par les collectivités territoriales concernées. Au-delà des chiffres parfois divergents mentionnés *supra*, la Drees a pu me faire part de ses difficultés à assurer le traitement de ses deux enquêtes consacrées à ce sujet¹³⁵. Certains départements ne répondent en effet pas à ces enquêtes ou fournissent des réponses difficilement exploitables. Les efforts menés au niveau des départements et des éditeurs de logiciel à ce sujet doivent ainsi être poursuivis. Au niveau national, une enquête *ad hoc* auprès d'un nombre important de bénéficiaires pourrait être menée et fournir de nombreux éclairages à ce sujet.

¹³⁴ Voir le rapport de la Cour des Comptes, « Du RMI au RSA, la difficile organisation de l'insertion », 2011.

¹³⁵ Les enquêtes « orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA » et « dépenses d'aide sociale des départements ».

8.3 Les politiques d'accompagnement doivent être réellement mises au service des bénéficiaires de minima sociaux

La feuille de route 2015-2017 du plan pauvreté a préconisé le déploiement d'un « accompagnement personnalisé et adapté global ». Cette conception rejoint mes convictions profondes en ce domaine : l'accompagnement doit en effet avoir pour vocation d'assurer l'autonomie de la personne et doit donc s'inscrire dans une logique de parcours de vie, rompant avec la distinction longtemps faite entre l'insertion sociale d'un côté et l'insertion professionnelle de l'autre. A cet égard, j'ai noté avec grand intérêt la montée en charge de l'accompagnement global ou de la Garantie jeunes.

Les réflexions menées durant ma mission s'inscrivent pleinement dans cette logique de parcours. Sans revenir sur la qualité des différents dispositifs d'insertion qu'il m'a été impossible d'évaluer dans les délais qui m'étaient fixés, j'ai souhaité m'assurer que le droit de tous à bénéficier d'un accompagnement soit pleinement assuré, car il me paraît inacceptable que certains allocataires puissent être laissés sans aucune solution d'accompagnement. Le « devoir d'insertion » incombe en effet autant à l'allocataire, dans la logique de droits et devoirs en vigueur depuis la création du RMI, qu'aux pouvoirs publics, qui doivent se donner les moyens d'offrir des outils pour nourrir les démarches des allocataires. La dénonciation stérile de « l'assistanat » ne doit pas conduire à l'inverse à ce que ces questions soient traitées uniquement sous l'angle de la responsabilité individuelle.

8.3.1 Chaque allocataire doit pouvoir effectivement bénéficier de son droit à un accompagnement de qualité

8.3.1.1 Le « devoir d'insertion » doit être complété par la reconnaissance d'un véritable droit effectif à l'accompagnement

En l'état du droit, les départements sont d'ores et déjà soumis à des obligations en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA¹³⁶. Le président du conseil département est ainsi tenu d'orienter les bénéficiaires du RSA, soit vers Pôle emploi (ou un organisme de placement) lorsque l'allocataire est disponible pour occuper un emploi¹³⁷, soit vers les organismes compétents en matière d'insertion sociale lorsqu'il apparaît que des difficultés font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche d'emploi¹³⁸. Et pour assurer le respect de ces obligations, il existe déjà des voies de droit à l'encontre d'un département¹³⁹.

Prévue dans les textes, la sanction pour non-mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement demeure pourtant inutilisée. En l'état actuel du droit, de telles actions ne sont en effet jamais intentées : les recours existants ne sont pas connus des allocataires, eux-mêmes peu familiers des procédures juridictionnelles, et les avantages que ce droit peut procurer ne leur apparaissent pas clairement. De surcroît, ces actions ne peuvent être engagées par une association. Pour remédier à ces insuffisances, c'est un véritable droit effectif à l'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA qui doit être créé.

¹³⁶ Art. L. 262-29 CASF

¹³⁷ Dans ce cas l'allocataire élabore avec Pôle emploi un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)

¹³⁸ La personne signe alors un contrat d'insertion précisant les engagements réciproques du département et du bénéficiaire en matière d'insertion, le contrat d'engagement réciproque (CER).

¹³⁹ Par les voies de droit commun devant le tribunal administratif, ou par la voie du référé. Ainsi le département peut être enjoint par le juge administratif au département de remplir ses obligations en matière d'accompagnement du bénéficiaire

Il s'agirait ainsi renforcer la possibilité pour tout allocataire de bien se voir proposer une orientation, la définition d'action d'insertion dans le cadre de son contrat et la révision régulière de ces dispositifs. Cette mesure ne s'inscrit alors pas dans le cadre d'une obligation de résultats (comme dans le cas du DALO) mais constituerait bien une obligation de moyens largement renforcée.

Parce que les conseils départementaux ne sont pas les seuls acteurs de l'insertion, l'ensemble des structures participant à ces politiques d'insertion devraient pouvoir voir leur responsabilité engagées – cela concernerait à ce titre tous les signataires du pacte territorial d'insertion. Ce droit effectif à l'accompagnement impliquera également la mise en place d'une procédure d'injonction et d'astreinte *ad hoc* afin d'assurer son effectivité. En forçant la collectivité à agir sous peine d'amende, le juge permettra à l'allocataire de faire valoir ses droits. Un délai de saisine pourra être défini, mais la durée d'un semestre me semblerait un maximum. La voie de recours nouvellement créée devrait enfin pouvoir être portée directement par les associations représentant les allocataires.

Proposition 4.3 : **créer un véritable droit effectif à l'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA en mettant en place de nouvelles voies de recours pour leur permettre de faire valoir leurs droits.**

8.3.1.2 L'allocataire doit pouvoir être accompagné par un référent de parcours

Le 21 octobre 2015, le plan d'action en faveur du travail social et du développement social a été présenté en Conseil des ministres. Il constitue l'aboutissement de nombreux travaux engagés depuis 2012, en particulier des Etats généraux du travail social. Parmi les mesures ambitieuses de ce plan, figure notamment la mise en place d'un « référent de parcours ». Cette idée rejoint l'analyse que j'ai pu faire des difficultés ressenties par les allocataires, à la fois contraints de s'adresser à de multiples interlocuteurs, et sentant qu'aucun ne pouvait le renseigner sur la totalité de ses droits, ni l'accompagner suffisamment régulièrement.

Le référent de parcours n'est pas, à ce stade, clairement défini. Le plan d'action prévoit de « créer » la fonction référent de parcours. Son contenu doit encore être précisé, le plan précisant notamment que ce référent « sur le modèle du médecin traitant dans le parcours de soin, à vocation à avoir une vision globale des diverses interventions sociales qu'il coordonne, sur mandat de la personne ». La mise en œuvre opérationnelle de ce référent a débuté il y a quelques semaines et les travaux menés permettront de préciser les modalités de désignation du référent, la durée de son mandat, son périmètre d'intervention ainsi que les exigences professionnelles requises.

Les fonctions même de ce référent de parcours devront également être clarifiées, notamment afin de la distinguer de ce qui existe déjà. L'expérimentation prévue cette année pourra notamment s'inspirer de pratiques existants telles que MAIA (méthode pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer) ou l'élaboration des plans d'accompagnement global dans le champ du handicap.

Proposition 4.4 : **poursuivre le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires en mettant en place un véritable référent de parcours**

8.3.1.3 La reconnaissance de ces nouveaux droits ne doit pas masquer les difficultés réelles d'organisation des politiques d'insertion, en lien avec les problèmes majeurs rencontrés par le service public de l'emploi local

Les propositions relatives à l'accompagnement des bénéficiaires ne doivent pas conduire à négliger les questions de pilotage de l'ensemble des structures institutionnelles existantes, et ce tout particulièrement en matière d'insertion professionnelle et, plus généralement, d'emploi. La question n'est pas ici celle des moyens globaux consacrés aux politiques sur un territoire donné, mais bien celle de la coordination des différents acteurs.

PLIE, missions locales, maisons de l'emploi, Pôle Emploi, Cap Emploi, DIRECCTE, structures d'insertion, etc. la liste des acteurs participant au fonctionnement du service public de l'emploi foisonne d'organismes variés mais dont l'action n'est que faiblement coordonnée. Alors que l'autorité de l'Etat est clairement identifiée, le réseau des sous-préfectures est désormais privé de moyens d'action. L'insertion des allocataires de minima sociaux sur le marché du travail impliquera clairement de repenser globalement l'organisation du service public de l'emploi au niveau local, quitte à rouvrir des débats difficiles sur le bon niveau d'action (métropole, intercommunalités, départements ou régions).

8.3.2 Les efforts en matière de lutte contre la fraude pourraient enfin être poursuivis

En-dehors des questions liées aux droits et devoirs et à la nécessité de respecter les engagements contractuels assignés tant à la collectivité qu'à l'allocataire, la question de la lutte contre la fraude revêt une sensibilité toute particulière. Il est évidemment légitime que toute prestation soit versée « à juste droit » et que toute fraude puisse être identifiée et donner ensuite lieu à des sanctions.

Des sanctions existent déjà¹⁴⁰ : les actes frauduleux (fraude, fausse déclaration, omission délibérée de déclaration) donnent ainsi lieu à la récupération immédiate de l'indu (aucune remise gracieuse n'est possible) et, le cas échéant, à une amende administrative à la diligence du président du conseil départemental, ou à une pénalité.

Du côté de la Cnaf, la lutte contre la fraude au RSA s'inscrit dans le cadre plus large des contrôles effectués pour l'ensemble des prestations sociales. Il me semble important de rappeler que le coût total de la fraude sur l'ensemble des prestations versées par le système de solidarité est estimé à 1 Md€, sur 82 Md€ de prestations versées, soit moins d'1,3 %. Cette dépense se répartit ainsi : 8 % de fraude organisée, 2/3 d'oublis ou de retard, et 20 % de non déclaration des situations maritales. 70 % des montants versés suite à des demandes frauduleuses sont de surcroît récupérés *in fine* par la CNAF.

Concernant le RSA, la question de l'exercice de la compétence en matière de lutte contre la fraude fait l'objet de vives discussions entre les départements d'un côté et les équipes de la Cnaf de l'autre. A l'heure actuelle, les sanctions en matière de fraude relèvent de la compétence du département, dans le cadre de son pouvoir d'attribution du RSA. Il s'agit d'une compétence que les départements exercent le plus souvent pleinement, *via* des équipes spécialisées en leur sein, en parallèle avec l'action de la Cnaf. En cas de recentralisation du financement du RSA, cette dualité devrait bien évidemment disparaître et la totalité des contrôles en matière de fraude seraient confiés à la Cnaf.

¹⁴⁰ Art. L 262-51 CASF.

Dans le cas du RSA, la Cnaf a indiqué qu'en 2015 elle avait effectué environ 1,5 millions de contrôles (sur pièce ou par un agent assermenté en quasi-totalité), aboutissant à environ 375 M€ d'indus et 217 M€ de rappels. Ces cas d'indus doivent bien être distingués de la fraude car ils peuvent résulter d'erreurs des Caf, de changements de législation ou encore d'erreurs non intentionnelles de la part du bénéficiaire. Au regard des montants en jeu et surtout de la complexité de ses modes de calcul, le RSA induit ainsi un nombre élevé d'erreurs ou d'omissions involontaires. Le préjudice total observé pour le RSA serait d'environ 166 M€, à mettre au regard des sommes versées – environ 9 Md € en 2015 soit environ 1,8 % – comme du total des indus et rappels – 1,65 Md€ et plus de 40 % des allocataires touchés.

Au-delà de la poursuite des efforts opérationnels mis en œuvre par les Caf, la procédure aujourd'hui en vigueur pourrait toutefois être encore complétée sur deux points :

- elle pourrait être allégée, en réduisant notamment les consultations intervenant *a priori* et en introduisant davantage de possibilités de contestation *a posteriori* ;
- le champ des motifs de sanction pourrait être élargi au travail dissimulé, la notion ayant disparu avec la suppression du RSA activité

Proposition 4.5 : simplifier la procédure existante en matière de sanction de la fraude

8.3.3 . Les propositions en matière d'insertion s'inscrivent toujours dans le cadre d'une logique de droits et devoirs modifiée à la marge

8.3.3.1 Le périmètre des allocataires dans le champ des « droits et devoirs » pourrait être élargi.

Tous les bénéficiaires du RSA ne sont aujourd'hui pas dans le champ des « droits et devoirs » et donc ne sont pas engagés dans le cadre d'une relation contractuelle avec le département ou Pôle emploi. Une personne n'y est en effet pas soumise si ses revenus d'activité sont supérieurs à 500 €/mois. Cette règle, méconnue, est particulièrement complexe. Ainsi, le périmètre actuel des personnes entrant dans ce champ nécessite de connaître et de suivre très finement le revenu de chaque membre du foyer (bénéficiaire comme conjoint) afin de le comparer au seuil des 500 €.

Cette exclusion n'a plus vraiment de sens depuis la suppression du RSA activité, remplacé par la prime d'activité au 1er janvier 2016. La Cnaf estime que 99 % des bénéficiaires du RSA socle seul entrent dans ce champ¹⁴¹. L'élargissement du périmètre des personnes entrant dans le champ des droits et devoirs aux 1 % restant permettrait la suppression de cette règle inutilement complexe. Cela n'exclut pas de penser que le suivi proposés à ces allocataires bénéficiant d'un revenu d'activité serait adapté à leur situation particulière.

Proposition 4.6 : élargir de périmètre des personnes entrant dans le champ des « droits et devoirs »

¹⁴¹ Moins de 20 000 personnes seraient donc concernées par cette exception, qui complique inutilement le suivi des allocataires.

8.3.3.2 Les bénéficiaires du RSA pourraient être mieux informés sur le fonctionnement du dispositif en matière de droits et de devoir

Le non-respect des devoirs liés au RSA peut être lié à une méconnaissance du fonctionnement du dispositif existant. Le RSA reste un dispositif subsidiaire à toutes les autres ressources assorti d'un certain nombre de contreparties. Aussi, une meilleure information du demandeur pourrait être assurée à l'occasion du dépôt de la demande, d'autant plus que j'espère que les mesures visant à lutter contre le non-recours développées dans le premier scénario donneront lieu à de nouvelles demandes.

Cette information, déjà prévue par la loi¹⁴² pourrait être complétée par la diffusion d'une plaquette informative transmise à l'ouverture des droits à tous les acteurs impliqués (organismes gestionnaires, départements, CCAS, associations, Pôle Emploi). Cet effort de pédagogie réel, qui s'inscrit dans le prolongement d'autres guides créés à destination du grand public – comme le livret destiné aux nouveaux parents récemment mis en place, devrait par ailleurs bien rappeler les droits et obligations des collectivités à l'égard des allocataires, ainsi que les voies de recours à sa disposition pour assurer leur effectivité.

Proposition 4.7 : mieux informer les bénéficiaires du RSA sur le mécanisme de droits et devoirs

¹⁴² Art. L. 262-17 CASF.

CONCLUSION

Ce rapport est l'aboutissement de plusieurs mois de travail qui ont réuni des personnalités aux profils variés : représentants des bénéficiaires, du monde associatif, des collectivités territoriales, personnalités qualifiées, universitaires, représentants des administrations et des opérateurs concernés... Et je tiens à saluer l'engagement de chacun dans la démarche qui a été menée.

A l'issue de ces travaux, la nécessité d'agir est bien une évidence : aujourd'hui, ni la simplicité, ni l'égalité de traitement des allocataires ne sont garantis et j'ai la conviction que ce n'est qu'en proposant une réforme véritablement structurante de l'architecture, avec la mise en place d'une couverture socle commune, accompagnée d'une ambition nouvelle en matière d'insertion, que de telles difficultés pourront être résolues. Cette solution répond totalement aux enjeux dégagés avec les membres du groupe de travail.

Elle constitue d'abord une véritable rupture avec la situation existante : elle propose une nouvelle conception de la lutte contre la pauvreté en accordant la priorité au parcours de l'individu plutôt qu'à la situation de son foyer et en proposant de passer progressivement d'une logique de droits quérables à une logique de droits automatiques.

C'est une piste équitable puisqu'elle garantit à tous d'être traité selon les mêmes conditions face au risque de pauvreté. Cette équité est garantie par la prise en compte de certaines situations spécifiques indéniables, et notamment du handicap, à travers la création de deux compléments.

C'est une piste simple, le schéma d'organisation retenu étant aisément compréhensible par tous, de même que ses voies d'accès.

C'est une voie ambitieuse enfin mais j'ai confiance dans la capacité des administrations concernées à s'assurer de la mise en œuvre et du caractère opérationnel de toutes ces mesures ; du temps et des moyens devront évidemment y être consacrés au cours des prochains mois

Cette proposition comporte naturellement une part d'inconnu. Des réflexions approfondies doivent ainsi encore être menées afin de s'assurer que le nouveau dispositif ne conduise pas à recréer de nouvelles formes de complexité ou d'inégalités de traitement.

Cette part d'inconnue est cependant toute relative au regard de la complexité d'ensemble du système et de l'urgence qu'il y a d'apporter des réponses concrètes à la situation difficile de très nombreux Français. Les demandes soulevées par nos concitoyens les plus modestes sont simples et légitimes. Collectivement, nous leur devons de les satisfaire en nous engageant résolument dans la voie d'une telle réforme !

Signataire du rapport :

M. Christophe Sirugue, Député

REMERCIEMENTS

Je voudrais très sincèrement remercier l'ensemble des participants au groupe de travail. Chacune des réunions organisées de décembre à mars a demandé un investissement certain de la part des membres de ce groupe. Ces efforts auront assurément permis de profiter d'échanges et de réflexions éclairantes qui ont directement contribué à la construction des différents scénarios.

Je tiens également à remercier l'ensemble des élus, des personnalités, des représentants du monde associatifs, ainsi que des organisations représentative de salariés et d'employeurs qui ont accepté d'être auditionnés au cours de ces semaines de travail. Je tiens tout particulièrement à remercier les bénéficiaires membres du 8^e collège du CNLE, de l'association des paralysés de France et de l'association Nous Aussi. La force des témoignages et la sincérité des propos tenus lors de cette audition ont grandement contribué à mes réflexions.

Dans des délais souvent très restreints, les administrations de l'Etat (DGCS, DGEFP, DREES, DG Trésor, DSS, DB, DARES, DREES, DGCL, DGOM, DAJ, SGMAP) ou de ses opérateurs (Pôle emploi, CNAF, CNAV, CNAMTS, CCMSA) ont fourni des travaux précieux et de grande qualité. Le caractère itératif de la démarche retenu a conduit à les solliciter très régulièrement et toutes se sont mises en capacité de répondre aux différentes demandes qui leurs étaient adressées. Mmes Barassi, Berne, Favrat, Gonthier, Marcena, Marty et Thibault ainsi que MM. Bernay, Broillard, Cabannes, Cambon, Clerc, Ferrer, Lissot, Reduron et Tapie doivent être tout particulièrement remerciés. J'ai enfin pu compter durant mes travaux sur le soutien et la très forte disponibilité de l'ensemble des équipes ministérielles concernées et notamment de Mme Mialot et de MM. Bergès, Cytermann, Moyse et Villard ainsi que de l'appui constant de M. Pribille, conseiller protection sociale, lutte contre la pauvreté et comptes sociaux au cabinet du Premier ministre : qu'ils en soient remerciés. Enfin, je remercie tout particulièrement M. Clément Cadoret, inspecteur des affaires sociales, pour l'ensemble des travaux menés au cours des derniers mois et pour son aide précieuse dans la rédaction de ce rapport. Je remercie également chaleureusement M. Sébastien Grobon, administrateur Insee, pour sa participation à l'élaboration de ce rapport.

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 30 OCT. 2015

1502 / 15 / SG

Monsieur le Député,

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, dont la feuille de route a été actualisée le 3 mars dernier pour la période 2015-2017, prévoit l'engagement d'un chantier de simplification des minima sociaux pour faciliter l'accès aux droits.

Notre système de minima sociaux joue un rôle décisif pour limiter l'impact de la crise sur nos concitoyens. La revalorisation du revenu de solidarité active (RSA), décidée en janvier 2013 dans le cadre de ce plan de lutte contre la pauvreté, a contribué à infléchir le taux de pauvreté qui a commencé à baisser en 2013.

Pour autant, la multiplicité des dispositifs conduit à une faible lisibilité des prestations et à des différences de traitement entre bénéficiaires. Il en va ainsi par exemple de l'articulation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) avec le RSA : ces deux prestations, qui s'adressent à des publics proches, présentent de nombreuses différences dans leur architecture (caractère familial ou individuel de l'allocation, ressources prises en compte, validation de trimestres de retraite...).

En termes d'insertion, des progrès importants demeurent à accomplir. Selon le rapport remis par le comité d'évaluation du RSA en 2011, la création de celui-ci ne s'est pas accompagnée d'améliorations significatives dans l'insertion des bénéficiaires. Les politiques d'insertion conduites par les départements sont insuffisamment connues et évaluées. L'accompagnement global, qui combine accompagnement social et accompagnement professionnel dans le cadre défini par le protocole signé par Pôle emploi et l'Assemblée des départements de France en avril 2014, est encore en cours de déploiement.

Le Gouvernement souhaite engager une réforme des minima sociaux. C'est pourquoi je vous confie une mission sur les voies de réforme permettant de mieux répondre aux objectifs d'équité, de simplification, d'insertion et d'efficacité. Il s'agit de renforcer l'équité du système, en limitant les différences de traitement entre des personnes aux situations comparables, tant pour le montant des prestations que pour la manière d'apprécier leurs ressources ; - réduire sa complexité afin de lutter contre le non-recours aux dispositifs, notamment en ce qui concerne les incitations au retour à l'emploi, et de simplifier sa gestion par les organismes instructeurs ; - accroître l'efficacité et la cohérence des politiques d'insertion en direction des bénéficiaires de ces prestations. Vos propositions devront être compatibles avec la trajectoire de redressement des comptes publics dans leur ensemble.

.../...

Monsieur Christophe SIRUGUE
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

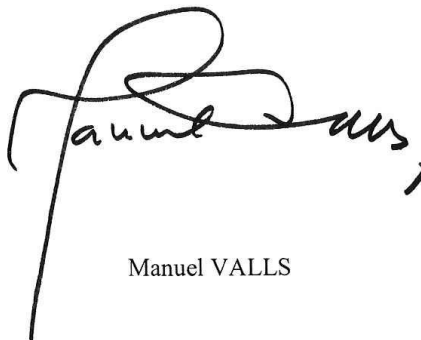
Vos travaux seront conduits en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Vous vous appuyerez sur les contributions que vous jugerez utiles de recueillir, notamment celles des partenaires sociaux et sur les réflexions d'un groupe de travail dont vous assurerez la présidence. Ce groupe de travail sera composé d'associations intervenant dans la lutte contre la pauvreté, de départements, d'administrations de l'Etat, de Pôle emploi, d'organismes de sécurité sociale et de personnalités qualifiées. Vous pourrez également solliciter l'appui des administrations centrales concernées, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale de la cohésion sociale, la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la direction de la sécurité sociale, la direction du budget, la direction générale des collectivités locales. Vous bénéficierez de l'appui de membres de l'inspection générale des affaires sociales. Compte tenu des interactions entre le régime d'assurance de l'indemnisation du chômage et certains minima sociaux, vous veillerez à articuler votre réflexion avec celles des partenaires sociaux menées en amont de la négociation de la future convention d'assurance chômage.

Vos recommandations visant à améliorer l'efficacité des politiques d'insertion devront également permettre d'éclairer les travaux engagés par l'Etat et l'Assemblée des départements de France sur le financement du RSA. Votre rapport proposera plusieurs scénarios de réforme, accompagnés d'études d'impact mesurant l'effet des évolutions proposées sur les bénéficiaires et leur incidence financière. Vous indiquerez le scénario qui vous paraît le mieux correspondre aux objectifs fixés et indiquerez les modalités d'articulation des financements et interventions de l'Etat et des Conseils départementaux que vous jugerez les mieux à même de servir cette réforme.

Je souhaite que vous me remettiez vos conclusions au mois de mars 2016.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Marisol TOURAINE, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de Madame Myriam EL KHOMRI, Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, de Madame Marylise LEBRANCHU, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et Monsieur Michel SAPIN, Ministre des finances et des comptes publics.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Valls', with a long, sweeping vertical line extending downwards from the end of the signature.

Manuel VALLS

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président :

- Christophe Sirugue, député

Représentants du monde associatif :

- ***Collectif Alerte***
 - Emmaüs France
 - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
 - ATD Quart Monde
 - Secours Catholique
 - Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
 - COORACE
 - La Croix Rouge
 - Association des paralysés de France (APF)
- ***Autres***
 - Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)
 - Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)
 - Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Représentants des administrations :

- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
- Direction de la Sécurité Sociale
- Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES)
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
- Direction générale du Trésor (DG Trésor)
- Direction du budget (DB)
- Direction générale des collectivités locales (DGCL)
- Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Représentants des opérateurs :

- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
- Pole emploi
- Caisse nationale des allocations vieillesse (CNAV)
- Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
- Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Représentants des collectivités territoriales :

- Assemblée des départements de France (ADF)
- Assemblée des communautés de France (AdCF)
- Association des maires de France (AMF)
- Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

Rapporteurs :

- Clément Cadoret, inspecteur des affaires sociales
- Sébastien Grobon, stagiaire, administrateur Insee

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES¹⁴³

<i>Personnes rencontrées</i>	<i>Fonction</i>
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	
Michel Yahiel	Conseiller social et emploi
Nathalie Destais	Conseillère adjointe protection sociale et autonomie
CABINETS MINISTERIELS	
Premier ministre	
Véronique Bédague-Hamilius	Directrice de cabinet
Aurélien Rousseau	Directeur adjoint de cabinet, conseiller social
Jean-Luc Combes	Conseiller réforme territoriale, aménagement du territoire
Anne-Claire Mialot	Conseillère collectivités locales
Pierre Pribile	Conseiller protection sociale, lutte contre la pauvreté, comptes sociaux
Pierre Romain	Conseiller travail, emploi, dialogue social
Yann Debos	Conseiller technique politiques de l'emploi
Stanislas Godefroy	Conseiller comptes publics
Thibault Delahaye	Conseiller technique chargé des relations avec le Parlement
Ministère des finances et des comptes publics	
Florian Guyot	Conseiller micro-économie et politiques

¹⁴³ Cette liste rassemble à la fois les auditions organisées durant la rencontre, des membres du groupe de travail et des entretiens ou réunions animés par MM. Clément Cadoret et Sébastien Grobon dans le cadre des travaux.

	publiques
Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	
Marisol Touraine	Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
Etienne Champion	Directeur de cabinet
Yann-Gaël Amghar	Directeur adjoint de cabinet
Renaud Villard	Conseiller chargé des retraites et de la famille
Benjamin Ferras	Conseiller
Gabriel Attal	Conseiller en charge des relations avec le Parlement et les élus
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	
Myriam El-Khomri	Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
Pierre-André Imbert	Directeur de cabinet
Laurent Cytermann	Conseiller compte personnel d'activité, solidarités et modernisation de l'Etat
Claire Rabes	Conseillère parlementaire
Ministère de la décentralisation et de la fonction publique	
Marylise Lebranchu	Ministre de la décentralisation et de la fonction publique
Jean-Yves Raude	Directeur de cabinet
Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales	
Jean-Michel Baylet	Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales
Fabien Sudry	Directeur de cabinet
Pierre Bergès	Directeur-adjoint de cabinet

Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion	
Ségolène Neuville	Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion
Laurence Lefevre	Directrice de cabinet
Léopold Gilles	Conseiller
Cabinet du Secrétaire d'Etat au budget	
François Moyse	Conseiller budgétaire
ADMINISTRATIONS CENTRALES	
Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction générale de la cohésion sociale	
Jean-Philippe Vinquant	Directeur général de la cohésion sociale
Aude Muscatelli	Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Pauline Berne	Cheffe du bureau des minima sociaux
Valérie Marty	Adjointe à la cheffe du bureau des minima sociaux
Marion Tonnes	Bureau des minima sociaux, chargée de mission RSA
Fanny Bidoux	Bureau des minima sociaux, chargée de mission AAH
Nadia Diot	Bureau des minima sociaux, chargée de mission
Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction de la sécurité sociale	
Thomas Fatome	Directeur de la Sécurité Sociale
Marie-Anne Jacquet	Sous-directrice de l'accès au soin, des prestations familiales et des accidents du travail

Jérôme Clerc	Sous-directeur adjoint de l'accès au soin, des prestations familiales et des accidents du travail
Géraldine Duverneuil	Cheffe du bureau couverture maladie universelle et prestations de santé
Cendrine Blazy	Adjointe à la cheffe du bureau couverture maladie universelle et prestations de santé
Muriel Pacaud	Cheffe du bureau prestations familiales et aides au logement
Erwan le Bras	Chef du bureau régimes de retraite de base
Gaëlle Prioux	Cheffe du bureau études et évaluation
Anne-Claire Horel	Adjointe à la cheffe du bureau études et évaluations
Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction de la recherche, des études et de la statistique	
Pierre-Yves Cabannes	Chef du bureau lutte contre l'exclusion
Marie-Cécile Cazenave-Lacroux	Adjointe au chef du bureau redistribution et évaluation
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	
Carine Chevrier-Fatome	Déléguee générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Hervé Léost	Sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
Christelle Barassi	Cheffe de la mission indemnisation du chômage
Marie Marcena	Adjointe à la cheffe de la mission indemnisation du chômage
Mathieu Ferrer	Mission indemnisation du chômage
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques	

Benoît Ourliac	Chef de la mission d'analyse économique
Pauline Gonthier	Mission d'analyse économique
Ministère des Finances et des Comptes publics – Direction générale du Trésor	
Pierre Lissot	Chef du bureau retraites et redistribution
Isabelle Benoteau	Adjointe au chef du bureau retraites et redistribution
Ministère des Finances et des Comptes publics – Direction du budget	
André Bernay	Chef du bureau de la solidarité et de l'insertion
Charlotte Galland	Adjointe au chef du bureau de la solidarité et de l'insertion
Rayan Nezzar	Adjoint au chef du bureau de la solidarité et de l'insertion
Ministère de l'intérieur, - Direction générale des collectivités locales	
Guillaume Robillard	Chef du bureau des services publics locaux
Christophe Conti	Chef du bureau du financement des transferts de compétences
Secrétariat général à la modernisation de l'action publique	
Gilles Mirieu de Labarre	Chargé de mission auprès de la secrétaire générale
Clément Cambon	Adjoint au chef de la mission programme de simplification chargé des particuliers
Anne-Laure Michon	Cheffe de projet
Héla Ghariani	Incubateur de services numériques
Nicolas Benazet	Chef de pôle, relation de service
Ministère des Outre-Mer – Direction générale à l'Outre-mer	
Hervé Creusveaux	Adjoint à la cheffe du bureau de la cohésion

	sociale, de la santé, de l'enseignement et de la culture
Sébastien Cornu	Chargé de mission
Sylviane Paulinet	Chargée de mission départementalisation de Mayotte
Cour des Comptes	
Dominique Antoine	Président de section
Emmanuel Giannesini	Conseiller référendaire
Laetitia Buffet	Auditrice
OPERATEURS	
Caisse Nationale des Allocations Familiales	
Daniel Lenoir	Directeur général
Frédéric Marinacce	Directeur des politiques familiales et sociales
Patricia Chantin	Responsable relations parlementaires
Cyrille Broillard	Adjoint au directeur des politiques familiale et sociale
Carole Belladona	Conseillère technique, direction des politiques sociales et familiales
Bernard Tapie	Directeur des statistiques, des études et de la recherche
Florence Thibaud	Adjointe au directeur des statistiques, des études et de la recherche
Adelaïde Favrat	Direction des études, des statistiques et de la recherche
Vincent Reduron	Direction des études, des statistiques et de la recherche

Vincent Lignon	Direction des études, des statistiques et de la recherche
Pôle Emploi	
Claude Gorges	Directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures
Laurence Salter	Responsable du département actions territoriales
Sylvie Clément	Direction des statistiques, des études et de l'évaluation
Yves Jaunau	Direction des statistiques, des études et de l'évaluation
Olivier Rodriguez	Direction des statistiques, des études et de l'évaluation
Caisse nationale d'assurance vieillesse	
Christine Cambus	Directrice de la réglementation nationale
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	
Karina Oddoux	Responsable du département accompagnement des publics fragiles
Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole	
Christine Dupuy	Responsable de la réglementation et de l'accès au réseau
Caisse nationale de la solidarité et de l'autonomie (CNSA)	
Paulette Guinchard	Présidente
Jean-Michel Lamiaux	Responsable du pôle expertise et appui métiers
Laurence Marin	Chargée de mission scolarisation et insertion professionnelle

Caisse des dépôts et consignations	
Vincent Delsart	Directeur du développement et des relations institutionnelles
Agence nouvelle des solidarités actives	
Jean-Marc Altwegg	Directeur général
Sylvie Hanocq	Responsable projet
Diane Dalvard	Cheffe de projet, en charge des relations avec les collectivités territoriales
Fonds de solidarité	
Jean-François Robinet	Directeur du Fonds de Solidarité
Véronique Bardin	Adjointe au directeur
Office français de l'immigration et de l'intégration	
Didier Leschi	Préfet, directeur général
ALLOCATAIRES AUDITIONNES	
Sarah Kebir	
Francis Taho Kela	
Bernadette Doumic	
Tiamo Rebolia	
Gabrielle Bortolozzo	
Raine Cau	
Michelle Baissat	

Jean-Pierre Chambon	
Jeanine Pascale	Délégée locale Nous Aussi Beauvais
SECTEUR ASSOCIATIF	
François Soulage	Président du collectif Alerte !
Daniel Verger	Alerte !, délégué régional Ile-de-France du Secours Catholique
Gilles Ducasse	Emmaüs France, responsable de la branche économie solidaire et insertion
Elise Pradelle	Emmaüs France
Louis Gallois	Président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
Florent Gueguen	Directeur général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
Alexis Goursolas	Chargé de mission, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
François Rebeyrol	ATD Quart-Monde
Denis Rochette	Chargé des relations avec le Parlement, ATD Quart-Monde
Bruno Groues	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
Thierry Couvert-Leroy	Directeur de l'animation, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
Pierre Langlade	Président de la COORACE
Maud Guillerme	Secrétaire générale de la COORACE

Pierre-Edouard Magnan	Délégué fédéral, Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)
Benjamin Lucas	Président du Mouvement des jeunes socialistes (MJS)
Mathilde Maulat	Mouvement des jeunes socialistes (MJS)
Pascale Ribes	Présidente-adjointe, Association des paralysés de France (APF)
Véronique Bustreel	Conseillère nationale travail, emploi, formation et ressources, Association des paralysés de France (APF)
Jean-Jacques Trombert	Président adjoint, Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)
Thierry Nouvel	Directeur général, Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)
Hélène le Meur	Responsable du département droit des personnes handicapées et leurs familles, Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)
Jean-Louis Garcia	Président, fédération des APAJH
Jean-Louis Leduc	Directeur général adjoint, APAJH
Edouard Ferrero	Président, CFPSAA
Arnaud de Broca	Secrétaire général, FNATH
Philippe Karim Fellissi	FNATH
Roselyne Touroude	Vice-présidente, UNAFAM
Michel Girard	Secrétaire générale, UNAFAM
Michel Charpy	Président, Fédération française des associations

	d'infirmes moteurs cérébraux (FFAIMC)
Aliette Gambrelle	Présidente Clapeaha
Marc de Basquiat	Association international pour un revenu d'existence (AIRE)
Léon Régent	Association international pour un revenu d'existence (AIRE)
Jean-Eric Hyafil	Mouvement français pour un revenu de base
Robert Cauneau	Mouvement français pour un revenu de base
Basile Durand	Mouvement français pour un revenu de base
Organisation représentatives des salariés et des employeurs	
Jocelyne Cabanal	CFDT, Secrétaire nationale
Virginie Aubin	CDFT, Secrétaire confédérale
Claire Richard	CFDT, Secrétaire confédérale
Alain Giacomel	CGT, Conseiller confédéral aux politiques familiales
Alain Dru	CGT, représentant au CNLE
Pierre-Baptiste Cordier-Simonneau	CFTC
Martine Vignau	UNSA
Florence Dodin	UNSA
Antoine Foucher	Medef, directeur général adjoint affaires sociales
Marine Binckli	Medef, chargée de mission, direction des affaires publiques
Jean-Michel Pottier	CGPME, Vice-président en charge des affaires sociales
George Tissié	CGPME, directeur des affaires sociles

PERSONNALITES QUALIFIEES	
François Chérèque	Haut-commissaire à l'engagement civique, inspecteur général des affaires sociales, auteur du premier rapport d'évaluation du plan pauvreté
Dominique Gillot	Sénatrice, présidente du Conseil national consultatif des personnes handicapées
Martine Carillon-Couvreur	Députée, ancienne présidente du Conseil national consultatif des personnes handicapées
Jean-Claude Fruteau	Député, président de la délégation aux outre-mer
Brigitte Allain	Députée, secrétaire de la délégation aux outre-mer
Ibrahim Aboubacar	Député, membre de la délégation aux outre-mer
Boinali Said	Député, membre de la délégation aux outre-mer
Jérôme Vignon	Président de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Michèle Lelievre	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Bertrand Fragonard	Président du Haut-conseil à la famille
Céline Marc	Chargée de mission, Haut-conseil à la famille
Etienne Pinte	Président du Conseil national de lutte contre l'exclusion
Julien Damon	Professeur associé à Sciences Po
Nicolas Duvoux	Professeur des universités, Université Paris 8
Philippe Warin	Directeur de recherches au CNRS, laboratoire PACTE, observatoire ODENORE
COLLECTIVITES TERRITORIALES	

Assemblée des départements de France (ADF)	
Dominique Bussereau	Député, président du Conseil départemental de Charente-Maritime
Arnaud Bazin	Président du conseil départemental du Val d'Oise, vice-président de la commission « solidarité et affaires sociales » de l'ADF
Frédéric Bierry	Président du conseil départemental du Bas-Rhin, président de la commission « solidarité et affaires sociales » de l'ADF
René-Paul Savary	Sénateur, président du conseil départemental de la Marne
Pierre Monzani	Directeur général de
Jean-Michel Rapinat	Conseiller social
Frédérique Cadet	Directrice de cabinet
Baptiste Maurin	Collaborateur du groupe de gauche
Assemblée des communautés de France	
Nicolas Potier	Délégué général
Assemblée des maires de France	
Sarah Othmann	Conseillère technique
Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDASS)	
Roland Giraud	Président
Jérôme Jumel	Directeur général des solidarités au conseil départemental de Loire-Atlantique
Emmanuel Gagneux	Directeur de la solidarité et de la santé publique, conseil départemental de Haute-Saône
Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)	
Benoît Calmels	Adjoint au délégué général

Sarah Lecouffe	Responsable, politique de lutte contre les exclusions
Juliette Boureau	Responsable, politique de lutte contre les exclusions

ANNEXE 1 : LES MINIMA SOCIAUX EN EUROPE : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Dans l'Union européenne, le nombre de minima sociaux, tout comme leur périmètre et leur organisation, varient considérablement d'un pays à l'autre. Aussi, j'ai souhaité nourrir ma réflexion de points de comparaisons internationaux pour mettre en perspective le système français et les réformes envisagées. Dans le cadre de ces travaux, deux exemples étrangers de réformes des minima sociaux ont particulièrement retenu mon attention, le cas de l'*universal credit* britannique d'une part, et les réformes allemandes *Hartz* d'autre part¹⁴⁴.

1 LA FRANCE SE DISTINGUE PAR DES PRESTATIONS NOMBREUSES ET CIBLEES

1.1 Les dispositifs européens varient fortement tant par le nombre de dispositifs existant que par les montants octroyés

1.1.1 Trois grands systèmes de minima sociaux coexistent en Europe

La Commission européenne¹⁴⁵ propose une classification des systèmes de minima sociaux en trois types principaux :

1- les « dispositifs simples », fondés sur une prestation unique :

- ouverte à tous ceux qui n'ont pas les moyens de s'assumer financièrement (Belgique, Danemark, Suède) ;
- ou dont les conditions d'éligibilité sont restrictives, résultant en une couverture partielle de la population en difficulté financière (Autriche, et certaines régions d'Espagne) ;

2- les « dispositifs mixtes », avec une prestation de dernier recours (« filet de sécurité »), complétée par des dispositifs réservés à certaines catégories (Allemagne, Royaume-Uni) ;

3- les « ensembles complexes » de dispositifs, souvent ciblés sur des catégories particulières, et se recoupant partiellement (France) ;

¹⁴⁴ La dernière étude exhaustive à ce sujet avait été publiée par la Drees en 2006 pour la France, et elle a été depuis suivie par un rapport de la commission européenne datant de 2015, cette fois en anglais. J'ai pu reprendre les principaux constats, tout en les complétant par des éléments fournis par les conseillers affaires sociales des ambassades d'Allemagne, du Danemark, d'Espagne, de Finlande, d'Italie et du Royaume-Uni. La Dares a par ailleurs travaillé à mon attention sur le cas britannique, analysant notamment les premières évaluation *ex-post* de la mise en place du « crédit universel ».

¹⁴⁵ Dans le rapport récent "Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies," 2015.

1.1.2 La France se distingue des autres Etats membres de l'Union, mais sa logique de ciblage accru des aides sociales est de plus en plus partagée

Pour la Commission européenne, le système français, qui comprend dix minima sociaux, est considéré comme ensemble complexe dont les éléments sont destinés à des populations spécifiques, et se recoupent partiellement (troisième type).

Le nombre important de minima sociaux en France peut s'expliquer par la présence de dispositifs assurantiels, couvrant chacun un risque différent, et de dispositifs ciblés sur des populations spécifiques. Il résulte un long processus de sédimentation historique, la France ayant parfois mis en place très tôt certains dispositifs – pour les personnes âgées en 1956, pour les invalides en 1957, dans une logique de complément aux mécanismes assurantiels.

Cette logique n'est pas forcément partagée à l'échelle européenne. Le système finlandais d'assistance sociale de base relève par exemple d'une logique universelle et ne compte qu'un seul dispositif, financé par les communes. A l'inverse, la Grèce fait figure d'exception dans la mesure où elle ne comporte pas de revenu de solidarité. Par ailleurs, en Espagne et en Italie, le constat varie localement dans la mesure où la définition des modalités du revenu minimum social est totalement décentralisée.

Le recours à un ciblage accru des aides est toutefois de plus en plus fréquent dans de nombreux pays depuis les années 1990, notamment aux Pays-Bas pour les populations les plus éloignées du marché du travail ; au Portugal pour les femmes enceintes, les ménages ayant un jeune enfant, les personnes handicapées ou les personnes atteintes d'une maladie chronique depuis 2002 ; en Allemagne pour les demandeurs d'asile et les résidents étrangers depuis la loi de 1993.

1.1.3 Les montants accordés au titre des minima sociaux varient fortement entre les Etats

Le montant des minima sociaux peut être défini de deux manières : à partir d'un point de référence objectif ou de manière discrétionnaire. Dans le premier cas, cette référence peut être, selon les pays considérés¹⁴⁶ :

- le seuil de niveau de vie défini de manière absolue, à partir du niveau des prix ou d'un panier de biens, notamment en Suède, Pologne, et dans une région d'Italie ;
- le salaire minimum, dans certaines régions d'Espagne, ou aux Pays-Bas ;
- le revenu moyen ou médian (ou une fraction de ces derniers), comme dans certaines communes d'Italie, ou des dépenses engagées par les personnes les plus pauvres et connues à l'aide d'enquêtes, comme c'est le cas en Allemagne.

Ce montant est néanmoins souvent défini d'une manière discrétionnaire, comme c'est le cas en France, en Belgique ou en Norvège. Les revenus mensuels nets totaux pour une personne seule touchant les minima sociaux en 2012 sont indiqués ci-dessous pour une sélection de pays (Tableau 1).

¹⁴⁶ La revalorisation est en général réalisée en référence au même point de référence, mais n'est pas automatique et annuelle dans tous les pays.

Tableau 27 : Les revenus nets totaux d'une personne seule sans revenu diffèrent fortement selon le pays

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Pays-Bas
Revenus nets¹⁴⁷	772	699	784	438	655	879

Source : Commission européenne (2015), à partir des données EU-Silc

Par ailleurs, les modalités d'articulation entre les dispositifs destinés à lutter directement contre la pauvreté et les aides destinées aux familles ou à la prise en charge du logement sont très différentes :

- les prestations ne donnent pas systématiquement droit à un complément lié au logement : ainsi la Belgique, les Pays-Bas, et la plupart des communes espagnoles n'en proposent pas ;
- les différences de montants selon la structure familiale sont également fortes. Les montants prennent ainsi en compte la structure familiale en Allemagne – majoration de 90 % pour le conjoint, et de 60 à 80 % pour les enfants à charge. A l'inverse, en Espagne, les montants varient peu selon ces paramètres et les politiques familiales sont peu développées.

1.2 L'activation est une logique largement répandue en Europe, mais l'amélioration de l'accès aux minima sociaux n'est jugé prioritaire que par un nombre plus limité de pays

Depuis le début des années 2000, les réformes des minima sociaux en France se sont largement inscrites dans la logique d'activation prônée par l'OCDE, notamment avec la réforme de l'indemnisation chômage en 2001, la création de la prime pour l'emploi la même année, puis du Revenu de solidarité active en 2009. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté lancé en 2013 a adopté une autre perspective en considérant la lutte contre le non-recours comme objectif à part entière des politiques sociales. Ces deux logiques trouvent un écho, bien qu'à des degrés divers, dans les politiques menées au même moment en Europe.

1.2.1 Les minima sociaux ont été progressivement associés à une logique d'activation et de suivi du parcours du bénéficiaire

Depuis les années 1990, les dépenses liées aux minima sociaux en Europe sont de plus en plus fréquemment associées à des dispositifs d'insertion de nature diverse : parcours d'insertion ou projet individuel, contrats aidés, diagnostic médical, formation, travail d'intérêt collectif. En Belgique par exemple, la création du « revenu d'intégration » en 2002 a eu pour contrepartie la mise en place d'un projet d'insertion, particulièrement centré sur l'emploi des jeunes de moins de 25 ans.

Cette logique d'activation se caractérise également souvent par l'existence de sanctions, qui s'appliquent en cas de non-suivi du parcours d'insertion ou de refus d'un emploi jugé acceptable par l'administration. Au Luxembourg, la participation aux activités d'insertion sociale et professionnelle, et le cas échéant à certains traitements médicaux, est obligatoire, et son non-respect expose l'allocataire à une perte de l'allocation complémentaire d'insertion, puis à une suspension plus longue en cas de manquements répétés plus de trois fois. Les réformes *Hartz* (voir ci-après) ont également conduit à un durcissement des contreparties imposées aux allocataires en Allemagne.

¹⁴⁷ Note : montants exprimés en euros, avec parité de pouvoir d'achat. Les montants sont simulés pour tenir compte de l'ensemble des aides reçues, dont les aides au logement.

Cette logique de droits et devoirs implique aussi dans certains pays un recours possible des bénéficiaires contre l'administration, si cette dernière ne remplit pas ses obligations. Ainsi, en Suède, la législation sur les services sociaux (2000) prévoit une possibilité de faire appel face à une décision administrative pour les bénéficiaires (poursuite en appel administratif), tout en durcissant les règles qui s'imposent aux organismes verseurs pour assurer la qualité de leurs services.

1.2.2 L'importance récemment accordée en France à la lutte contre le non-recours n'est partagée que dans les pays nordiques ainsi qu'au Royaume-Uni

Plusieurs réformes récentes des minima sociaux en Europe se sont données pour principal objectif d'améliorer l'accès aux minima sociaux. C'est notamment le cas au Royaume-Uni avec la mise en place du « crédit universel » (*Universal Credit*) qui répond à une double logique d'automatisation et de dématérialisation¹⁴⁸. En Finlande, la recentralisation du minimum social, prévue pour 2017, a d'abord eu pour objectif de réduire le taux de non-recours estimé entre 25 % et 40 %. Le transfert de la gestion à Kela, l'organisme central de sécurité sociale, devrait permettre un meilleur pilotage global de l'accès à l'ensemble des prestations.

La lutte contre le non-recours n'est toutefois pas encore un objectif commun à l'ensemble des Etats-membres. C'est notamment le cas en Allemagne, où ce sujet n'est pas jugé central par les pouvoirs publics, bien qu'il ait partiellement émergé au moment des réformes Hartz. Le ministère de la Santé se trouve être plus actif dans ce domaine que celui des affaires sociales. En Espagne, cette question n'a pas fait l'objet de travaux ni de réformes récentes. En Italie enfin, la faible part du budget de l'Etat allouée aux minima sociaux contribue grandement à expliquer l'absence de débats et de travaux sur le non recours.

1.3 Les pays européens ont des systèmes similaires pour l'invalidité et la vieillesse, mais pas pour le handicap

1.3.1 L'allocation pour adultes handicapés n'a pas d'équivalent partout en Europe, mais les pays accordent en général un revenu aux personnes invalides ne pouvant pas travailler

La logique d'indemnisation de l'invalidité est largement répandue en Europe, le modèle le plus fréquent étant celui d'un système d'assurance sociale obligatoire financée par des cotisations, – sauf au Danemark où il est financé par l'impôt. Ainsi, en Italie, c'est la logique de cotisation qui prévaut. Deux prestations existent, l'allocation invalidité (*Assegno ordinario d'invalidità*), destinée aux personnes dont la capacité de travail a été réduite de deux tiers de manière permanente suite à une infirmité physique ou mentale, et la pension d'invalidité (*pensione di inabilità*), pour celles qui se trouvent dans l'impossibilité totale d'exercer leur emploi suite à une infirmité¹⁴⁹.

Toutefois, l'existence d'une indemnisation du handicap distincte, sur le modèle de l'allocation pour les adultes handicapés en France, n'est pas systématique et ni les seuils de handicap retenus, ni les manières de l'évaluer ne sont harmonisés.

¹⁴⁸ Cf. infra

¹⁴⁹ Ces prestations ne concernent que ceux qui ont cotisé cinq ans, dont trois au cours des cinq dernières années, sauf si l'infirmité est due à une cause professionnelle autre qu'un accident du travail.

La Belgique dispose par exemple de minima sociaux destinés aux personnes handicapées, distincts des systèmes d'invalidité et d'indemnisation des conséquences du travail. Deux prestations existent, l'une prenant en compte l'incapacité à travailler (allocation de remplacement des revenus) et l'autre les conséquences du handicap sur l'autonomie (allocation d'intégration). Pour toucher la première, il faut être empêché de travailler par un handicap ou voir sa capacité de gains financiers par le travail réduite d'un tiers en comparaison d'une personne active valide. Pour la seconde, il faut rencontrer des difficultés dans l'exécution d'activités quotidiennes, comme cuisiner, manger, se laver, faire le ménage, etc. Au Luxembourg, un « revenu pour personnes gravement handicapées » est accordée sous condition de ressources aux personnes souffrant d'une diminution de capacité de travail de 30 %, soit si elles sont reconnues comme travailleur handicapé, soit reconnues inaptes au travail.

L'Allemagne constitue un cas particulier dans la mesure où les personnes en situation de handicap et celles en perte d'autonomie sont prises en charge selon les mêmes règles : la dépendance a été constituée comme cinquième risque de la protection sociale. Est considérée comme dépendante toute personne que la maladie ou le handicap, qu'il soit d'ordre physique ou mental, empêche, pendant au moins six mois, d'exécuter les actes habituels de la vie quotidienne. Ces actes incluent les soins corporels, l'alimentation, la tenue du foyer, le fait de se déplacer dans son logement et à l'extérieur. Les dépenses liées à l'autonomie sont prises en charge par des caisses spécifiques, et les personnes financent leur coût de logement et leurs dépenses quotidiennes selon le droit commun.

1.3.2 L'existence d'une allocation spécifique liée à la vieillesse n'est pas une spécificité française, mais d'autres pays recourent plutôt à une pension de base universelle

L'existence d'une allocation spécifique liée à la vieillesse – l'ASPA, qui a pris la suite du « minimum vieillesse », n'est pas une spécificité française. Un tel système est au contraire présent sous différentes formes dans de nombreux autres pays européens, notamment en Belgique, en Espagne, en Irlande, en Italie, au Portugal, en Suède, et au Royaume-Uni. La condition d'âge pour y entrer est en générale l'âge légal de départ à la retraite. L'Italie a par exemple mis en place en 2008 une « carte sociale », financée par l'Etat, qui concerne notamment les citoyens de plus de 65 ans dont les ressources sont inférieures à 6 795 euros annuels¹⁵⁰. En Espagne, une pension non-contributive de la sécurité sociale est versée aux personnes âgées à la retraites ayant résidé légalement au moins dix ans sur le territoire espagnol depuis leurs 16 ans, et ne dépassant pas un plafond de ressources. Pour ceux qui ne sont pas éligibles à cette pension non-contributive, une allocation est versée par l'assurance obligatoire vieillesse et invalidité (SOVI).

Les pays où de tels minima n'existent pas, comme au Danemark, en Allemagne, en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Autriche, ont recours soit à une pension universelle de base, qui n'est pas soumise à des conditions de cotisation, soit à une aide sociale. Bien que non-contributives, ces prestations peuvent toutefois être soumises à des conditions de résidence. Elles peuvent aussi être complétées par d'autres prestations, comme en Finlande où un supplément à la pension universelle de base est accordé aux personnes âgées ayant besoin de soins supplémentaires.

¹⁵⁰ En 2016, y-compris les indemnités de retraite et de sécurité sociale

1.4 L'accès des minima sociaux aux jeunes est effectif dans la plupart des pays européens

La majorité des Etats de l'Union Européenne ouvrent leurs dispositifs nationaux aux jeunes : la situation française apparaît à cet égard atypique. Dans une étude de 2012¹⁵¹ sont ainsi distingués trois types d'Etats :

- les Etats les plus restrictifs, dans lesquels les jeunes de moins de 25 ans ne peuvent pas bénéficier pour leur propre compte du minimum social garanti : France, Luxembourg et la plupart des régions d'Espagne¹⁵². Le recours aux solidarités familiales est indirectement suscité par l'absence ou la faiblesse du soutien public en faveur des jeunes en difficulté d'insertion, et ce jusqu'à 25 ans ;
- les pays dans lesquels les jeunes qui vivent en dehors du foyer parental peuvent bénéficier du revenu minimum garanti pour leur compte propre s'ils ne sont pas étudiants (Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal, Royaume-Uni) ;
- les Etats dans lesquels les jeunes majeurs non étudiants peuvent bénéficier d'un revenu minimum garanti dès lors que leurs propres ressources sont en-dessous d'un plafond, même s'ils habitent avec leurs parents (Danemark, Finlande, Pays-Bas).

On peut distinguer les minima sociaux en Europe selon la place accordée à la famille, aux dépens d'une politique libérale ou étatique davantage centrée sur l'autonomie des jeunes. Ce recours aux solidarités familiales prend notamment la forme de transferts d'argent, ou d'une cohabitation entre les jeunes adultes et leurs parents. Il est notamment plus fréquent dans les pays méditerranéens (Espagne et Italie), et s'est fortement accru avec la crise¹⁵³.

Ce recours accru à la solidarité familiale est porteur d'inégalités : alors qu'elle peut apparaître comme substitut légitime aux solidarités publiques (notamment au vu du principe d'obligation alimentaire en vigueur en France), ce soutien familial est en effet d'autant plus forte que la famille concernée est aisée. Ainsi, le recours plus élevé aux solidarités familiales pénalise les jeunes issues de milieux défavorisés qui rencontrent des difficultés d'insertion et ne peuvent pas compter sur un soutien suffisant de leur famille.

1.5 La gouvernance est décentralisée, mais les conditions d'accès et les montants sont généralement unifiés nationalement

En France, en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark, comme dans la plupart des pays européens, le montant et les conditions d'accès sont unifiés au niveau national ou fédéral. Toutefois, la décentralisation de la gestion et du versement est le plus souvent la règle. En Allemagne, une telle décentralisation repose sur les centres d'action sociale (*sozialämter*), qui sont responsables de toutes les aides sociales à l'exception de l'assistance chômage et sont gérés au niveau intercommunal ou régional. L'assistance chômage est, quant à elle, versée par les services déconcentrés de l'agence fédérale pour l'emploi (*Jobcenter*). Les acteurs décentralisés sont similaires au Danemark : bureaux communaux ou caisses d'assurance chômage.

¹⁵¹ Insee Analyses N° 6 - septembre 2012, intitulé « Le RMI, puis le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? », par A. Vicard et O. Bargain.

¹⁵² A l'exception de la Cantabrie et de l'Aragon.

¹⁵³ Comme le montrent notamment les travaux d'A. Papuchon : « Les transferts familiaux vers les jeunes adultes en temps de crise : le charme discret de l'injustice distributive. », Revue française des affaires sociales 1/2014 (n° 1-2).

L'Espagne constitue une exception, dans la mesure où conditions d'accès et montants sont intégralement décidés au niveau communal. De même, en Italie, un revenu minimum d'insertion unifié a été expérimenté à la fin des années 1990, mais n'a pas été reconduit à l'issue de son évaluation en 2002. En pratique, la législation reste donc également différente selon l'entité territoriale : bien que l'Etat soit constitutionnellement le garant des droits d'assistance sociale, les régions ont la compétence législative exclusive dans le secteur des services sociaux.

Au cours des années 2000, certains pays ont réalisé des réformes visant à renforcer le rôle des autorités locales dans la gouvernance des minima sociaux, notamment sur les sujets de formation professionnelle au Danemark ou la modulation des barèmes aux Pays-Bas. La Finlande poursuit pour sa part un objectif inverse : l'aide sociale est actuellement totalement décentralisée, mais le gouvernement envisage de la recentraliser en 2017 afin d'assurer une gestion uniforme des prestations par l'organisme central de sécurité sociale, *Kela*.

2 ROYAUME-UNI : UNE REFORME DE SIMPLIFICATION CONDUISANT A DE FORTS EFFETS DISTRIBUTIFS

En 2012 au Royaume-Uni, le « *Welfare Reform Act* » a créé une nouvelle prestation, le « crédit universel » (*Universal Credit*). Son objectif est de rendre le système des minima sociaux plus lisible pour les allocataires et d'accroître les incitations à l'activité. Bien que les évaluations ne permettent pas encore de statuer sur l'efficacité du nouveau système, cette réforme ambitieuse interpelle sur plusieurs points, notamment la simplification autour d'une seule prestation, l'augmentation importante du taux de recours escomptée, mais aussi l'ampleur du nombre de gagnants et perdants en flux et les difficultés de gestion rencontrées.

2.1 Un objectif de simplification, grâce à l'unification des barèmes, la mensualisation de l'aide et un suivi « en ligne »

2.1.1 Six aides sociales sont unifiées par la réforme

Cette prestation fusionne six aides sociales qui étaient jusqu'alors versées sous condition de ressources (dispositifs d'assistance). Les aides concernées dépassent le seul cadre des minima sociaux puisque sont inclus certains avantages fiscaux et les allocations logement :

- la part « sous condition de ressources » des allocations chômage (*Income-Based Job Seeker Allowance, JSA*), qui peut être considérée comme équivalente à l'ASS ;
- l'allocation versée à des travailleurs invalides (*Income-Based Employment Support Allowance, ESA*)¹⁵⁴ ;
- la prestation générale de soutien au revenu, équivalent du RSA (*Income Support, IS*) ;
- le crédit d'impôt pour enfant à charge (*Child tax credits*) ;
- le crédit d'impôts pour l'emploi, équivalent de la PPE (*Working Tax Credit, WTC*) ;
- les allocations logements (*Housing Benefits*).

Sont en revanche exclus du champ de la fusion les prestations contributives des allocations chômage et invalidité, les allocations spécifiques pour les personnes handicapées ou invalides qui ne peuvent pas travailler, ainsi que les prestations familiales qui ne prennent pas la forme d'un crédit d'impôt (par exemple les aides à la garde d'enfants).

2.1.2 Le barème est unifié pour une meilleure compréhension par les bénéficiaires, et la prestation n'est plus individuelle

En réformant et en unifiant les barèmes des six prestations, le *Universal Credit* doit permettre aux bénéficiaires de mieux comprendre les aides qu'ils perçoivent et d'anticiper leur montant. En outre, il permet une gestion simplifiée: les demandes se font via une plateforme internet et le suivi des bénéficiaires (actualisation des situations, *monitoring* de leurs démarches) est largement dématérialisé.

Enfin, le *Universal Credit* est versé mensuellement sur le compte bancaire du foyer éligible, ce qui le rapproche d'un salaire ordinaire. Les prestations sociales auxquelles il se substitue sont versées actuellement sur une base hebdomadaire, bi-hebdomadaire ou mensuelle et peuvent prendre la forme de chèques ou de versement en nature.

¹⁵⁴ Il s'agit d'une indemnisation non-contributive de l'incapacité à travailler, versée sous condition de ressources.

La nouvelle prestation est versée au foyer et non plus aux individus. Le montant forfaitaire dépend de la composition et des ressources du foyer (nombre de personnes, enfants ou dépendants à charge, autre revenus du travail, capital, etc.). Dans la mesure où la mise en place du *Universal Credit* était supposée se faire initialement à budget constant, une prise en compte plus large de la configuration familiale et la fusion des différentes aides devrait *a priori* se traduire par une meilleure redistribution, avec toutefois des transferts importants entre ménages et donc de nombreux perdants (notamment les couples sans enfants ou les parents isolés).

2.2 Une aide incitative au retour à l'emploi, associée à un contrôle des recherches effectuées

Le premier objectif de cette réforme est de renforcer le caractère incitatif des aides : d'une part pour favoriser le retour à l'emploi, d'autre part pour encourager l'augmentation des heures travaillées pour les individus en emploi. Il s'agit de lisser au maximum la transition entre chômage total et activité de courte durée. Cela tient au fait que les incitations financières à la reprise d'activité étaient très défavorables dans le système fiscal-social britannique : pour de nombreuses configurations familiales, le taux marginal d'imposition sur les premières heures travaillées était égal à 100 %.

En contrepartie de l'allocation, les bénéficiaires doivent participer à des entretiens de retour à l'emploi, s'engager dans certaines démarches visant à accélérer le retour à l'emploi (comme des bilans de compétences) et être disponibles immédiatement pour un emploi rémunéré. Lorsque l'individu refuse un stage, décline une offre d'emploi ou ne remplit pas les obligations ci-dessus, l'allocation est réduite jusqu'à ce que l'intéressé remplisse à nouveau ses engagements.

Le *Universal Credit* pourrait ainsi entraîner une forme d'activation des dépenses de protection sociale qui n'entrent pas habituellement dans le champ des politiques de l'emploi (famille et logement), alors que le gouvernement s'était initialement engagé à ce que les sanctions liées la recherche d'emploi n'affectent pas le montant perçu au titre de ces prestations.

2.3 Une montée en charge encore limitée, et un coût nettement plus important que prévu

Introduite de manière progressive dans certains territoires depuis avril 2013, elle devrait être étendue à l'ensemble du territoire britannique d'ici 2017. Toutefois, elle ne concerne que les flux de nouveaux entrants, les allocations existantes s'éteignant progressivement.

En décembre 2015, le *Universal Credit* était en vigueur dans trois quarts des agences d'emploi (*Jobcenters*) en charge du versement de cette prestation. Toutefois, seules 150 000 personnes environ en bénéficiaient, sur un total de 8 millions de personnes éligibles.

Le coût estimé de cette réforme était initialement de 100 M£ par an en régime permanent, soit 2,3 Md£ de dépenses supplémentaires (modification des règles d'éligibilité et accroissement du taux de recours) et 2,2 Md£ d'économies (réduction de la fraude et des erreurs de versement), soit un coût net négligeable en comparaison des sommes en jeu. Toutefois, les seuls coûts d'investissement et de gestion, régulièrement revus à la hausse, ont été évalués à 2,6 Md£ dans le rapport du NAO de novembre 2014¹⁵⁵. Cela serait dû à une sous-estimation des problèmes techniques liés à la dématérialisation, au coût de maintien de l'existant pour le stock des bénéficiaires actuels, et à une montée en charge du dispositif plus lente que ce qui avait été anticipé.

¹⁵⁵ Le chiffre global de 15,8Md£ a même été évoqué en 2015 dans la presse comme coût prévisionnel de l'ensemble du projet, sur toute sa durée de vie (article du Guardian de juin 2015).

2.4 Les porteurs du projet concluaient à des effets distributifs importants, mais ne pouvaient pas réellement prévoir les effets sur l'emploi

2.4.1 La réforme crée des perdants et gagnants, dans le sens d'une plus grande progressivité

L'étude d'impact *ex-ante*, conduite par le DWP (*Department of Work and Pension*, administration en charge de la réforme), prévoit que le passage au *Universal Credit* entraînera, au sein du flux des nouveaux entrants dans le dispositif :

- une diminution de revenu pour 2,8 millions de foyers, dont un quart sont situés parmi les 20 % les plus modestes ;
- une augmentation de revenu pour 3,1 millions de foyers, dont les trois quarts sont situés parmi les 40 % les plus modestes.

Les pertes comme les gains sont d'une ampleur très variable : si 40 % des gains et la moitié des pertes concernent des montants inférieurs à 100 £ par mois, 10 % environ renvoie à des montants de plus de 300 £. En moyenne, les pertes s'élèvent à 137 £ par mois et les gains à 168 £ par mois.

Bien qu'elle semble globalement accroître la progressivité du système (le montant moyen des pertes augmente nettement avec le niveau de vie), la réforme aura un effet négatif sur le niveau de vie de certains ménages pauvres. Les ménages « perdants » au sein du premier quintile de la distribution des salaires sont notamment des ménages sans enfants, ou des individus travaillant à temps partiel qui bénéficiaient d'un crédit d'impôt (*working tax credit*) important avant la réforme.

2.4.2 Elle désavantage certains profils, et l'effet sur l'emploi peut difficilement être anticipé

Cette réforme risque en particulier de renforcer certaines inégalités :

- la conjugalisation de la base ressource peut encourager la mono-activité au sein des couples, car la fiscalité désincite la deuxième personne du ménage à reprendre un emploi : le taux de marginal de taxation des revenus en cas de reprise d'activité est sensiblement diminué pour le premier apporteur de ressources (notamment en cas de reprise d'une activité inférieure à 10 heures par mois), mais cette diminution est beaucoup plus faible pour la deuxième personne du ménage (lorsque la première est déjà en emploi) ;
- les femmes seules avec enfants seront également particulièrement désavantagées par le renforcement des sanctions, si elles ne peuvent consacrer le temps requis à la recherche d'emploi (35 heures par semaine) ;
- la réforme ne tient pas compte des disparités du coût de la vie sur le territoire (en particulier pour la garde d'enfants, le logement ou le coût des transports).

L'étude *ex ante* estime que 300 000 personnes supplémentaires pourraient reprendre une activité, en raison d'une diminution de leur taux marginal de taxation. Le nombre de foyers dont le taux marginal de taxation est supérieur à 70 % en cas de reprise d'activité diminuerait de 1 million environ.

L'impact du *Universal Credit* sur l'emploi est toutefois difficile à prévoir :

- le renforcement des contrôles est, par définition, sans effet sur le retour à l'emploi dans un contexte d'insuffisance des offres d'emploi ;

- de fortes barrières au retour à l'emploi demeurent (garde d'enfant, transport) et ces postes diminuent dans les dépenses publiques britanniques, risquant ainsi de contrevenir directement à l'objectif poursuivi par la mise en place du *Universal Credit*.

Il est néanmoins difficile d'évaluer les impacts sur l'emploi, en raison du caractère radical de la réforme, comme le souligne le DWP dans son étude d'impact. Elle pourrait notamment entraîner des modifications de comportements qui ne peuvent être aisément anticipées, en l'absence de système comparable dans d'autres pays.

2.5 Les premières évaluations concluent à une meilleure lisibilité et un effet légèrement favorable sur le retour à un emploi temporaire

À ce stade, les seules évaluations *ex post* du dispositif existantes ont été réalisées par l'administration en charge de la mise en œuvre de cette réforme, le *Department of Work and Pension* et datent du mois de décembre 2015¹⁵⁶.

La première étude menée conclue à une amélioration de la lisibilité du système :

- 80 % des bénéficiaires du dispositif remplissent leurs demandes en ligne, 55 % d'entre eux ne rencontrent aucune difficulté pour le faire. Cependant, dès que les aides auxquelles le foyer a droit sont complexes (par exemple, lorsqu'elles incluent une aide au logement), les difficultés rencontrées pendant la demande en ligne augmentent sensiblement (63 % rencontrent une difficulté, contre 39 % pour ceux qui ne sont pas concernés par l'aide au logement). L'inclusion d'aides complexes, comme les aides au logement, pourrait donc entraîner des coûts d'administration non négligeables.
- environ 80 % des bénéficiaires enquêtés déclarent comprendre le montant d'aide qu'ils percevront et connaître la date de versement de cette aide. Il est toutefois difficile de savoir si ces individus anticipent mieux les aides auxquelles ils ont droit que dans le système actuel.

La seconde¹⁵⁷ met en évidence un impact légèrement positif sur le retour à l'emploi temporaire.

- les bénéficiaires de l'*Universal Credit* ont entre +5 % et +8 % de chances d'avoir été en emploi au cours des 270 jours suivant la demande par rapport aux bénéficiaires d'allocations chômage « classiques ». Cependant, il semble s'agir de contrats temporaires : lorsqu'on regarde le différentiel de probabilité d'être en emploi à un instant *t* (et non en cumulé sur la période), l'écart entre les bénéficiaires du UC et les autres est moindre. Cela suggère que les bénéficiaires du UC reprennent plus souvent des emplois de courte durée au cours des 270 jours suivant la demande ;
- Selon l'étude qualitative du DWP, environ deux tiers des bénéficiaires considèrent que l'UC propose une meilleure incitation financière à travailler - notamment pour les temps de travail courts - que les anciennes allocations chômage ;
- Les bénéficiaires de l'UC consacrent plus de temps à la recherche de travail que les autres demandeurs d'emploi mais ne postulent pas à davantage d'offres de travail. En cas de pénurie de demande de travail et donc de difficultés à retrouver un emploi, cette intensification de la recherche d'emploi semble avoir des effets pervers : les bénéficiaires de l'UC perdent davantage confiance dans leur capacité à retrouver un emploi que les autres.

¹⁵⁶ Conclusions tirées d'une étude quantitative menée sur 1 800 personnes, dont la moitié ont bénéficié de l'*Universal Credit*, complétée par une étude qualitative d'entretiens en face à face sur 25 personnes.

¹⁵⁷ Cette seconde étude s'appuie sur une comparaison des bénéficiaires des zones d'emploi sur lesquelles le dispositif a été implementé (échantillon « traité ») à des personnes dans des zones d'emploi présentant des caractéristiques proches mais où le dispositif n'a pas été encore mis en œuvre (échantillon test). Elle compare les différences de situation entre ces deux groupes avant et après la réforme, pour évaluer l'impact de la réforme sur le groupe traité (méthode de la régression par discontinuité).

L'exemple britannique ici présenté a le mérite de la cohérence et d'afficher une volonté de simplification et de dématérialisation mise au service de la lutte contre le non-recours. Il ne s'agit pourtant certainement pas, à mon sens, d'un modèle à suivre. La réduction du budget consacré aux aides sociales fait en effet partie des objectifs affichés par le gouvernement de David Cameron alors que la conditionnalité de l'ensemble des prestations s'y trouve renforcé puisque les aides suspendues en cas de non-respect des devoirs par l'allocataire incluent des aides liées au logement et à la famille.

La simplicité de l'allocation unique britannique, d'ores et déjà mise à rude épreuve par les difficultés rencontrées en matière de gestion et de systèmes d'information, ne doit donc pas masquer les choix politiques qui ont présidé à sa création : dénonciation d'une prétendue « société d'assistance », volonté affichée de « remettre les britanniques au travail » et promotion d'un modèle alternatif d'organisation sociale consacrant le recul de l'Etat avec la *Big Society*.

3 ALLEMAGNE : UNE REFORME DES MINIMA SOCIAUX ET DU MARCHE DU TRAVAIL CONDUISANT A DES RESULTATS CONTRASTES

L'architecture des minima sociaux en Allemagne a été profondément réformée dans le cadre de lois *Hartz* successives¹⁵⁸. Les réformes menées ont tout particulièrement visé à approfondir la logique d'activation des dépenses, tant pour couvrir le risque chômage que celui de pauvreté.

3.1 Trois dispositifs composent le système allemand des minima sociaux

A l'issue de ces réformes, le système universel est constitué de trois minima sociaux :

- l'assistance chômage, équivalente au RSA et à l'ASS. Elle est également appelée *Hartz IV*, *Arbeitslosengeld II* ou *Grundsicherung für Arbeitsuchende - SGB II* et est fournie aux personnes capables de travailler au moins 3 heures par jour, résidant en Allemagne ;
- l'aide à la subsistance, destinée à des personnes qui sont dans l'incapacité temporaire de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens ou par l'exercice d'une activité professionnelle, et ne sont pas éligibles à d'autres aides et minima sociaux (également appelée *Hilfe zum Lebensunterhalt*, HLU). Cette allocation est versée aux personnes ne pouvant travailler plus de 3 heures par jour durant une période limitée ;
- l'allocation minimum pour les personnes âgées de plus de 65 ou dans une situation d'incapacité permanente (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*), équivalente à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et à l'allocation adulte handicapé (AAH)¹⁵⁹. Elle est versée aux personnes de plus de 18 ans ne pouvant travailler plus de 3 heures par jour de façon permanente. Elle est d'un montant similaire aux minima sociaux attribués aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation.

Les montants de ces trois minima sociaux en 2016 figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 28 : Montant du minimum social en Allemagne selon la situation familiale

Situation personnelle	Personne seule	Conjoint, partenaire	Jeune de 18 à 25 ans	Adolescent de 14 à 18 ans	Enfant de 6 à 14 ans	Enfant jusqu'à 6 ans
Montant du minimum social (en euros)	404	364	324	306	270	237

Source : Ambassade de France à Berlin

A la différence des prestations françaises, le montant du minimum social augmente pour prendre en compte le coût du loyer, sur base de caractéristiques de logement standard, liées à la structure familiale.

¹⁵⁸ Il s'agit plus précisément d'un ensemble de quatre lois mises en place de 2003 à 2005 par le gouvernement de G. Schröder.

¹⁵⁹ Comme indiqué plus haut, les prestations liées au handicap et à la dépendance sont traitées ensemble en Allemagne, dans le cadre d'un cinquième risque de la protection sociale.

Les bénéficiaires de ces trois minima sociaux peuvent voir leur minimum social (d'un montant de 404 euros pour une personne seule, cf. tableau ci-dessus) majoré sous certaines circonstances :

- pour les personnes âgées : + 17 % du montant de l'aide perçue pour les personnes de plus de 65 ans ou pour les personnes de moins de 65 ans qui ont des problèmes de mobilité (dans les transports publics par exemple) ;
- pour les femmes enceintes : +17 % pour les femmes à partir de leur 13^{ème} semaine de grossesse ;
- en cas d'isolement : + 36 % pour les parents isolés s'occupant seuls de deux enfants de moins de 16 ans, ou d'un enfant de moins de 7 ans (dans les autres cas, une augmentation de 12 % du montant de l'aide est accordée par enfant, dans la limite de 60 %) ;
- en cas de handicap : + 35 % du montant de l'aide perçue pour les personnes de plus de 15 ans souffrant de handicap et percevant l'aide à l'inclusion des personnes en situation de handicap (*Eingliederungshilfe für behinderte Menschen*)

Les minima sociaux sont différentiels : le montant effectivement versé est obtenu en retranchant les ressources propres des bénéficiaires au montant maximal. Ainsi, le montant effectivement perçu se calcule comme suit :

montant du minimum social
+ supplément lié aux coûts du logement (sur base de caractéristiques standard d'un logement liées à la configuration familiale) ;
+ augmentations éventuelles du montant de l'aide (décrit ci-dessus) ;
+ pour les enfants et les jeunes : aides supplémentaires du « paquet éducatif »
- revenus
= somme effectivement versée au bénéficiaire

En outre, tous les minima sociaux sont familialisés : leur montant maximal est calculé en prenant en compte la composition de la famille (célibataire ou couple et nombre d'enfants à charge). Le montant maximum est majoré de 90 % pour le conjoint et de 60 à 80 % pour les enfants à charge, suivant leur âge. Les minima sociaux sont donc versés à toute personne vivant au sein d'un « foyer solidaire bénéficiaire », c'est-à-dire à tout individu composant un foyer (conjoint et enfants mineurs inclus) dont les critères d'octroi sont satisfaits. Les montants sont familialisés mais chaque personne à partir de l'âge de 15 ans (18 ans pour l'allocation minimum de base) peut percevoir individuellement l'un de ces deux minima sociaux.

3.2 Un recours croissant à l'incitation monétaire, associée à une augmentation des dépenses d'insertion et de formation

Sur la période 1998-2008, le poids des dépenses dites « passives », correspondant à l'indemnisation, ont fortement reculé (passant de 65,3 % des dépenses d'emploi totales à 53,6 %), au profit des dépenses « actives », qui renvoient à la réintégration sur le marché du travail par des incitations à la reprise d'emploi et des aides à la création d'entreprise (de 34,7 % à 46,4 %). Les dépenses de formation qui occupent une part très importante progressent également pendant cette période (de 48,5 % des dépenses actives en 1998 à 55,7 % en 2008).

Cette structure de dépense a été fortement modifiée par la crise, qui a redonné du poids aux dépenses d'indemnisation (60 % en 2013) aux dépens des dépenses « actives ». La part des dépenses de formation dans le budget des dépenses actives n'a, quant à elle, pas cessé d'augmenter (elle représente près de trois quarts de ces dépenses en 2013).

Les incitations à la reprise d'emploi comprennent :

- des emplois subventionnés (*Mini-Jobs* ou *Midi-Jobs*), dont le revenu ne peut dépasser 450 euros par mois, partiellement cumulables avec les prestations d'assistance, et pour lesquels l'entreprise ne paie pas de cotisations sociales ;
- des « emplois à un euro » (*Ein-Euro-Jobs*), destinés à maintenir l'employabilité des chômeurs de longue durée ;
- des primes à la reprise d'emploi, parmi lesquelles une « compensation pour les dépenses supplémentaires liées au travail » (*Mehraufwandsentschädigung*) à destination des bénéficiaires des « emplois à un euro », versée dans la limite de 200 € par mois, une autre prime de compensation (*Aufwandsentschädigung*) dont l'objectif est de soutenir les activités secondaires non salariées, et une « prime d'entrée sur le marché du travail », délivrée sous condition par l'administration à certains bénéficiaires de l'assistance chômage qui reprennent un emploi salarié soumis à des cotisations sociales ;
- des aides à la création de micro-entreprises ciblées sur les demandeurs d'emplois (*Ich-Aktiergesellschaft*).

Ces mesures d'activation ont été, depuis leur entrée en vigueur, au cœur de débats portant sur la stigmatisation des chômeurs et des bénéficiaires de minima sociaux, en raison des contrôles opérés sur les allocataires, ainsi que du durcissement des sanctions et des conditions dans lesquelles les demandeurs d'emploi doivent juger une offre d'emploi « acceptable ».

3.3 L'Allemagne connaît une baisse du nombre de bénéficiaires de l'assistance chômage

La nouvelle politique d'insertion mise en place à travers les réformes structurelles sur le marché du travail, engagées au début des années 2000 en Allemagne, reste l'une des explications souvent avancée du « miracle allemand ».

Depuis 2005, l'économie allemande a créé 2,5 millions d'emplois. Cette progression de l'emploi a conduit à une baisse de cinq points du taux de chômage, actuellement à 6,3 %, soit son taux historiquement le plus bas. Dix ans après les lois *Hartz*, le nombre de demandeurs d'emploi a ainsi nettement baissé : alors qu'en 2005, 4,9 millions de personnes étaient au chômage, ce nombre s'élève aujourd'hui à 2,7 millions. Par ailleurs, l'assistance chômage *Hartz IV* bénéficiait en 2005 à 5 millions de personnes, chiffre ayant diminué pour atteindre aujourd'hui 4,4 millions de personnes.

Au regard des différents groupes d'âge, le chômage a été significativement réduit en particulier chez les jeunes comme mentionné plus haut, mais aussi les seniors et les femmes (surtout à temps partiel). Parmi les 50-65 ans, on a compté en dix ans une baisse du chômage de 2 %. Enfin, plus d'un million de bénéficiaires de l'assistance chômage *Hartz IV* cumulent cette allocation avec des revenus issus d'une activité professionnelle.

Si l'Allemagne a connu une amélioration de son taux de chômage, l'idée d'un « miracle Allemand » reste toutefois à nuancer fortement en raison de la forte augmentation des inégalités qui a suivi cette série de réformes.

3.4 Mais la sortie des prestations sociales vers l'emploi n'implique ni une situation stable, ni une sortie de la pauvreté

Le socle de chômeurs de longue durée, constitué des salariés les moins qualifiés, ne baisse plus depuis 2010. Les réformes *Hartz* ont permis de réduire le chômage de longue durée en valeur absolue entre 2005 et aujourd'hui, mais cette baisse s'est arrêtée depuis 2010, bien que l'on observe une baisse générale du chômage sur cette même période.

Les emplois à un euro, « Ein-Euro Jobs », ne permettent qu'un bilan mitigé en termes d'insertion professionnelle stable des demandeurs d'emploi de longue durée. Selon le DGB, ces derniers retombent le plus souvent dans le chômage de longue durée après avoir exercé un « emploi à un euro ».

Le nombre d'emplois précaires a fortement augmenté lors de ces dernières années, malgré la bonne évolution du chômage. Les contrats de travail « atypiques » (CDD, temps partiel jusqu'à 20h/semaine, travail intérimaire, Mini-job, Midi-job) ont connu une véritable explosion. Selon l'institut IAB, le nombre de personnes travaillant à temps partiel a quasiment doublé en 15 ans. Les femmes sont particulièrement concernées : en 2013, le taux d'emploi des femmes était égal à 72,3 %, mais seulement 55,8 % en équivalent temps plein.

La mise sous tension visée par les lois *Hartz* a engendré une dégradation des conditions de travail et de la productivité. Ainsi, les ambitions et les exigences des travailleurs allemands ont diminué. En effet, les politiques de modération salariale, l'absence de mobilité professionnelle ainsi que la peur de perdre son emploi et de se retrouver au chômage ont profondément modifié le rapport des salariés au marché du travail. Dans ces conditions, la productivité horaire, bien qu'ayant augmenté ces dernières années, est restée inférieure à celle la France. Cela résulte en partie du fait qu'en réponse au durcissement des incitations à l'insertion, les salariés allemands acceptent des postes qui ne correspondent pas à leurs compétences. L'instauration d'un salaire minimum fédéral au 1^{er} janvier 2015 pourrait toutefois conduire à limiter cette dynamique de baisse du salaire parmi les salariés les plus pauvres¹⁶⁰.

Enfin, la performance sur le front de l'emploi doit être pondérée par la hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté en Allemagne. Selon Eurostat, le taux de pauvreté aurait augmenté de 12,2 % en 2005 à 16,7 % en 2014. Cette hausse du taux de pauvreté touche particulièrement les jeunes et les chômeurs, mais aussi les salariés, dont un nombre croissant a vu leur situation se dégrader. Ceci reflète un des effets structurels des réformes *Hartz* : bien que ces dernières aient permis un retour en emploi des personnes, il s'est agi de contrats temporaires ou à temps partiel, ne leur permettant pas de dépasser le seuil de pauvreté.

C'est pour les chômeurs que l'augmentation de la pauvreté¹⁶¹ a été la plus marquée : leur taux de pauvreté est passé de 41 % en 2005 à 69 % en 2013, selon Eurostat. Cette évolution reflète probablement à la fois un effet de structure (sorties du chômage davantage concentrées dans des ménages au-dessus du seuil de pauvreté, passage de l'inactivité au chômage de personnes sous le seuil de pauvreté) et l'effet de la baisse des revenus pour les chômeurs de longue durée (réforme *Hartz IV*). Une part importante des chômeurs de longue durée demeure en effet très difficile à réinsérer. Ainsi, sur les 3,34 millions de bénéficiaires de l'assistance chômage *Hartz IV* à la fin janvier 2011, plus de 40 % (1,42 million) l'étaient sans interruption depuis 2005.

¹⁶⁰ Bien qu'il soit trop tôt pour disposer d'évaluations quantitatives, la presse et le ministère du travail semblent pour l'instant constater un effet d'augmentation des salaires, alors même que le nombre d'emplois détruit reste faible.

¹⁶¹ Pauvreté relative, définie comme 60 % du revenu médian.

ANNEXE 2 - REVENU UNIVERSEL ET MINIMA SOCIAUX

Le champ de la mission qui m'a été confiée par le Premier ministre au cours de l'automne 2015 portait sur les dix minima sociaux existants. J'ai toutefois souhaité mettre ces réflexions en perspective avec les très nombreux débats et des propositions entourant la mise en place d'un éventuel « revenu universel » :

- différents collectifs, rassemblés au sein de l'Association Internationale pour un Revenu d'Existence (AIRE) ou encore du Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB), soutiennent tout d'abord l'idée d'un revenu de base. J'ai eu l'opportunité de les rencontrer durant ma mission et ils ont su produire des contributions extrêmement précises afin d'alimenter mes réflexions ;
- en juillet 2015, le Conseil régional d'Aquitaine a adopté une motion proposée par le groupe EELV pour « expérimenter le RSA inconditionnel » dans la région, expérimentation vue comme une « première étape vers un revenu de base universel » ;
- le 8 décembre dernier, le gouvernement finlandais a annoncé le lancement d'une étude pilote sur un revenu universel qui a été largement relayée ;
- dans son rapport « travail, emploi, numérique, les nouvelles trajectoires » présenté en janvier 2016 Conseil national du numérique s'emparait de cette idée en proposant la mise en place d'un RSA automatique, individualisé et universalité et la réalisation d'une étude de faisabilité sur le sujet du revenu de base ;
- enfin, à l'occasion des débats parlementaires sur la loi pour une République numérique Delphine Batho et Frédéric Lefebvre ont également présenté un amendement au projet pour réaliser une étude de faisabilité sur le sujet¹⁶². Si l'amendement n'a pas été adopté, Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat chargée du numérique, a suggéré que cette étude s'insère dans le cadre de mes travaux.

Cette actualité récente ne doit pas masquer le fait que les propositions sur ce sujet sont anciennes. Sous diverses appellations (« revenu d'existence », « revenu de base », « revenu de citoyenneté », « allocation universelle », « revenu garanti »...), ce sont ainsi de multiples propositions qui ont été formulées dans divers pays (surtout en Europe et en Amérique du Nord, mais aussi au Brésil, en Afrique du Sud...) et à diverses époques : des précurseurs à la fin du 18ème siècle aux débats actuels, en passant par certains socialistes utopiques au XIXème siècle, certains travaillistes de l'entre-deux-guerres, des libertariens des années 1960 mais aussi des économistes proches des démocrates américains de la même époque.

Le revenu universel a été défendu – et l'est toujours – par des courants de pensée très variés. Lionel-Henri Groulx (2005) a par exemple décrit l'ampleur de ces différences : « *on se retrouve devant un paradoxe où le revenu universel est justifié à partir de cadres idéologiques opposés ; il devient capable d'engendrer des avantages eux-mêmes opposés, sinon contradictoires* ». ¹⁶³ Les modalités envisagées varient en effet beaucoup, qu'il s'agisse notamment du montant et du mode de financement

¹⁶² L'amendement mentionnait « [...] une étude de faisabilité macro-économique, une étude d'impact comparative des différentes approches de cette proposition ainsi qu'une analyse des expérimentations en cours, internationales et locales, d'un tel revenu de base. »

¹⁶³ Lionel-Henri Groulx, *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*, Presses de l'Université du Québec, 2005.

Le « revenu universel » peut être définie comme un « *revenu versé par une communauté politique à tous ses membres, sur la base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie* » (Y. Vanderborcht et P. Van Parijs, 2005). Le mouvement français pour un revenu de base (MFRB) a approfondi cette définition : « *le revenu de base est un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres, de la naissance à la mort, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie, dont le montant et le financement sont ajustés démocratiquement* ».

Les travaux que j'ai conduits ne m'amènent pas à préconiser la mise en place d'un « revenu universel » en France. Je suis en effet convaincu que les changements induits par ces propositions sont tels qu'ils dépassent trop largement le cadre de ma réflexion sur les minima sociaux, même si les deux questions sont parfois très proches. Dans le cadre de mes travaux, la question du revenu universel a été abordée sous deux angles : certaines voies de réforme de l'architecture globale du système des minima sociaux peuvent, à terme, faciliter la mise en place d'un tel instrument ; inversement, certaines propositions relatives au revenu universel me semblent porter le risque d'une telle atteinte à notre modèle de solidarité qu'il me paraît indispensable de les écarter.

Face à la multiplicité des propositions existantes, il serait vain de tenter une recension exhaustive. Cette annexe, directement issue de travaux menés par la Drees¹⁶⁴, propose, après un très bref historique, de présenter un certain nombre de points communs entre les propositions de revenu universel, puis d'aborder les différences concernant les montants, le mode de financement et le lien au système de protection sociale existant. Ces différences sont fondamentales car elles impliquent des projets de nature et aux conséquences très différentes. La dernière partie de la note évoque, enfin, les expérimentations passées ou en cours de dispositifs de revenu universel.

1 APRES DE NOMBREUSES REFLEXIONS MENEES DES LE XVIIIEME SIECLE, LE CONCEPT DE REVENU UNIVERSEL FAIT L'OBJET DE NOUVEAUX DEBATS DEPUIS LES ANNEES 1960¹⁶⁵

1.1 Les premières réflexions sur le revenu de base reposent sur la juste propriété du sol

Thomas Paine¹⁶⁶ (*La Justice Agraire*, 1795) a proposé un revenu de base, sous forme d'une modeste dotation à la majorité, puis d'une faible pension de retraite, se justifiant comme la redistribution d'un patrimoine naturel commun qui ne saurait être légitimement approprié par une minorité. À l'époque de Thomas Paine, ce patrimoine commun désignait avant tout la terre, qui avait été largement privatisée par une minorité de propriétaires terriens. Il s'agit donc d'un argument de justice et non de solidarité. Ce raisonnement a été étendu à d'autres ressources naturelles représentant un bien commun (ressources halieutiques, aquatiques, forêts...), et plus particulièrement aux hydrocarbures.

Inspiré par Charles Fourier, Joseph Charlier a lui publié en 1848 *Solution du problème social*, qui proposait que les non-propriétaires fonciers reçoivent un revenu minimum garanti inconditionnel, baptisé « dividende territorial ». À nouveau, la justification reposait sur la juste propriété du sol.

¹⁶⁴ Je tiens à remercier MM. Pierre-Yves Cabannes, Mathieu Calvo et Etienne Perron-Bailly pour leurs travaux menés sur la question du revenu universel et à l'origine de cette annexe, ainsi que M. Franck von Lennep, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, pour m'avoir permis de reprendre ces éléments dans le cadre des travaux que je conduisais.

¹⁶⁵ Yannick Vanderborcht et Philippe Van Parijs, *L'allocation universelle*, La Découverte, coll. « Repères », 2005.

¹⁶⁶ On retrouve également chez Thomas More, auteur d'*Utopia*, des idées novatrices à ce sujet, celui-ci proposant que, dans une société idéale « la richesse nationale est si également répartie que chacun y jouit en abondance de toutes les commodités de la vie ».

Ces points de vue ont accédé à une certaine postérité. Ainsi, les travaux de John Rawls visant à doter chaque individu du même « potentiel social » et qui conçoit également un « revenu social minimum » prolongent ce courant de pensée dans lequel le revenu minimum apparaît comme un bien en soi.

1.2 Le sujet du revenu universel ressurgit dans les années 1960 aux États-Unis

Alors que de nombreux débats ont eu lieu dans l'entre-deux-guerres en Grande-Bretagne, le sujet resurgit aux États-Unis, porté par des promoteurs variés :

- des ultra-libéraux et des libertariens ont ainsi promu le remplacement de tous les transferts sociaux, pour certains par un impôt négatif (Milton Friedman), pour d'autres par un revenu universel ;
- de l'autre côté du spectre politique, James Tobin a proposé une allocation universelle (« demogrant ») qui visait à accroître le revenu des pauvres et à compléter les dispositifs sociaux existants.

Dans les années 1970, Jan Pieter Kuijper, professeur hollandais en médecine sociale, a marqué une rupture dans les justifications du revenu universel en préconisant de découpler emploi et revenu afin de lutter contre la déshumanisation du travail salarié. Une allocation universelle décente (« *basisinkomen* ») devait permettre à chacun de se développer dans l'autonomie.

Dans les années 1980 et 1990, plusieurs intellectuels français se sont déclarés favorables au revenu universel, dont André Gorz, Jean-Marc Ferry ou Alain Caillé (fondateur du MAUSS¹⁶⁷). C'est dans le prolongement de ces réflexions que se sont créées des associations en faveur d'un revenu universel : en France avec l'AIRE en 1989 et le MFRB en 2013, en Europe avec le réseau BIEN (*basic income earth network*).

Aujourd'hui, l'idée de revenu universel prend de plus en plus d'ampleur à mesure que se pose la question du devenir de l'emploi sous l'effet des nouvelles technologies, de l'automatisation et du développement de l'intelligence artificielle. C'est ainsi que l'idée de revenu universel est parfois reprise dans la Silicon Valley : le revenu universel y est vu comme favorisant l'esprit d'entreprise et permettant à chacun de développer son projet¹⁶⁸.

2 LES DIFFÉRENTS PROJETS DE REVENU UNIVERSEL PRESENTENT DE NOMBREUX POINTS COMMUNS

2.1 Ce revenu est versé à tous sans condition de ressources

Dans tous ces projets, le revenu universel consiste évidemment en un revenu versé à tous les membres d'une communauté ou d'un État (certains excluent toutefois les prisonniers) quelles que soient leurs ressources. Le montant est entièrement cumulable avec tout autre revenu. Quelques variantes peuvent toutefois être identifiées : certains projets n'incluent pas le versement de ce revenu aux mineurs ou prévoient de leur verser un montant différent ; d'autres projets peuvent prévoir le versement d'un montant plus élevé pour les personnes âgées.

¹⁶⁷ Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales

¹⁶⁸ Comme par exemple J. Rifkin, *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, 1995.

Ainsi, le revenu versé à tous peut toutefois ne pas être *in fine* identique pour tous. Dans le cas du LIBER de Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, le revenu est versé sous forme d'impôt négatif : c'est la soustraction entre le montant fixé à ce LIBER et la LIBERTAXE destinée à la financer qui aboutit automatiquement soit à un « impôt négatif » (pour les plus faibles revenus, somme versée par l'Etat), soit à un « impôt positif » (contribution nette à la collectivité pour les plus hauts revenus).

2.2 Le revenu repose sur une base individuelle

Tous les projets prévoient que le revenu universel repose sur une base individuelle : on ne différencie pas les personnes selon leur situation familiale. Il n'est pas question d'échelle d'équivalence ou d'unités de consommation, comme c'est le cas aujourd'hui pour la majorité des minima sociaux.

Cette individualisation engendre forcément un surcoût par rapport à un système où la prestation tient compte des économies d'échelle liées à la constitution d'un ménage. De nombreux arguments sont avancés pour justifier cette individualisation : conserver à l'Etat une totale neutralité quant à la vie privée des personnes, ne pas désinciter la mise en couple (même si, à enveloppe budgétaire donnée, cela signifie réduire le montant versé aux personnes seules ayant des enfants, qui sont *a priori* plus vulnérables), éviter d'avoir à contrôler la situation conjugale, etc.

Pour ceux qui proposent un financement de la mesure par le biais de l'impôt sur le revenu, il en découle une individualisation de l'impôt éventuellement couplée à un prélèvement à la source.

2.3 Le revenu est versé sans aucune contrepartie

L'allocation universelle est inconditionnelle. A la différence des minima sociaux, elle ne s'inscrit ni dans une logique de droits et devoirs, ni dans une logique d'efforts vers l'insertion ou encore de *workfare*.

Cette absence de contrepartie a pu être justifiée par Caillé et Insel¹⁶⁹ pour qui cela constituerait : « *un pari de confiance première et primordiale entre l'État et la société vis-à-vis des exclus, pari sur leur liberté et sur leur libre investissement dans des activités d'intérêt collectif* ». A l'opposé du spectre idéologique, l'absence de contrepartie peut également être justifiée, dans une logique instrumentale ou utilitariste, par l'argument selon lequel forcer les bénéficiaires de l'allocation universelle les moins aptes ou les moins motivés à travailler coûte cher, pour une productivité du travail fourni qui peut s'avérer faible, voire négative.

Dans certains projets, l'allocation reste toutefois conditionnée à une obligation de participation sociale, comme c'est le cas pour le « revenu de participation » proposé par l'économiste britannique Anthony Atkinson. Se pose alors la question de la délimitation des contours exacts de cette obligation de participation et notamment de l'inclusion des formes de travail réalisées en dehors d'un statut d'emploi rémunéré entre les activités relevant d'une participation sociale et les autres. Dans le projet d'Atkinson, la condition de participation sociale est cependant définie de manière suffisamment large pour couvrir l'essentiel de la population et se rapprocher d'une quasi-universalité – inclusion des travailleurs, mais aussi des chômeurs, invalides, personnes en formation, retraités...

Dans tous les cas, le revenu universel mise très fortement sur la responsabilité individuelle, en n'exigeant pas de contrepartie et en espérant que chacun utilisera cette possibilité pour avoir une activité utile (cf. *infra*).

¹⁶⁹ « Notes sur le Revenu minimum garanti », *Cahiers du M.A.U.S.S.*, 1996

2.4 Le revenu universel permettrait de simplifier drastiquement le système d'aide sociale

La plupart des promoteurs d'un revenu universel voient dans cet outil un moyen de simplifier le système des prestations sociales et de le rendre plus lisible.

Le revenu universel permet d'abord de réduire l'incertitude que peuvent avoir les bénéficiaires de certaines prestations quant au montant qu'ils percevront chaque mois. Dans un tel cas, toutes les questions relatives aux périodes de prise en compte des revenus et à la durée des montants versés ou encore aux « effets figés »¹⁷⁰ n'ont plus lieu d'être. Conçu comme un droit versé automatiquement, et non comme un droit quérable, le revenu universel permet aussi de régler la question du non-recours et de la lutte contre la fraude.

Dans le cas du remplacement d'un certain nombre de prestations par un revenu universel (cf. *infra*), des économies peuvent en outre être faites sur la gestion administrative : moins de contrôles sont à faire puisque la situation familiale et le niveau de revenus ne comptent plus (il n'y a plus non plus d'indus et de rappels).

Enfin, dans les projets où le financement repose sur l'impôt, l'introduction d'un revenu universel est aussi l'occasion d'une rationalisation du système fiscal, cette rationalisation pouvant prendre des formes bien différentes (« *flat tax* », suppression des niches, individualisation, etc.). C'est par exemple le cas dans le projet du « revenu de liberté » (LIBER) présenté par Marc de Basquiat et Gaspard Koenig : le revenu est ici financé par une taxe proportionnelle au premier euro (« Libertaxe »).

2.5 Le revenu universel est parfois considéré comme un moyen de faciliter le retour à l'emploi

Le revenu universel est perçu comme une solution aux trappes à inactivité puisqu'il est cumulable avec tout autre type de revenu (même si, selon le mode de financement, cela peut n'être que partiellement cumulable, en pratique, si un impôt est prélevé dès le 1er euro). A cet égard, la mise en place du revenu universel ne ferait que prolonger la logique d'activation déjà en place pour les minima sociaux existant en France, notamment à travers la prime d'activité. Cette vision des incitations économiques comme principal moteur de la reprise d'emploi ne fait toutefois pas l'objet d'un consensus parmi les promoteurs du revenu universel et suscite des réserves parmi les économistes, qui mettent l'accent sur les freins non monétaires à la reprise d'emploi.

3 LES DIFFERENTS PROJETS SE DISTINGUENT TOUTEFOIS SUR TROIS ASPECTS MAJEURS

Si les divers projets de revenu universel partagent ainsi de nombreux points communs, trois aspects fondamentaux doivent être précisés pour les apprécier véritablement, car ces précisions impliquent des natures de projet et des conséquences très différentes :

- le montant de l'allocation (en comparaison des revenus tirés du travail),
- ses modalités de financement,
- son articulation avec les allocations et prestations de Sécurité sociale existantes (substitution ou complément).

¹⁷⁰ Fait de verser un montant fixe au titre d'une prestation pendant une durée limitée indépendamment de l'évolution de la situation du bénéficiaire, cf. scénario 1 du présent rapport.

3.1 Les montants proposés varient de 1 à 10 en fonction des propositions

Le montant de l'allocation varie beaucoup selon les propositions. En Alaska, le montant mensuel du revenu universel est de l'ordre de 100 euros. En France, Marc de Basquiat propose 400 euros par mois pour les adultes et 200 euros pour les enfants. Baptiste Mylondo a formulé des propositions à 750 euros par adulte, d'autres auteurs se situant à 1 000 euros. À titre de comparaison, comme indiqué dans ce rapport, pour une personne seule sans enfant, le montant du RSA à taux plein atteint 524,16 € et 807,65 € pour l'allocation adulte handicapé.

Le montant versé influence directement l'impact que peut avoir le revenu universel tant sur le rapport au travail et que sur la réelle possibilité d'émancipation.

3.1.1 Un montant faible ne remet pas en cause la place centrale du travail mais peut être vu comme un outil de flexibilisation

Si on prend l'exemple d'un montant de revenu universel fixé à 400 euros, soit moins que le RSA socle pour une personne seule (y compris en tenant compte du forfait logement¹⁷¹), l'individu ne verra qu'une petite partie de ses besoins satisfaite. On est ici plus proche d'un revenu de subsistance que d'un « budget de référence¹⁷² ». De fait, si elle le peut, la personne aura intérêt à trouver un emploi rémunéré. Dans une telle configuration, le projet de revenu universel est alors loin de remettre en cause la place centrale de l'emploi rémunéré dans la société.

Les promoteurs d'un revenu universel de faible montant ont souvent pour objectif affiché d'accroître la flexibilité du marché du travail. En effet, un revenu universel d'un tel montant pourrait faciliter le développement du travail à temps partiel. Mais surtout, dans ce scénario, le revenu universel envisagé pourrait permettre de supprimer les salaires minimums quand ils existent (cette idée est ainsi présente dans les réflexions de Milton Friedman), ou au moins de diminuer leur montant du niveau de l'allocation universelle, avec pour finalité de faciliter le travail des personnes les moins productives, de fluidifier le marché du travail et d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Robert Castel craignait cette possibilité : « *un stock de travailleurs potentiels déjà partiellement rémunérés par un médiocre revenu de subsistance constituerait une nouvelle armée de réserve dans laquelle le nouveau capitalisme pourrait librement puiser au moindre coût* »¹⁷³.

A contrario, la France, comme d'autres pays de l'OCDE, a lancé depuis une quinzaine d'années un mouvement vers la création de prestations de soutien au revenu des travailleurs modestes (PPE, RSA activité, prime d'activité), sans pour autant qu'une remise en cause du SMIC soit envisagée.

3.1.2 Un montant élevé est susceptible de questionner et refonder la place du travail

Si le revenu universel est d'un montant suffisamment élevé pour qu'il ne soit plus nécessaire d'avoir un emploi rémunéré pour vivre décemment, alors la place centrale du travail dans la société est au moins en partie remise en cause.

¹⁷¹ Ce forfait vient en déduction du montant versé au titre du RSA si le bénéficiaire perçoit une aide au logement (APL par exemple) ou s'il ne supporte pas de charges de logement (hébergement gratuit, propriétaire-occupant, etc.).

¹⁷² Budget permettant de disposer du panier de biens et de services minimaux nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale, à ce sujet voir le rapport de l'ONPES, *Les Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, 2015

¹⁷³ Robert Castel, « Salariat ou revenu d'existence ? ». Lecture critique d'André Gorz », *La Vie des idées*, 6 décembre 2013

C'est cette version qui porte le projet le plus ambitieux. L'idée est de favoriser le développement personnel, incitant chacun à mener des projets, à prendre des risques, à rechercher (ou se créer) un emploi plus intéressant... Comme le formule Jean-Marc Ferry, le revenu universel permet de « former la liberté positive d'initier des activités sociales positives, même si elles sont faiblement rémunérées économiquement ».

Cette conception du revenu universel peut toutefois faire l'objet de critiques sous l'angle moral. Il peut en effet paraître injuste que des personnes capables de travailler « vivent du travail des autres ». Cette critique était déjà émise par Rawls pour qui, dans le cadre d'un revenu inconditionnel, « *ceux qui surfent toute la journée sur les plages de Malibu doivent trouver un moyen de subvenir eux-mêmes à leurs besoins, et ne devraient pas bénéficier de fonds publics.* »¹⁷⁴.

Cette version est bien entendu celle qui aurait potentiellement le plus d'impacts macroéconomiques, certains anticipables, d'autres très difficiles à prévoir. Assez mécaniquement, une partie des emplois précaires mal rémunérés dans les services, acceptés auparavant pour raisons alimentaires, devraient avoir du mal à être pourvus. Ce qui peut avoir de multiples conséquences : une hausse des salaires et donc des prix, une amélioration des postes, une réorientation des postes vers des profils plus qualifiés, une accélération de leur automatisation, etc. Des emplois mieux rémunérés mais considérés comme inutiles ou insatisfaisants (les « *bullshit jobs* » de Graeber¹⁷⁵) pourraient aussi disparaître. Cet aspect désincitatif à l'emploi contraint ou insatisfaisant est clairement revendiqué par les promoteurs « antilibéraux » du revenu universel.

Cependant, il est assez difficile d'appréhender l'ensemble des conséquences d'un niveau élevé de revenu universel, d'autant plus dans une économie très ouverte : quels seraient les effets sur les salaires des personnes continuant à travailler ? sur le rendement du capital ? sur les prix ? sur les parts de marché à l'international ? Cela engendrerait très probablement de lourds changements sociétaux, mais aussi macroéconomiques, organisationnels, voire technologiques.

Pour certains chercheurs comme Mylondo, le revenu universel est pensé comme un outil permettant la décroissance : « *Mon espoir est que la mise en place d'un revenu inconditionnel nous permette de sortir de cette logique absurde et nous conduise à une décroissance qui doit être une décroissance de notre mode de vie autant qu'une libération de notre temps. L'enjeu est de poser enfin la question du 'suffisant'* »¹⁷⁶.

3.2 De nombreux modes de financement du revenu universel peuvent être envisagés

De nombreux modes de financement ont été ou sont envisagés par les promoteurs du revenu universel :

- à partir de financements existants : en récupérer une partie ou la totalité des recettes collectées actuellement pour la protection sociale, en réaménageant voire en supprimant l'impôt sur le revenu ou en utilisant la CSG, en utilisant l'impôt sur le patrimoine ou la fiscalité sur les donations et successions ou encore *via* la TVA ;
- à partir de nouvelles recettes : il peut s'agir de nouvelles taxes (sur les transactions financières, ou une taxe écologique) ou de recettes tirées de l'exploitation d'une ressource naturelle, voire, chez certains auteurs, de création monétaire.

3.2.1 Le mode de financement retenu conditionne la viabilité du dispositif dans le temps

¹⁷⁴ John Rawls, *Libéralisme politique* (1993), Paris, PUF, 1995.

¹⁷⁵ David Graeber, *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*, 2013.

¹⁷⁶ Baptiste Mylondo, *Pour un revenu sans condition*, Utopia, 2012.

Une ressource naturelle en quantité limitée ne peut permettre un financement perpétuel. Faire reposer le financement sur une taxe sur les spéculations financières ou sur les nuisances environnementales pose l'arbitrage entre réduire la nuisance que la taxe est supposée limiter et assurer un financement pérenne du revenu universel : si la taxe est suffisamment élevée et désincitative, elle conduira à terme à l'extinction du phénomène néfaste taxé et donc à la disparition de son assiette. Le mode de financement doit bien entendu être accepté par la communauté politique pour être viable socialement.

3.2.2 Tous les modes de financement n'ont pas le même impact redistributif

Pour tous les financements du revenu universel ne faisant pas appel à une ressource « externe » (taxe Tobin, rente pétrolière, création monétaire, ...), la question du financement revient à « neutraliser » l'argument selon lequel la mise en place d'un tel dispositif reviendrait à donner autant au riche qu'au pauvre. Si ce revenu universel était, par exemple, financé par un impôt proportionnel sur le revenu, les personnes devront s'acquitter d'un impôt pour la financer qui pourrait être plus élevé que le montant de l'allocation versé à partir d'un certain niveau de revenu.

Toutefois, le seul fait de renoncer à des prestations ciblées aux dépens d'une logique universelle plus simple contribuerait vraisemblablement à réduire le caractère redistributif des prestations versées à budget donné, sauf si l'amélioration globale du taux de recours parvenait à compenser cet effet.

3.2.3 Les modalités de financement varient enfin par leurs effets sur les actions des agents économiques

Chaque mode de financement « interne » engendrera ses propres incitations ou désincitations sur les actions des agents, y compris ceux qui continueront à travailler. Une forte taxe sur les revenus les plus élevés peut par exemple inciter à réduire son offre de travail ou à « optimiser » son montant d'impôt.

Certains auteurs proposent de mélanger les financements. Par exemple, l'une des propositions de Mylondo est de supprimer les minima sociaux (hors AAH), de récupérer les sommes allouées à la politique de l'emploi (allègements de cotisations sociales, prime pour l'activité, ...) et d'augmenter la CSG de 35 points, ce qui permettrait de donner chaque mois 750 euros à chaque adulte. C'est cette modalité qui a par exemple été reprise dans le cadre du rapport du Conseil national du numérique « travail, emploi, numérique, les nouvelles trajectoires ».

L'économiste Marc de Basquiat propose pour sa part un revenu universel de 400 euros par adulte et 200 euros par enfant financé par : (i) la suppression des minima sociaux, de la plupart des prestations familiales, du quotient familial, des sommes allouées à la politique de l'emploi (allègements de cotisations sociales, PPE, ...) ; (ii) la mise en place d'un impôt individualisé proportionnel au taux de 20 %, sur une assiette de ressources modifiée. Il propose en variante un impôt d'1 % sur l'actif net des ménages au-dessus d'un certain seuil, qui permettrait de financer un revenu de base mensuel d'environ 120 euros par adulte et 60 euros par enfant.

Foucher, Jourdan et Kaletsky¹⁷⁷ ont proposé un financement par la création monétaire, qui nécessite un changement complet de paradigme économique : « *l'approche propose que la création monétaire, plutôt que de se faire par le crédit, se fasse par la distribution à chaque citoyen d'un revenu de base : un dividende monétaire en somme. De leur côté, les banques n'auraient plus la possibilité de créer de la monnaie par le crédit et ne pourraient prêter que ce que les épargnants auraient placé en dépôt à terme et ce que la Banque centrale accepterait de leur prêter.* »

¹⁷⁷<http://revenudebase.info/comprendre-le-revenu-de-base/financement> - page consultée le 01.04.2016

3.3 Le revenu universel peut venir compléter le système de protection sociale existant voire s'y substituer

On peut distinguer trois articulations différentes entre un revenu universel et le système de protection sociale préexistant. Cette question n'est bien entendu indépendante ni du montant de l'allocation universelle, ni de son mode de financement.

3.3.1 Le revenu universel peut compléter le système de transferts sociaux

Le revenu universel peut d'abord être vu comme un instrument permettant de combler un manque dans notre système de protection sociale. Un tel point de vue est d'autant plus facilement envisageable, en théorie, que la source de financement est externe. Les projets financés par la création monétaire pourraient ainsi s'inscrire dans cette voie, tout comme le projet de revenu de base de Tobin (« *demogrant* »).

Il semble néanmoins difficile d'imaginer que des minima sociaux « de base » (hors suppléments éventuels pour handicap ou avancée en âge) puissent en pratique coexister avec un revenu universel. Cette approche reste donc très minoritaire parmi les différentes conceptions de cet instrument.

3.3.2 Le revenu universel peut conduire à réorienter une partie du système de protection sociale

Dans ce scénario, le revenu universel est considéré comme un instrument contre la pauvreté et contre les trappes à inactivité, et le cas échéant comme instrument de politique familiale. Sa mise en place devrait alors conduire à la suppression des prestations sociales redistributives (telles que les minima sociaux), des dépenses de politiques d'emploi et, éventuellement, des prestations familiales. En France, c'est la vision mise en avant notamment par Marc de Basquiat et Baptiste Mylondo, même si les modalités de ces deux projets diffèrent.

Dans ce cas, subsisteraient par contre les prestations contributives (retraites, allocations chômage, indemnités maladie, pensions d'invalidité), la prise en charge par la Sécurité sociale des dépenses de santé et certaines aides spécifiques (par exemple l'AAH). Les aides au logement pourraient soit être intégrées dans le revenu universel, soit s'y substituer. Il s'agit sans doute du scénario le plus « réaliste » : il permet de conserver un système social important mais non redondant avec le revenu universel.

3.3.3 Le revenu universel peut enfin se substituer à l'Etat-providence

Le revenu universel pourrait enfin, dans certaines conceptions, conduire à faire disparaître progressivement tout système de protection sociale. C'est le scénario le plus radical – et celui qui me semble à la fois le plus irréaliste et le moins souhaitable. Cette idée est défendue, par exemple, par le libertarien américain Charles Murray : il s'agit, sous sa plume, de récupérer l'argent des systèmes collectifs de retraite, d'assurance maladie et de lutte contre la pauvreté, et de convertir tous les transferts sociaux en une allocation unique, forfaitaire et uniforme.

En France, une proposition de Jacques Marseille s'en rapproche. Ce dernier proposait de supprimer le système de chômage, le système de retraite et l'aide sociale en général (aide pour le logement éventuellement incluse), en maintenant tout de même l'assurance maladie. Sa proposition permettrait de financer un revenu de base autour de 600 euros par adulte et 300 euros par enfant.

Cette solution a pour effet une perte de revenu immédiate et massive pour certaines catégories de personnes, notamment tous les retraités dont le montant de pension est supérieur à 600 euros. Elle aurait aussi pour conséquence de basculer une partie de la fonction d'assurance actuellement réalisée par la Sécurité sociale vers l'assurance privée – conduisant à ce que certaines personnes utilisent pour partie le revenu universel pour cotiser à des fonds de pension ou des systèmes d'assurance chômage privés.

4 LE REVENU UNIVERSEL A FAIT L'OBJET D'EXPERIMENTATIONS, QUI RESTENT LIMITEES

On distingue trois types d'expérimentations et d'exemples visant à mettre en place un revenu inconditionnel:

- des expériences en Amérique du Nord, datant pour les premières des années 1970 ;
- des initiatives dans les années 2000 et dans des pays en voie de développement ayant pour but affiché la lutte contre l'extrême pauvreté et la précarité et ayant de forts effets sur la pauvreté ;
- des propositions plus récentes dans des pays européens, dont les effets ne sont pas encore connus.

4.1 De premières expériences de revenu universel ont eu lieu dans les années 1970

Au Canada, entre 1974 et 1979, deux villes ont expérimenté un revenu versé sans condition (MINCOME), sous la forme d'impôt négatif (à Winnipeg, et surtout à Dauphin, ville de 10 000 habitants où tous ont pu bénéficier du MINCOME). Cette expérience, financée par la rente pétrolière, est très riche d'enseignements, du fait du large public concerné et de la durée sur laquelle cette expérience a eu lieu. La mise en place de ce revenu n'a par exemple pas engendré de baisse significative du temps de travail¹⁷⁸. L'élection d'un gouvernement à tendance plus libérale à la fin des années 1970 a toutefois entraîné la fin de cette expérience.

On dénombre également quelques expériences aux États-Unis au cours des années 1970. Pérenne depuis 1976, l'*Alaska Permanent Fund* est ainsi un fond souverain dont le capital repose sur les revenus miniers et pétroliers de l'État. Ses revenus permettent depuis 1982 le versement d'un dividende à toutes les personnes qui vivent depuis au moins cinq ans en Alaska.

4.2 Depuis 2000, certains pays émergents ont mis en place des dispositifs proches du revenu universel

La politique de développement mise en place au début des années 2000 au Brésil par le président Lula a permis l'éclosion rapide d'une classe moyenne, sortie de la pauvreté. La *Bolsa Familia*, allocation universelle allouée à tous les ménages qui scolarisaient leurs enfants, a constitué un des principaux instruments de cette politique. Si elle peut être vue comme une allocation familiale et un outil de redistribution des fruits de la croissance et de développement du pays par l'éducation, la *Bolsa Familia* repose sur une conditionnalité très faible (vaccination des enfants, inscription à l'école, niveau maximum de revenus)¹⁷⁹. La *Bolsa Familia* est ainsi considérée par les promoteurs du revenu universel en France comme un exemple à suivre en matière d'aides sociales.

¹⁷⁸ Voir « The town with no poverty », Evelyn Forget, 2008

¹⁷⁹ Valéria PERO, "Bolsa Família : une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil", CERISCOPE Pauvreté, 2012.

En Inde enfin, une initiative du syndicat des travailleuses autonomes a permis la distribution dans un village d'un faible pécule pour 4 000 travailleuses chaque mois. Sans que cela soit suffisant pour vivre, cela permettait aux plus pauvres de refuser des emplois largement sous-payés proposés par de grands propriétaires terriens, principaux employeurs de la région. Les revenus versés par ces grands propriétaires terriens ont ainsi significativement augmenté, car les travailleuses et leur famille étaient moins exsangues et donc bénéficiaient d'une marge de négociation plus importante. Des expériences similaires ont également été menées en Namibie entre 2008 et 2010.

4.3 Plusieurs initiatives ont enfin récemment émergé en Europe

Dans les pays européens, les projets sont beaucoup plus récents, et aucune expérimentation n'a encore été véritablement vu le jour. Les trois cas les plus avancés aujourd'hui sont ceux de la Finlande, des Pays-Bas et de la Suisse.

4.3.1 Aux Pays-Bas, des projets municipaux sont en cours de mise en place

Aux Pays-Bas, une trentaine de municipalités va mener, dès janvier 2016, des projets pilotes sur le revenu minimum. Utrecht est la plus emblématique (300 000 habitants, 4e ville du pays, 300 citoyens participants).

La méthodologie est la suivante : six groupes d'au moins 50 personnes, bénéficiaires du chômage ou des minima sociaux, ont été définis. L'un de ces groupes demeure sous le régime de Sécurité sociale actuel (groupe témoin). Sur les cinq autres, un seul recevra un revenu de base, inconditionnel et fixe estimé à 900 € par mois pour un adulte seul et 1 300 € pour un foyer. Trois autres groupes vont expérimenter des règles différentes. Le projet pilote a démarré en janvier 2016.

4.3.2 En Suisse, un référendum sur le revenu de base inconditionnel aura lieu en juin 2016

En Suisse, des citoyens ont créé un comité « d'initiative populaire fédérale pour un revenu de base inconditionnel ». Ils proposent que chaque adulte obtienne 2 500 Francs suisses (environ 2 300 €) par mois, chaque enfant 650 (602 €), en remplacement de la totalité des aides sociales existantes. Le salaire médian suisse s'élève actuellement à 6 118 francs suisses, et les 10 % des salariés les moins bien rémunérés ont gagné moins que 3 886 francs.

Le projet a récolté 125 000 signatures. Fin septembre, le Conseil national, chambre basse de l'Assemblée fédérale suisse, a voté une recommandation contre l'initiative populaire pour un revenu de base inconditionnel. Les Suisses se prononceront par referendum le 5 juin 2016.

4.3.3 La Finlande a décidé d'expérimenter le revenu universel sur un groupe limité de citoyens¹⁸⁰

Le projet de création d'un revenu de base universel, qui figure dans le programme du gouvernement de M. Juha Sipilä, entré en fonction en mai 2015, a suscité un très fort intérêt en France. Cette initiative, qui s'inscrit dans le cadre de plusieurs expérimentations prévues dans le domaine social, est très largement soutenue par l'ensemble des partis politiques finlandais et de leurs électeurs. Pour le gouvernement de M. Sipilä, cette réforme poursuit trois objectifs.

¹⁸⁰ Je remercie la mission économique et l'ambassade de France en Finlande pour leurs éclairages, qui ont servi de base à la rédaction de cette sous-partie.

- adapter la politique sociale aux changements sociétaux ;
- supprimer les effets de désincitation au travail des allocations actuelles en raison d'un effet de seuil ;
- simplifier les procédures et limiter la bureaucratie.

Le gouvernement a donc décidé de mettre en place une expérimentation du revenu universel et de sa mise en œuvre opérationnelle avec divers modes de calcul. Celle-ci a ainsi été confiée à un consortium placé sous l'autorité de la Caisse d'assurances sociales de Finlande (KELA) et regroupant l'institut de recherche économique VATT, les universités de Turku et Tampere, le Fonds d'innovation finnois SITRA, la Fédération des entreprises finlandaises EK, un think tank (Tänk), des experts représentant les municipalités, des juristes et des fiscalistes.

L'expérimentation devrait débuter le 1^{er} janvier 2017 et durer deux ans. Le budget prévu est d'environ 20 M€. Son évaluation est prévue en 2019, année au cours de laquelle sera décidée la suite donnée au projet. L'année 2016 est donc, pour la commission en charge du sujet, l'occasion de faire des propositions visant à préciser le champ de l'expérimentation. Son rapport final devra ainsi être rendu le 15 novembre 2016.

Plusieurs pistes sont à l'étude pour la mise en œuvre de l'expérimentation, qui porterait :

- soit sur un revenu se substituant à l'ensemble des prestations sociales (*Full Basic Income*) : le montant devrait dans ce cas être suffisamment élevé pour couvrir l'ensemble des cas de figure (au minimum 1000 €, soit environ 1,3 fois la pension minimum) ;
- soit sur un revenu partiel (*Partial basic income*) qui remplacerait les allocations de base (et non les prestations assurantielles) et pourrait se cumuler avec d'autres allocations : il pourrait dès lors se situer à un niveau plus bas sans être inférieur au niveau minimum actuel (550 € net par mois) ;
- soit sur un système d'impôt négatif.

Cette phase d'étude doit permettre d'étudier les aspects juridiques des différentes solutions envisagées (notamment au regard du principe constitutionnel de non-discrimination) et d'évaluer leurs aspects financiers. Elle permettra aussi de programmer la phase de tests en traitant notamment les problèmes de représentativité des échantillons et des zones tests, de biais de sélection, etc. Un rapport final sur cette première phase est envisagé pour la mi-novembre 2016. Sur cette base, le gouvernement choisirait une ou plusieurs solutions à tester. Le rapport préliminaire de la KELA¹⁸¹, publié le 30 mars dernier, a détaillé les modèles présentés *supra* et a recommandé que ce soit le revenu de base partiel qui soit expérimenté pour la durée de l'étude.

Ce projet doit toutefois être remis en perspective. Au-delà de la complexité de mise en œuvre du dispositif (d'où le choix d'une durée d'expérimentation relativement longue), les syndicats finlandais sont encore réservés à ce sujet (craignant que le dispositif conduise à une forte hausse du travail à temps partiel et à une remise en cause du dispositif actuel d'assurance chômage).

Surtout, le projet repose en partie sur un certain malentendu quant aux objectifs recherchés. Alors que les partis qui plébiscitent l'expérimentation en attendent une amélioration de la situation sociale des plus pauvres, le gouvernement et les partis conservateurs en espèrent surtout, à terme, une diminution du budget consacré aux prestations sociales par simplification des procédures et fusions des dispositifs existants. En ce sens, ce projet s'inscrit dans l'agenda du nouveau gouvernement finlandais qui a prévu de « remettre les Finlandais au travail ». Dans cette optique, il viendrait compléter de façon cohérente les mesures mises en place, ou à l'étude, pour accroître la population active, dans un contexte de chômage croissant et de population vieillissante.

¹⁸¹ Un résumé du rapport est accessible en anglais sur le site de la KELA http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed

*

Les travaux que j'ai conduits ne m'amènent pas, pour ma part, à proposer la mise en place, en France, d'une expérimentation visant à mettre en œuvre une forme de « revenu universel » comme c'est aujourd'hui le cas en Finlande. Les exemples étrangers doivent être évidemment regardés avec attention et certains des principes qui guident mon action sont proches de la philosophie avancée par certains promoteurs du « revenu universel », comme le montre le scénario 3 envisagé dans ce rapport. Mais, au-delà des considérations d'ordre technique liées à la complexité d'une telle réforme, les objectifs politiques qui sous-tendent aujourd'hui certaines expérimentations, ne correspondent pas à la vision que j'ai de la lutte contre la pauvreté.

ANNEXE 3 – « L’EFFET FIGE RSA »

Proposition : rendre plus prévisibles les montants versés aux allocataires du RSA en mettant en place le principe d’un « effet figé » sur trois mois

Cette annexe détaille les effets et les modalités de mise en place d’un « effet figé » sur trois mois permettant de lisser les sommes perçues par les allocataires du RSA sur la période.

1 LA COMPLEXITE DE GESTION DES MINIMA SOCIAUX GENERE DE NOMBREUX INDUS ET RAPPELS QUI PENALISENT DIRECTEMENT LES ALLOCATAIRES

La complexité des modes de calcul des différents minima sociaux est un des principaux facteurs contribuant à rendre illisible l’architecture globale du système. Cette situation pénalise doublement les allocataires : elle rend d’abord plus difficile l’accès aux droits ce qui peut contribuer au non-recours, elle peut également être directement source de difficultés financières pour les personnes percevant le minimum social concerné.

Les travaux de recherche menés au cours des dernières années, essentiellement sur le RSA, tout comme l’audition que j’ai pu organiser avec les allocataires de minima sociaux ont mis en évidence plusieurs éléments :

- la très grande difficulté d’un nombre important d’entre eux à comprendre les raisons expliquant l’évolution des montants versés au regard de leur situation de vie et donc *in fine* à comprendre à quels montants ils avaient effectivement droit ;
- l’effet « repoussoir » de cette grande variabilité des montants versés et notamment des éventuels indus qui peuvent être réclamés *a posteriori*. Cette « peur de l’indu » constitue à elle seule une source de non-recours.

1.1 Une part importante des bénéficiaires est concernée par des régularisations des montants perçus

Les indus (trop-perçus de la part des allocataires) et les rappels (sommes dues aux allocataires) représentent un enjeu majeur pour les bénéficiaires. Toute mesure de régularisation peut en effet leur poser d’importantes difficultés budgétaires et s’avérer problématique pour les personnes pour lesquelles les minima sociaux constituent une source de revenus essentielle.

Si le « paiement à bon droit » constitue ainsi une exigence légitime, l’ampleur des montants d’indus et de rappels permet de mesurer le chemin qui reste encore à parcourir. Ainsi, en 2013, les indus nets de RSA ont concerné 700 000 personnes, et les rappels nets 2 millions. En 2012, ce sont ainsi 44,7 % des allocataires du RSA qui se seraient vu notifier au moins un indu et 68,8 % au moins un rappel. En volume, la Cnaf estime que ces chiffres représentent environ 1,65 Md€ d’indus et 1,99 Md€ de rappels pour le RSA¹⁸².

Les bénéficiaires de l’AAH sont également concernés par cette situation. Ainsi, la Cnaf estimait que 10 % des allocataires s’étaient vu notifier un indu en 2013 – pour un total de 207 M€ – et 24 % ont bénéficié d’un rappel, soit 520 M€ au total.

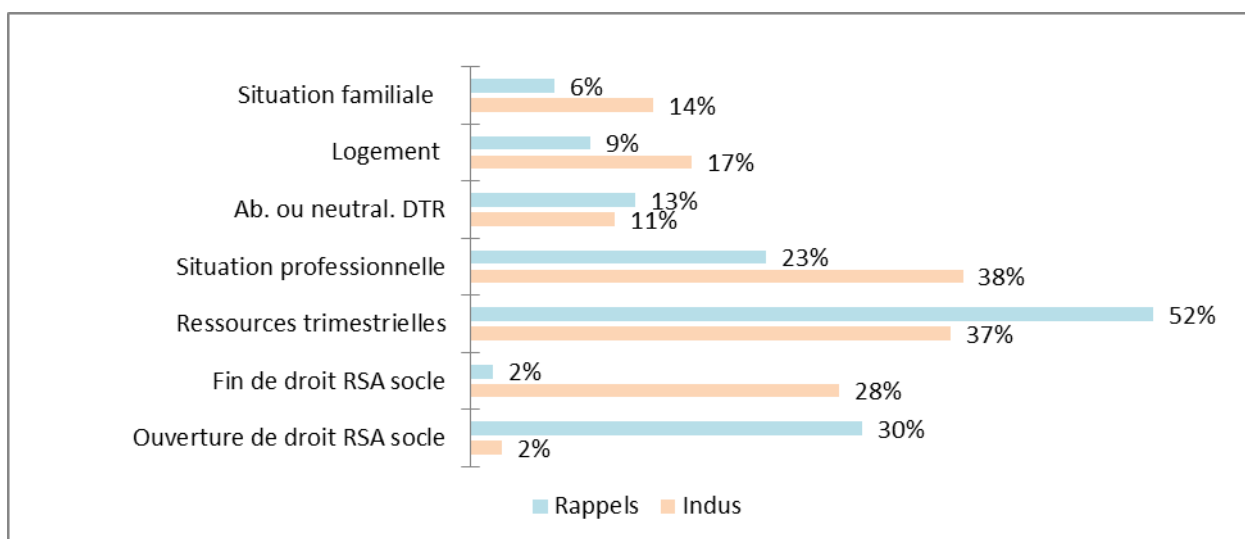
¹⁸² Une partie de ces indus et rappels, parce qu’ils se compensent, sont sans conséquence financière pour les allocataires. Par ailleurs, 25 % des indus et rappels sur le RSA sont enclenchés et détectés le même mois et sont donc « inévitables » et constituent des délais de gestion incompressibles.

1.2 Essentiellement liés à des situations de changement professionnel, les indus et rappels sont caractérisés par des durées courtes

D'après les données fournies par la Cnaf, les causes principales des régularisations¹⁸³ sont les modifications de ressources trimestrielles (44 % des rappels, 29 % des indus en montant) qui s'expliquent souvent par des changements de situation professionnelle. Les changements de situations familiales interviennent dans 14 % des indus et 6 % des rappels. Enfin, les informations relatives au logement, qui peuvent modifier la prise en compte du forfait logement, concernent les mêmes proportions d'indus et de rappels (respectivement 17 % et 9 %).

13 % de la masse des rappels (et 11 % des indus) est motivée (en partie ou totalement) par le déclenchement d'un abattement ou d'une neutralisation sur les ressources trimestrielles. De plus, 29 % des rappels sont expliqués par des ouvertures de droits (OD).¹⁸⁴ Ces indus et rappels ne seront pas diminués par les effets figés « modulés » qui conservent le dispositif de neutralisation.

Graphique 3 : Motifs d'indus et de rappels bruts



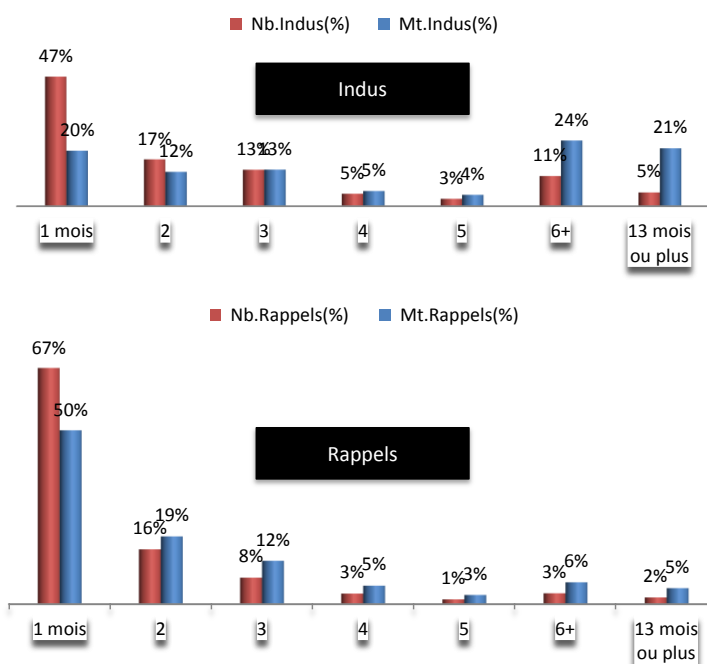
Source : Cnaf

Par ailleurs, les indus et rappels pour RSA socle sont caractérisés par des durées très courtes. 77 % des détections d'indus et 91 % des détections de rappels durent ainsi moins de 3 mois (figure 2). Toutefois près de la moitié de la masse financière totale des droits indus RSA socle provient d'indus d'une durée de plus de 6 mois, caractérisés par des montants de régularisations élevés, puisque de nombreuses mensualités sont corrigées.

¹⁸³ En dehors des ouvertures et des fins de droits RSA socle.

¹⁸⁴ Les neutralisations et les abattements RSA ne peuvent être distingués, cependant il s'agit dans la majorité des cas de neutralisations.

Graphique 4 : Durée des régularisations de RSA socle



Source : Cnaf

2 METTRE EN PLACE UN « EFFET FIGE » SUR LE CALCUL DU RSA PERMETTRAIT DE DE RENDRE DAVANTAGE PREVISIBLE LES REVENUS DES ALLOCATAIRES

2.1 Les allocataires du RSA souhaitent privilégier une logique de prévisibilité au détriment de la réactivité du système

Les auditions menées lors de ma mission, en particulier celle menée avec des bénéficiaires de minima sociaux, m'ont permis de confirmer tout l'intérêt qu'il y avait à privilégier une logique de prévisibilité des montants versés au titre des minima sociaux plutôt que d'espérer coller au plus près et le plus rapidement possible à la situation des personnes. Les allocataires rencontrés m'ont ainsi tous fait part de leur intérêt pour un système permettant de leur garantir, pendant une durée limitée, un montant fixe au titre de l'aide qu'il perçoive. En effet, il leur est aujourd'hui très difficile de construire un budget et de se projeter dans l'avenir. Au contraire, face aux variations des montants et au risque d'indus et de rappels auxquels ils sont confrontés, ils sont le plus souvent obligés de vivre « au mois le mois ». Cette situation est corroborée par les représentations du secteur associatif que j'ai pu rencontrer et qui m'ont tous fait part des difficultés identiques rencontrées par les allocataires qu'ils suivent.

Si, lors de la mise en place du RSA, la logique de réactivité avait été fortement mise en avant, les difficultés de gestion extrêmement fortes observées aujourd'hui me paraissent de nature à privilégier un renforcement de la prévisibilité du fonctionnement des minima sociaux. Certains minima sociaux ont d'ailleurs déjà privilégié l'idée de prévisibilité aux dépens du principe de réactivité : c'est par exemple le cas de la majorité des allocataires de l'AAH – qui sont soumis à une déclaration annuelle de ressources, à l'exception des personnes travaillant en milieu ordinaire – mais aussi des bénéficiaires de l'ASS, assujettis à une déclaration de ressource semestrielle. Enfin, la prime d'activité, lancée au 1^{er} janvier 2016, est calculée pour trois mois par les Caf précisément pour assurer à ses bénéficiaires une stabilité des ressources versées.

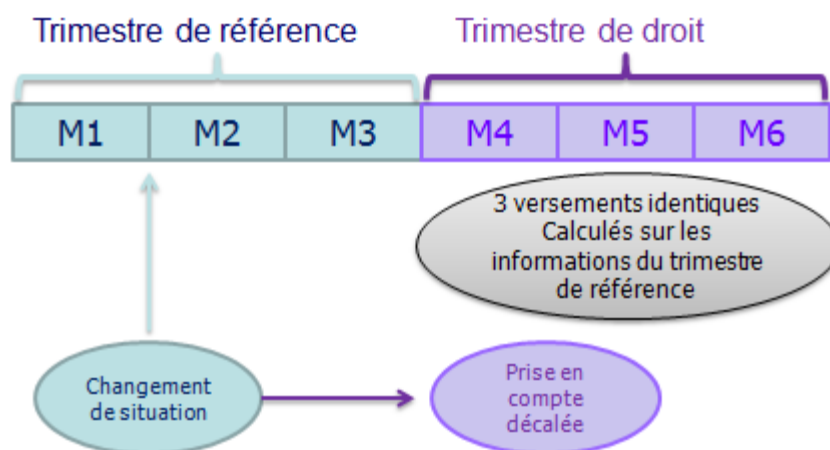
Parce que les allocataires de tous les minima sociaux doivent pouvoir disposer d'une vision à moyen terme sur leur budget, il me paraît aujourd'hui indispensable de parvenir à leur garantir que, pendant une période déterminée, ils pourront bénéficier d'un montant fixe. Cet objectif de passe également par l'adoption de mesures permettant de favoriser le paiement à bon droit pour les allocataires. Réduire les indus et les rappels participe également à rendre plus prévisible la situation des allocataires, et peut de surcroît permettre de lutter contre le non-recours.

2.2 La mise en place d'un « effet figé » de trois mois pour le RSA permettrait de donner plus de visibilité aux allocataires

Au vu des éléments mentionnés *supra*, ce sont d'abord les allocataires du RSA qui souffrent d'un manque de visibilité sur leurs ressources. En effet, le montant de l'allocation versée mensuellement est aujourd'hui recalculé trimestriellement en fonction des ressources déclarées mais aussi des changements de situation, avec effet rétroactif sur les montants versés. La période de référence pour apprécier les ressources des bénéficiaires est déjà trimestrielle : les revenus versés aux allocataires sont calculés à partir des revenus accumulés au cours du trimestre précédent et figurant sur la déclaration trimestrielle de ressources (DTR). Cependant, les montants versés ne sont pas fixes, ils varient chaque mois. C'est cette forte variation des montants, à la hausse comme à la baisse, est source de complexité et d'incompréhension pour les allocataires et que la mise en place d'un « effet figé » pourrait permettre de réduire.

Comme son nom l'indique, « l'effet figé » consiste à s'assurer que durant une période donnée (ici trois mois), l'allocataire est assuré de percevoir chaque mois le même montant. Sur la base des informations fournies trimestriellement, la Caf pourrait procéder à une évaluation des droits mensuels moyens de la personne, avant de « figer » puis de lisser ce montant sur les trois mois suivants. Les modalités de calcul retenues seraient celles actuellement en vigueur pour la prime d'activité (prise en compte avec décalage des sources de variation des droits), avec un aménagement en cas de cessation d'activité.

Schéma 9 : Présentation de l'effet figé sur le calcul du RSA



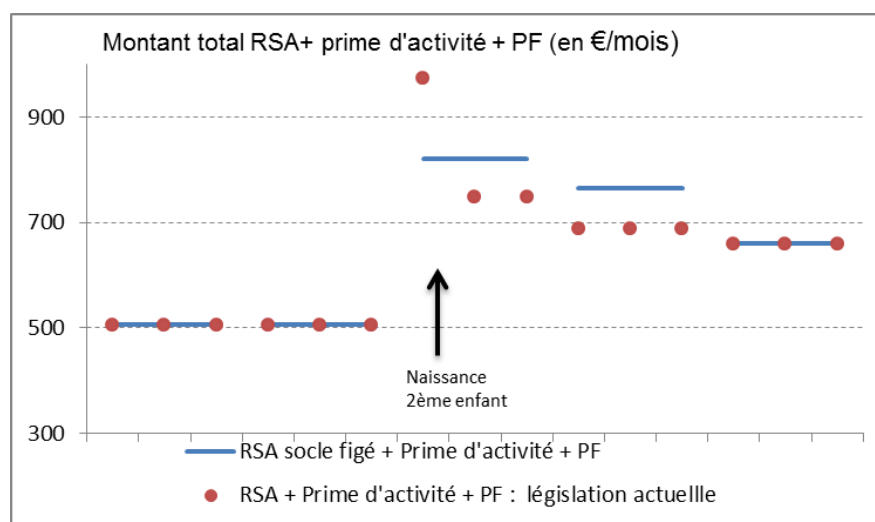
Source : Cnaf

2.3 Deux cas-types permettent d'illustrer le lissage des montants perçus face à une variation brutale des revenus

Les cas pratiques présentés ci-après permettent de mieux comprendre le fonctionnement de la mesure dans différents cas impliquant un changement de situation du bénéficiaire : naissance d'un enfant – impliquant le versement d'AF, qui se répercutent actuellement par une diminution brutale du RSA versé – et départ d'un enfant du foyer –actuellement générateur d'indus.

2.3.1 Situation d'un couple lors de la naissance du deuxième enfant

Schéma 10 : Conséquences des effets figés sur la situation d'un couple ayant un deuxième enfant



Source : Cnaf¹⁸⁵

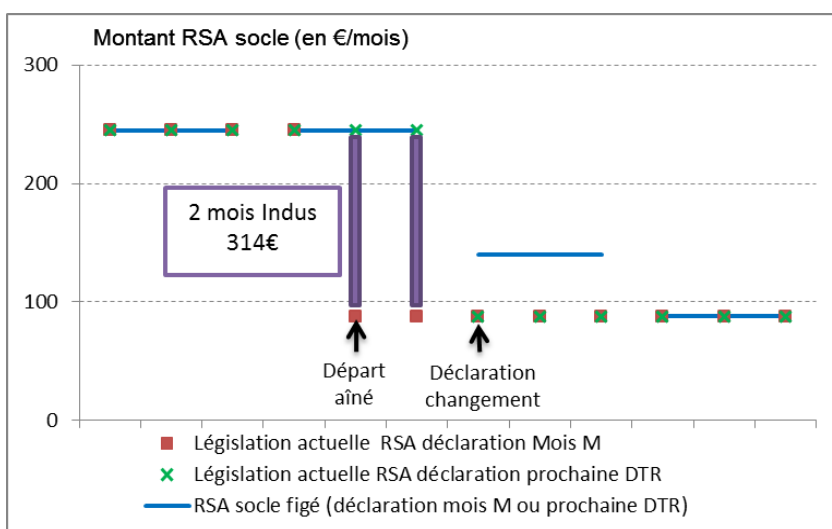
¹⁸⁵ La configuration familiale ici retenue est celle d'un couple ayant un enfant de cinq ans qui connaît la naissance d'un nouvel enfant. Le couple bénéficie de revenus d'activité de 500 €/mois pour le conjoint 1 et de 200€/mois pour le conjoint 2.

Aujourd'hui, pour un couple bénéficiaire du RSA et de la prime d'activité, la naissance d'un enfant provoque une variation brutale des ressources. Au mois de naissance, les montants versés connaissent ainsi une hausse immédiate et forte, liée aux prestations familiales versées à cette occasion. Dans la foulée, les montants versés diminuent immédiatement un mois après la naissance de l'enfant, mais restent supérieurs aux montants préalablement versés puisque le RSA et la prime d'activité sont majorés en fonction du nombre d'enfants du foyer.

Avec la mise en place du figeage du calcul, cette brusque variation disparaît : durant trois mois, le couple bénéficierait ainsi d'un montant fixe. Si le total des montants versés reste identique, l'effet figé permet à la famille ici prise en exemple de pouvoir anticiper davantage l'évolution de ses revenus.

2.3.2 Situation d'un couple dont l'un des enfants quitte le foyer

Schéma 11 : Conséquences des effets figés sur un couple dont l'un des enfants quitte le foyer



Source : Cnaf¹⁸⁶

Dans la législation actuelle, le cas ici présenté conduit à une chute brutale des ressources de la famille considérée. Dès le mois de départ en effet, les montants versés au titre du RSA socle diminuent brusquement. Par ailleurs, si la famille déclare un tel changement avec retard – et non immédiatement comme elle devrait le faire – elle devra rembourser les montants indûment perçus, ce qui pourrait la priver du bénéfice du RSA durant plusieurs mois.

Ici, la mise en place des effets figés permet à la fois de « lisser » dans le temps la perte de revenu liée au départ de l'enfant du foyer mais également, en cas d'oubli ou de retard dans la déclaration de ce départ, de limiter les indus. La situation se trouve prise en compte à la prochaine DTR remplie par le couple.

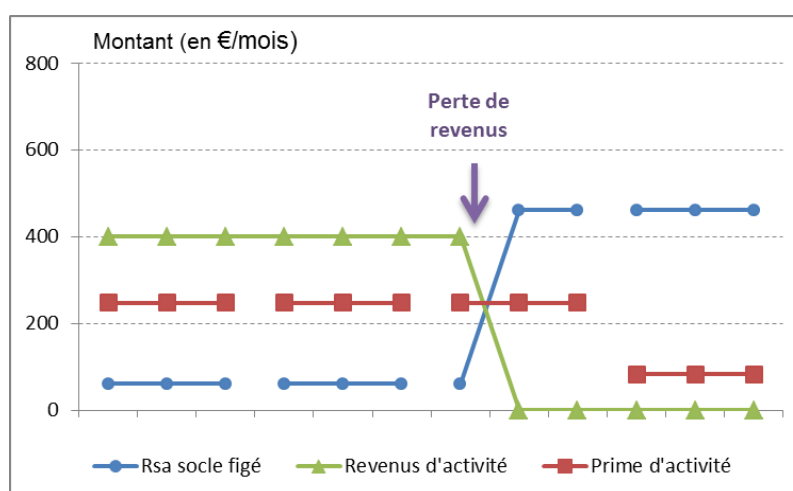
2.4 Le mécanisme retenu doit conserver les cas de dérogation actuels, permettant d'éviter une cessation brutale du versement de la prestation pour des publics fragiles

¹⁸⁶ La configuration familiale ici retenue est celle d'un couple ayant deux enfants et dont l'aîné, âgé de 21 ans, quitte le foyer familial. Le couple bénéficie de revenus d'activité de 500 €/mois pour le conjoint 1 et de 200€/mois pour le conjoint 2.

Les modalités de calculs du RSA incluent d'ores et déjà aujourd'hui un certain nombre de mécanismes de neutralisation et d'abattement afin de s'assurer qu'en cas de changement brutal de situation, toute personne puisse bénéficier d'une prise en charge « rapide » et bénéficier du RSA dès le mois suivant. En « neutralisant » certains revenus d'activité perçus durant le trimestre de référence, la Caf permet par exemple à la personne ayant subitement perdu toute ressource de bénéficier du RSA alors même que les montants perçus sur la totalité du trimestre de référence dépassent les plafonds prévus.

« L'effet figé » pour le calcul du RSA doit également conduire à ce qu'une personne subitement privée de ressources d'activité puisse bénéficier de cette prestation. Ainsi, un mécanisme correctif en cas de cessation d'activité sans revenu de remplacement doit être mis en place. Ce mécanisme constituerait *de facto* une exception à la règle de l'effet figé, comme le montre le schéma ci-après.

Schéma 12 : RSA socle figé avec un correctif en cas de perte de revenus



Source : Cnaf

Dans le cas présenté ici, une personne bénéficiant de 400 € mensuels de revenus d'activité pourrait ainsi immédiatement bénéficier d'un RSA à taux plein. Sa situation ne serait figée que lors du trimestre suivant la perte de ses revenus d'activité.

3 CETTE MESURE POURRAIT ETRE MISE EN PLACE A COURT TERME ET PERMETTRAIT DE DIMINUER SIGNIFICATIVEMENT LES INDUS ET RAPPELS

3.1 La mise en place d'un effet figé sur le RSA permettrait de réduire significativement les montants d'indus et de rappels.

D'après les chiffres fournis par la Cnaf, cette mesure permettrait une réduction conséquente des indus et des rappels. La mesure réduirait la masse financière d'indus de -21 %, et leur nombre de -22 %. Les rappels détectés diminueraient de -11 %, en nombre et en montant¹⁸⁷.

Les conséquences de l'effet figé ont par ailleurs d'ores et déjà pu être partiellement mesurées sur la prime d'activité. La réduction des indus aurait ainsi été d'environ 50 % et les rappels de 39 % par rapport à une prime d'activité qui n'aurait pas été figée.

¹⁸⁷ Les chiffres ont été effectués par la Cnaf sur la base des indus et rappels détectés en mai 2015 et recalculés en cas de figés.

3.2 En fonction des modalités retenues et des arbitrages budgétaires effectués, la mesure pourrait être rapidement mise en œuvre

L'impact budgétaire précis d'une telle mesure a été difficile à mener dans les délais impartis à ma mission. D'après la Cnaf et en fonction des modalités retenues, cette mesure présenterait un coût annuel évalué entre -34 et +164 M€. Les principaux effets en masse financière seraient les suivants :

- modalités de calcul à retenir :
- maintien de l'annulation des revenus d'activité dans le calcul du RSA au cours du trimestre de droit, afin de prendre en compte la perte de revenu d'activité d'un allocataire. La mesure n'amène pas de surcoût car elle est déjà en vigueur pour le RSA
- prise en compte de la situation conjugale des personnes, avec un dispositif visant à limiter les pertes en cas de séparation
- annulation de la notion de cumul intégral (le « figeage » vaut également en cas de reprise d'activité, le cumul intégral n'est pas immédiat)
- modalités optionnelles :
- prise en compte mensuelle des revenus de la DTR

Tableau 29 : Impacts chiffrés de l'application au RSA de l'effet figé « modulé »

Statut	Sujet	Impact financier
Eléments retenus	Situation professionnelle	
	Neutralisation	0 M€
	Cumul intégral	-70 M€
	Distorsions liées au passage en calcul mensuel	
	Barème appliqué sur les montants forfaitaires du trimestre de référence	-20 M€
	Situation conjugale	
	Unions	+30M€
	Séparation	+24M€
Eléments optionnels	Distorsions liées au passage en calcul mensuel	
	Prise en compte mensuelle des revenus de la DTR	+150 à +200M€

Source : Cnaf

Au total, la mesure pourrait potentiellement être génératrice de gains budgétaires. Dans un souci de simplification et d'harmonisation au regard de la prime d'activité, il me paraît toutefois souhaitable de prendre en compte mensuellement les revenus de la DTR. Au total, ces éléments de chiffrage doivent toutefois encore être confirmés et il conviendra de mener, si cette proposition était retenue, des analyses supplémentaires sur :

- le profil des gagnants et perdants de ces effets figés, même si la modulation introduite vise justement à limiter les pertes potentielles ;

- les effets budgétaires encore non chiffrés à ce jour de la mesure : annulation de la notion de « revenus exceptionnels et d'abattement, prise en compte trimestrielle des autres prestations versées par la Caf, de la situation familiales

La prise en compte mensuelle des revenus de la déclaration trimestrielle de ressources

Cette « modalité » liée aux effets figés est la principale option génératrice de surcoûts importants.

Elle peut être appréhendée à partir d'un cas simple :

- aujourd'hui, via la DTR, la Caf additionne le total des revenus perçus par un allocataire sur le mois puis calcule une moyenne mensuelle avant de vérifier si, sur chacun des mois considérés, le revenu moyen est inférieur ou non au plafond fixé pour le RSA. Ainsi, pour une personne seule sans enfant (montant forfaitaire de 524,16 €, application d'un forfait logement de 63 €) ayant des revenus d'activité de 0 € sur le 1^{er} mois, 1500 € sur le 2^e et 0 € sur le 3^e, la Caf fait la moyenne des revenus (500 €/mois) et le montant du RSA est nul - (sauf mesure de neutralisation)
- dans le cas des effets figés en vigueur pour la prime d'activité, la Caf n'additionne pas les ressources mais regarde sur chacun des mois le montant de Rsa auquel a droit l'allocataire. Dans le même cas que précisé plus haut, la Caf calculerait alors pour la personne : un droit de 461,16 € pour le 1^{er} et le 3^e mois, aucun droit pour le second. Le montant de la prestation due est alors la moyenne des trois prestations fictives soit 307,44 €/mois.
- La différence entre les deux réglementations est alors de 307,44 € pendant trois mois. Ces cas est observé relativement fréquemment, ce qui explique l'ampleur des montants concernés.

Dans le temps qui m'a été donné, une analyse suffisamment approfondie sur ce point très technique n'a pu être menée dans les temps. Toutefois, le rapport peut préciser que :

- cette prise en compte mensuelle des revenus de la DTR est déjà appliquée dans le cas de la prime d'activité. Cette mesure pourrait même permettre de générer des économies de gestion sur cette prestation
- pour la Cnaf, ne pas prendre en compte les revenus sur le trimestre de référence selon les mêmes modalités que la prime d'activité (au mois le mois donc) et rester sur la situation actuelle (prise en compte moyenne des ressources) présente de nombreux inconvénients : différenciation de la réglementation et complexité induite pour l'utilisateur, particulièrement pour les profils mixtes bénéficiant également de la prime d'activité (17 % des bénéficiaires de la prime d'activité soit 286 000 foyers en mars 2016), impacts d'intégration dans les système d'information, impact sur la relation de service et sur les charges de gestion du fait de l'incompréhension des règles (nombreux flux de contacts générés mécaniquement, en guichet ou par téléphone).

Cette mesure pourrait ne pas concerner uniquement les bénéficiaires du RSA. En effet, les associations représentant les personnes en situation de handicap ont mis en avant la possibilité d'étendre cette mesure à certains bénéficiaires de l'AAH. Si des travaux spécifiques sur ce sujet doivent être menés, on peut notamment constater que les variations de ressources des allocataires de l'AAH sont beaucoup moins fréquentes.

**PIECES JOINTES N°1 ET 2 – NOTES DREES DU 1^{ER}
MARS 2016**



**Ministère des finances et des comptes publics
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction des synthèses, des études
économiques et de l'évaluation**

Bureau de la redistribution et de l'évaluation

Dossier suivi par : Mathias ANDRÉ
Tel : +33 (0) 1 40 56 81 66
Fax : +33 (0) 1 40 56 81 40
Mail : mathias.andre@seine.gouv.fr

Paris, le 01 mars 2016
DREES-BRE N° 22/2016

**Note à l'attention de Clément Cadoret et Sébastien Grobon, rapporteurs de la mission
« Réforme des minima sociaux » confiée à Christophe Sirugue**

Objet : Situation des familles types d'allocataires du RSA ou de l'AAH en 2016

A la demande des rapporteurs de la mission Sirugue sur les minima sociaux, les cas-types suivants fournissent pour plusieurs configurations familiales le montant du RSA et de l'AAH en 2016 en fonction des revenus d'activité exprimés en part de Smic.

Ils indiquent également le revenu disponible du ménage en tenant compte de l'ensemble de la législation, le niveau de vie et le ratio entre le niveau de vie et le seuil de pauvreté à 60% par unité de consommation.

Rappel des précautions d'interprétation de l'analyse sur cas-types

Les principales hypothèses des cas-types sont les suivantes :

- on suppose que les couples sont mariés ou pacsés ;
- la situation familiale et les ressources (en euros constants) des cas-types n'ont pas été modifiées au cours des trois dernières années (2014 à 2016) ;
- les cas-types sont supposés être locataires en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants hors Ile de France), et avoir un loyer supérieur au loyer plafond (environ 250 € pour une personne seule) ;
- les cas-types ne bénéficient pas de réduction ou de crédit d'impôt ;
- les enfants ont 6 et 8 ans ;
- les familles monoparentales ne perçoivent pas le RSA majoré pour parent isolé, et reçoivent l'allocation de soutien familial (ASF) pour chacun de leurs enfants (ou un montant équivalent de pension alimentaire) ;
- le barème de RSA socle considéré est celui de 2016, avant revalorisation exceptionnelle de septembre ;
- ils ne perçoivent pas d'autres ressources que leurs revenus d'activité (ni revenus de remplacement, ni revenus du patrimoine) ;
- Les bénéficiaires de l'AAH inactifs se reçoivent pas de majoration pour vie autonome
- Le seuil de pauvreté à 60% de 2016 est obtenu en appliquant l'inflation cumulée sur deux ans (estimée à 5% par l'Insee) au seuil de pauvreté à 60% publié par l'Insee pour 2014 (estimé à 1 002 € en 2014). Il s'élèverait alors à 1 052 €.
- Le revenu disponible inclut l'ensemble des prélèvements et prestations du système socio-fiscal dont la prime d'activité (qui contient l'AAH dans sa base ressources) et les aides au logement.

1a) Célibataire avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	461	746	746	71%
Mi temps	571	0	1 032	1 032	98%
Plein temps - Smic	1 143	0	1 280	1 280	122%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

Note de lecture : un célibataire sans aucun revenu d'activité perçoit 461 euros par mois au titre du RSA. Son revenu disponible s'établit à 746 euros par mois. Son niveau de vie représente 71 % du seuil de pauvreté à 60%.

1b) Célibataire avec l'AAH :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 080	1 080	103%
Mi temps	571	636	1 427	1 427	136%
Plein temps - Smic	1 143	289	1 456	1 456	138%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

2a) Famille monoparentale avec un enfant avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	660	1 089	838	104%
Mi temps	571	89	1 443	1 110	137%
Plein temps - Smic	1 143	0	1 692	1 302	161%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

2b) Famille monoparentale touchant l'AAH avec un enfant :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 217	936	116%
Mi temps	571	808	1 789	1 376	170%
Plein temps - Smic	1 143	693	2 103	1 618	200%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

3a) Couple d'inactifs ou monoactif sans enfant avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	660	1 008	672	96%
Mi temps	571	89	1 363	909	130%
Plein temps - Smic	1 143	0	1 551	1 034	147%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

3b) Couple d'inactifs ou monoactif sans enfant dont un membre touche l'AAH :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 137	758	108%
Mi temps	571	808	1 708	1 139	162%
Plein temps - Smic	1 143	808	2 073	1 382	197%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

4a) Couple d'inactifs ou monoactif avec un enfant avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	788	1 220	678	116%
Mi temps	571	216	1 575	875	150%
Plein temps - Smic	1 143	0	1 824	1 014	173%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

4b) Couple d'inactifs ou monoactif avec un enfant dont un membre touche l'AAH :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 217	676	116%
Mi temps	571	808	1 789	994	170%
Plein temps - Smic	1 143	808	2 218	1 232	211%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

5a) Couple d'inactifs ou monoactif avec deux enfants avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	816	1 469	699	140%
Mi temps	571	244	1 823	868	173%
Plein temps - Smic	1 143	0	2 094	997	199%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

5b) Couple d'inactifs ou monoactif avec deux enfants dont un membre touche l'AAH :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 469	699	140%
Mi temps	571	808	2 006	955	191%
Plein temps - Smic	1 143	808	2 455	1 169	233%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

6a) Couple d'inactifs ou monoactif avec trois enfants avec RSA :

	Revenus d'activité	RSA	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	691	1 805	752	172%
Mi temps	571	120	2 160	900	205%
Plein temps - Smic	1 143	0	2 451	1 021	233%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.

6c) Couple d'inactifs ou monoactif avec trois enfants dont un membre touche l'AAH :

	Revenus d'activité	AAH	Revenu disponible	Niveau de vie	Distance au seuil de pauvreté
Inactif	0	808	1 890	787	180%
Mi temps	571	808	2 461	1 025	234%
Plein temps - Smic	1 143	808	2 934	1 223	279%

Source : Cas-types Drees, maquette 2016.



Ministère des finances et des comptes publics
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

Sous-direction de l'observation de la
solidarité

Bureau de la lutte contre l'exclusion

Dossier suivi par : Antoine LOUBET

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 79

Mail : antoine.loubet@sante.gouv.fr

Paris, le 17 mars 2016

DREES-BLEX N°16-06

Note à l'attention de
Clément Cadoret et Sébastien Grobon, membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Cas types de bénéficiaires de l'ASPA et de l'ASS. Ressources mensuelles selon la configuration familiale du ménage bénéficiaire et ses revenus du travail.

En réponse à la demande de la mission menée par le député Christophe Sirugue sur la simplification et l'harmonisation des minima sociaux, cette note présente un ensemble de cas types illustrant la situation de bénéficiaires de l'ASPA et de l'ASS.

Nous avons réalisé différents tableaux présentant le montant de l'ASS ou de l'ASPA, le revenu disponible, le niveau de vie ainsi que la distance au seuil de pauvreté¹ à 60 % pour un ménage bénéficiaire selon sa composition familiale et ses revenus d'activité.

Le ménage type considéré est composé d'une personne seule ou d'un couple avec zéro, un, deux ou trois enfant(s). Les revenus du travail pris en compte sont égaux alternativement à 0, ½ et 1 Smic. Dans le cas d'un couple, les éventuels revenus d'activité sont associés au membre du ménage non allocataire du minimum social.

Dans un souci de cohérence et de meilleure lisibilité de nos cas types, nous avons réalisé quelques hypothèses simplificatrices sur ceux-ci, à savoir :

- Nous nous sommes placés dans une situation de régime durable, ce qui implique :
 - de ne pas appliquer le RSA majoré, car le versement du RSA majoré est temporaire ;
 - de ne pas autoriser le cumul d'un emploi et de l'ASS pour une même personne car le dispositif d'intéressement de l'ASS est limité dans le temps ;
 - de neutraliser les revenus de l'ASS dans les bases de ressources des prestations familiales et des allocations logement (l'ASPA n'étant par ailleurs pas dans ces bases ressources).

¹ Une petite approximation a été effectuée en utilisant le seuil de pauvreté de 2013, alors que les barèmes sont ceux au 1^{er} janvier 2016.

- Nous avons essayé de choisir des situations réalistes en considérant :
 - que le ménage bénéficiaire de l'ASPA n'a pas d'enfant à charge ;
 - que la personne allocataire de l'ASPA n'a pas d'emploi.
- Par ailleurs, on a supposé :
 - que les ménages bénéficiaires de l'ASPA ne touchaient pas de pension de retraite ;
 - que les enfants des ménages à l'ASS sont âgés de 3 à 13 ans, ce qui implique que les ménages ne sont pas éligibles à la PAJE, que le nombre d'unités de consommation par enfant pour le calcul des niveaux de vie est égal à 0,3² et que les allocations familiales ne sont pas majorées ;
 - que les ménages sont locataires en zone 2, avec un loyer supérieur ou égal au plafond de loyer (on surestime donc potentiellement le montant des allocations logement) ;
 - que les ménages ne perçoivent pas d'autres revenus que les prestations sociales et les éventuels revenus du travail.

Les dispositifs pris en compte sont : l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, le revenu de solidarité active, la prime d'activité, les allocations logement, les allocations familiales, l'allocation de soutien familial, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire et l'impôt sur le revenu.

Le montant d'ASS est calculé pour un mois de 30 jours.

Ménages bénéficiaires de l'ASS

Montant mensuel en euros de l'ASS, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage sans revenu selon sa composition familiale.

	Personne seule				Couple 1 ASS				Couple 2 ASS			
	0	1	2	3	0	1	2	3	0	1	2	3
Montant de l'ASS (en euros)	487,5	487,5	487,5	487,5	487,5	487,5	487,5	487,5	975	975	975	975
Revenu disponible (en euros)	760	1080	1318	1875	989	1198	1446	1777	1304	1386	1605	2052
Niveau de vie (en euros par UC)	760	831	824	987	659	666	689	740	869	770	784	853
Seuil de pauvreté 60%	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Ecart au seuil de pauvreté	-24,1%	-16,9%	-17,6%	-1,3%	-34,1%	-33,4%	-31,1%	-26,0%	-13,1%	-23,0%	-23,6%	-14,1%

Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

Montant mensuel en euros de l'ASS, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage avec un revenu d'activité d'1/2 SMIC (soit 572 euros nets) selon sa composition familiale.

	Couple			
	0	1	2	3
Montant de l'ASS (en euros)	487,5	487,5	487,5	487,5
Revenu disponible (en euros)	1389	1559	1807	2147
Niveau de vie (en euros par UC)	926	866	860	894
Seuil de pauvreté 60%	1000	1000	1000	1000
Ecart au seuil de pauvreté	-7,4%	-13,4%	-14,0%	-10,6%

Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

² L'échelle d'équivalence utilisée ici est celle dite de l'OCDE qui considère les unités de consommation suivantes : 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 par personne de 14 ans ou plus, 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans.

Montant mensuel en euros de l'ASS, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage avec un revenu d'activité d'1 SMIC (soit 1 144 euros nets) selon sa composition familiale.

	Couple			
	0	1	2	3
Nombre d'enfants				
Montant de l'ASS (en euros)	487,5	487,5	487,5	487,5
Revenu disponible (en euros)	1755	1901	2140	2621
Niveau de vie (en euros par UC)	1170	1056	1019	1092
Seuil de pauvreté 60%	1000	1000	1000	1000
Écart au seuil de pauvreté	17,0%	5,6%	1,9%	9,2%

Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

Ménages bénéficiaires de l'ASPA

Montant mensuel en euros de l'ASPA, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage sans revenu selon sa composition familiale.

	Personne seule				Couple			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Nombre d'enfants								
Montant de l'ASPA (en euros)	800	Pas d'enfant simulé pour les bénéficiaires de l'ASPA				1242	Pas d'enfant simulé pour les bénéficiaires de l'ASPA	
Revenu disponible (en euros)	1072					1571		
Niveau de vie (en euros par UC)	1072					1047		
Seuil de pauvreté 60%	1000					1000		
Écart au seuil de pauvreté	7,2%					4,7%		

Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

Montant mensuel en euros de l'ASPA, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage avec un revenu d'activité d'1/2 SMIC (soit 572 euros nets) selon sa composition familiale.

	Couple			
Nombre d'enfants	0	1	2	3
Montant de l'ASPA (en euros)	800	Pas d'enfant simulé pour les bénéficiaires de l'ASPA		
Revenu disponible (en euros)	1701			
Niveau de vie (en euros par UC)	1134			
Seuil de pauvreté 60%	1000			
Écart au seuil de pauvreté	13,4%			

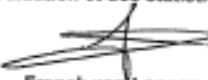
Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

Montant mensuel en euros de l'ASPA, du revenu disponible, du niveau de vie ainsi que distance au seuil de pauvreté à 60 % d'un ménage avec un revenu d'activité d'1 SMIC (soit 1 144 euros nets) selon sa composition familiale.

	Couple			
	0	1	2	3
Nombre d'enfants	0	1	2	3
Montant de l'ASPA (en euros)	800	Pas d'enfant simulé pour les bénéficiaires de l'ASPA		
Revenu disponible (en euros)	2067			
Niveau de vie (en euros par UC)	1378			
Seuil de pauvreté 60%	1000			
Écart au seuil de pauvreté	37,8%			

Sources : Cas types Drees et barèmes législatifs. Calculs Drees.

Le directeur de la recherche, des études, de
l'évaluation et des statistiques



Franck von Lennep