

Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 41, avril 2017

Le système de redistribution français a permis d'amortir en grande partie les effets de la crise de 2008 sur les plus démunis : le taux de pauvreté après transferts a été relativement contenu durant cette période. Comparé aux autres pays européens, les aides sous condition de ressources, qui permettent de répondre à un grand nombre de situations différentes, ont un coût certes élevé mais qui n'apparaît pas disproportionné par rapport à leur performance pour réduire la pauvreté.

Cependant, le non-recours aux aides monétaires destinées aux plus modestes est substantiel, ce qui réduit considérablement leur potentiel redistributif et nuit au bon pilotage des finances publiques. De plus, les jeunes et les familles monoparentales connaissent un risque de pauvreté bien plus élevé que le reste de la population. Enfin, les gains à la reprise d'emploi sont certes dans la moyenne européenne mais pourraient être plus lisibles pour augmenter les incitations au travail.

Dans ce contexte, cette *Note du CAE* propose des réformes incrémentales permettant de faire évoluer l'existant vers un système garantissant mieux l'accès à un revenu de base. Cela passe tout d'abord par l'évolution du récent portail numérique mesdroitssociaux.gouv.fr qui, au-delà des informations sur les droits potentiels, permettrait d'effectuer une déclaration unique pour toutes les prestations sociales et familiales à partir d'un formulaire pré-rempli valant demande pour tous les organismes sociaux. Pour aller plus loin, la communication en temps réel entre les différents acteurs (entreprises, pôles emploi, caisses de retraite et

administrations par l'intermédiaire des DSN et du portail numérique) devrait permettre d'automatiser au maximum les versements sous condition de ressources, voie qui semble la plus efficace pour mettre fin au non-recours.

Le Revenu de solidarité active serait fusionné avec la Prime d'activité au sein d'un revenu de base unique, sous condition de ressources, modulable selon les besoins des ménages, et associé à la participation à un programme d'insertion pour les personnes sans emploi.

L'Allocation spécifique de solidarité serait remplacée progressivement par ce revenu de base, avec un arrêt d'ouverture de droits à cette allocation pour les nouveaux demandeurs d'emploi en fin de droits et une limitation à deux ans pour ceux déjà dans le dispositif. D'autres aides sociales sous condition de ressource seraient ensuite rattachées à ce revenu de base. Les Allocations logement seraient remplacées par une majoration « logement » à laquelle serait appliquée la même échelle d'équivalence que le revenu de base. Une majoration « handicap » et une majoration « vieillesse » au revenu de base viendraient en substitution de l'Allocation aux adultes handicapés et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées.

Pour amortir le risque élevé de pauvreté parmi les 18-24 ans, et parce qu'il n'y a pas de justification éthique à les priver du droit à un minimum social, cette Note suggère d'étendre le revenu de base à ces jeunes adultes, quand ils ne vivent pas avec leurs parents, ne leur sont pas rattachés fiscalement et ne sont pas étudiants.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a Université d'Aix-Marseille, membre du CAE ; ^b Sciences Po, membre du CAE ;

^c Université Paris II-Panthéon-Assas, membre du CAE ; ^d Université Paris-Est-Marne-La-Vallée, membre du CAE.

Introduction

Un an après la mise en œuvre de la Prime d'activité (PA) et moins d'une décennie après celle du Revenu de solidarité active (RSA), le système français de minima sociaux fait l'objet de multiples projets de réformes. Certaines propositions consistent à simplifier et à unifier les dispositifs¹ tandis que d'autres visent à remplacer tout ou partie des dispositifs existants par une prestation unique, inconditionnelle et individuelle². La plupart de ces projets mettent en avant la nécessité de simplifier le système. Mais simplifier n'est pas une finalité en soi : la multiplicité des aides reflète aussi la prise en compte de besoins spécifiques ; un revenu universel ne doit pas être un solde de tout compte de la redistribution.

Le système français est complexe parce qu'il met en jeu une grande variété de dispositifs administrés par plusieurs catégories d'acteurs pas ou peu coordonnés : il fait coexister des mécanismes de garantie de ressources de portée générale (RSA, minimum vieillesse) avec des mesures ciblées sur certains groupes ayant des difficultés spécifiques (l'Allocation aux adultes handicapés) ; combine des aides accessibles à tous les ménages à faible revenu et des aides affectées à certains besoins (les aides au logement, pour les locataires) ; ajoute aux aides légales des prestations facultatives offertes par une grande variété d'acteurs, à différents niveaux territoriaux.

Une autre source de complexité tient aux diverses conditions d'attribution des aides. La condition de ressources repose sur des barèmes explicites qui dépendent parfois de la taille du ménage et de sources variées de revenus. La condition de statut porte notamment sur l'âge, la présence d'enfants dans le foyer, la situation vis-à-vis de l'emploi, l'ancienneté de résidence pour les citoyens hors Union européenne, etc. Certaines prestations, enfin, sont conditionnées à des démarches d'insertion dans une logique de droits et devoirs. Ces conditions diffèrent pour chacune des aides ce qui, compte tenu de leur variété, nuit à la lisibilité d'ensemble. Le système est difficile à gérer de façon cohérente et il est mal compris par ses bénéficiaires potentiels, ce qui conduit à des taux élevés de non-recours.

Pour autant, les performances globales de ce système redistributif – dont l'objectif central est de lutter contre la pauvreté au travers d'aides essentiellement monétaires – ne doivent pas être minorées. Cette *Note* part d'un constat de résilience

du système de protection sociale français mais insiste aussi sur les faiblesses pour certaines catégories de ménages. Après avoir décrit la palette des minima sociaux, nous identifions des pistes pour rationaliser le système en harmonisant les règles d'éligibilité et de calcul et en fusionnant plusieurs dispositifs en un revenu de base modulable, versé de manière simplifiée et ouvert au plus grand nombre comme un droit non stigmatisant, y compris aux jeunes majeurs.

Un système résilient face à la crise mais qui doit être consolidé

Les minima sociaux limitent l'extension de la pauvreté lorsque le marché du travail se dégrade

Entre 2008 et 2014, suite à la crise financière mondiale, le taux de chômage est passé de 7,4 % à 10,3 % en France. Dans le même temps, le taux de pauvreté après prélèvements et transferts a également augmenté mais beaucoup plus lentement. Défini comme la part des ménages dont les revenus après impôts et transferts sont inférieurs à 60 % du revenu médian³, il est passé de 13,1 % en 2008 à 14,1 % en 2014⁴.

Cette résilience relative montre la capacité du système redistributif à contenir la pauvreté. Pour illustrer ce point, le graphique 1 indique les taux de pauvreté avant et après prélèvements et transferts (y compris les retraites). Ceux-ci permettent de diviser le nombre de pauvres par environ 2,8. Surtout, ce coefficient est assez stable. La France est également l'un des pays les moins touchés par la pauvreté : le risque de pauvreté après prélèvements et transferts est moins élevé que dans la moyenne des pays de l'Union européenne et notamment qu'en Allemagne ou dans certains pays scandinaves réputés pour la générosité de leurs systèmes sociaux⁵. Ce résultat tient pour une part importante aux transferts sous condition de ressources, comme nous le détaillons plus bas.

Ces constats doivent cependant être nuancés de deux façons. D'une part, la stabilité relative du taux de pauvreté cache une augmentation du nombre de personnes pauvres du fait de la croissance de la population plus rapide que la moyenne européenne. Entre 2008 et 2014, le nombre de ménages pauvres a augmenté de 254 000. D'autre part, la pauvreté a été défi-

Les auteurs remercient Clément Carbonnier conseil scientifique au CAE qui a accompagné les travaux pour la rédaction de cette *Note*.

¹ Sirugue C. (2016) : *Repenser les minima sociaux Vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier ministre ou encore Lignon V. (2017) : « Vers une allocation unique ? Principes, évaluation *ex ante* et limites », *Dossier d'Études de la CNAF*, n° 191.

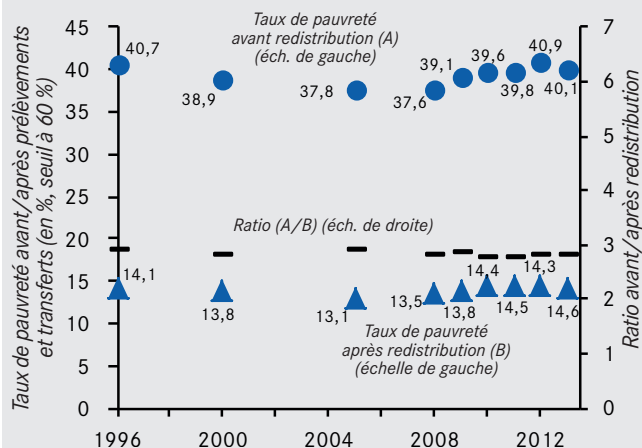
² Par exemple de Basquiat M. (2011) : *Rationalisation d'un système redistributif complexe : une modélisation de l'allocation universelle en France*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Aix-Marseille School of Economics.

³ Cf. INSEE. Avec un niveau de vie médian mensuel de 1 680 euros en 2014, le seuil de pauvreté à 60 % se situe aux alentours de 1 000 euros pour une personne seule, soit un seuil légèrement inférieur à 90 % d'un SMIC à temps plein.

⁴ Pour la mesure de la pauvreté, voir Carcillo S., E. Huillery et Y. L'Horty (2017) : « Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité », *Note du CAE*, n° 40, avril, encadré.

⁵ DREES (2016) : *La protection sociale en France et en Europe*.

1. Pauvreté monétaire avant et après prélèvements et transferts



Note : Le même seuil est utilisé pour les taux de pauvreté avant et après prélèvements et transferts afin de permettre la comparabilité.
 Source : OCDE, *Données inégalité et distribution des revenus*.

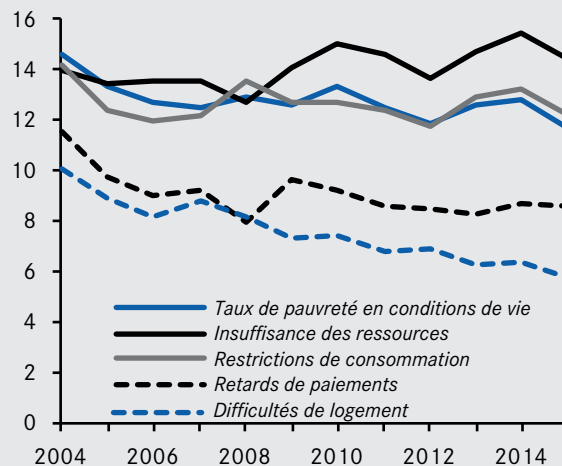
nie jusqu'à présent de façon relative, par rapport à des seuils fixés en référence au niveau de vie médian. Il est intéressant de comparer à une tendance obtenue à partir d'indicateurs de pauvreté absolue. Le graphique 2 montre que quel que soit l'indicateur retenu, la pauvreté absolue n'a pas explosé en France malgré la crise économique et les mauvaises conditions sur le front de l'emploi. Seul l'indicateur d'insuffisance de ressources dépasse les niveaux observés au milieu des années 2000.

La pauvreté en termes de revenus reste forte chez les jeunes et les familles monoparentales

Si la pauvreté semble avoir été contenue globalement en France durant la crise, ce n'est pas le cas pour certaines sous-populations, en particulier les jeunes et les familles monoparentales. De manière générale, la pauvreté se rencontre aujourd'hui principalement lorsque l'absence d'emploi se conjugue avec la présence d'enfants à charge.

On constate un fort contraste entre les différentes classes d'âge (graphique 3) : ce sont les moins de 30 ans qui présentent le plus haut niveau de pauvreté. Ce phénomène n'est pas nouveau mais il s'est accentué entre 2005 et 2012, période durant laquelle le taux de pauvreté des moins de 30 ans augmenté de 3,7 points. Ceci survient dans un contexte où les jeunes adultes sont les plus précarisés sur le marché du travail, les moins couverts par l'assurance chômage - cette dernière étant réservée aux chômeurs ayant suffisamment cotisé - et également la seule classe d'âge

2. Taux de pauvreté en conditions de vie et de difficultés, en %

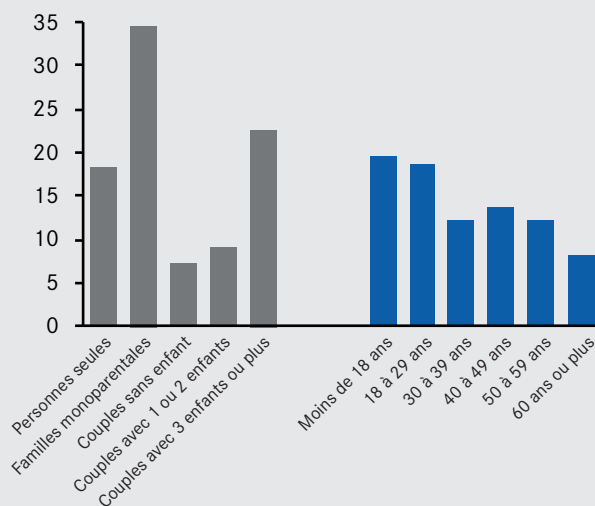


Lecture : Un ménage est considéré comme pauvre en condition de vie s'il cumule au moins 8 difficultés sur 27 du questionnaire sur les privations matérielles, réparties en Insuffisance des ressources (au moins 3 difficultés sur 6), retards de paiement (au moins 1 difficulté sur 3), restrictions de consommation (au moins 4 difficultés sur 9) et difficultés de logement (au moins 3 difficultés sur 9).

Source : INSEE, *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie des ménages* (SRCV), données provisoires pour 2015.

partiellement exclue des minima sociaux. En effet, les jeunes de 18-24 ans sans enfant ne sont pratiquement pas éligibles au Revenu de solidarité active (RSA). Pour les jeunes en activité, la Prime d'activité (PA) mise en œuvre depuis début 2016 leur est ouverte⁶.

3. Taux de pauvreté selon la configuration familiale et l'âge, en %, seuil à 60 % du niveau de vie médian



Sources : INSEE, *Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux*, 2013, DGFIP, CNAF, CNAV et CCMSA.

⁶ Une ouverture très restreinte leur avait été faite pour le RSA « activité », avec un « RSA jeune actif » mis en place en 2011 mais octroyé à seulement 8 000 d'entre eux car conditionné au fait d'avoir travaillé 2 ans sur les 3 dernières années.

1. Principaux minima sociaux et Prime d'activité

	Public visé	Organisme gestionnaire	Montant maximal (en €) ^a	Nombre de bénéficiaires (en milliers) ^b	Coût annuel (en Md€) ^b
Revenu de solidarité active (RSA)	Général	CAF	535,1	1 899	10,2
Prime d'activité (PA)	Général	CAF	246 ^c	2 500	4,6
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Pers. en situation de handicap	MDPH et CAF	808,4	1 041	8,2
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Chômeurs en fin de droits	Pôle emploi	488,1	472	2,7
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	Pers. âgées de plus de 65 ans	CNAV	801	554 ^d	2,4

Notes : ^a Célibataire sans enfant et sans ressources (chiffres 2017) ; ^b Chiffres 2014, sauf pour la PA (2016) ; ^c Le montant maximum de PA est atteint quand le RSA s'annule, avec un revenu d'activité de l'ordre de 0,5 SMIC. Le revenu minimum garanti servant au calcul de la PA est de 524,68 euros et diverge donc en 2017 de celui du RSA (535,17 euros) ; ^d Avec l'ASV.

Sources : Rapport Sirugue ; service-public.fr ; DREES (2016) : *La protection sociale en France et en Europe* ; CNAF, RSA conjoncture, septembre 2016 ; CNAV, Montants au 1^{er} janvier 2016.

À l'autre extrémité de la pyramide des âges, la pauvreté des seniors est particulièrement faible en France aujourd'hui. Cela tient notamment à l'existence d'un minimum social spécifique, l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), plus généreux que le RSA, et aux évolutions démographiques qui voient arriver à la retraite de nouvelles générations ayant davantage cotisé et à de meilleurs niveaux de salaires.

La composition du ménage joue aussi beaucoup : la pauvreté est concentrée chez les familles monoparentales, les personnes seules et les familles de trois enfants ou plus. Ce phénomène est lié à l'emploi : ces trois catégories de ménages ont des revenus d'activité plus faibles que les autres. On constate notamment une mono-activité plus fréquente dans les familles d'au moins 3 enfants et une prédominance de l'emploi partiel, mais aussi des taux d'emploi plus faibles, chez les personnes seules (en particulier du fait des jeunes) et les parents isolés. L'exposition la plus forte au risque de pauvreté chez ces derniers a eu tendance à s'aggraver : deux fois plus touchées par le chômage que les mères en couple, les mères isolées connaissent davantage le chômage de longue durée⁷. Dans une moindre mesure, les écarts observés selon la situation familiale tiennent également au fait que certains éléments du système redistributif ne prennent pas – ou pas suffisamment – en compte la présence d'enfants à charge. C'est notamment le cas des Allocations spécifiques de solidarité (ASS) et des Allocations logement (AL), comme nous le verrons.

D'autres statistiques indiquent que la pauvreté est limitée chez les actifs occupés ainsi que chez les retraités, corroborant l'analyse par tranche d'âge⁸. La pauvreté se concentre sur les chômeurs et les inactifs, ces derniers montrant

une progression régulière et très forte sur les 15 dernières années. Le SMIC joue alors un rôle ambigu sur la pauvreté, soutenant le revenu des familles mais accroissant le risque de chômage lorsque les actifs du foyer sont peu qualifiés.

Un éventail de minima sociaux à améliorer

Des conditions d'attribution variées

La politique de soutien aux bas revenus repose sur dix minima sociaux dont bénéficient 4 millions d'allocataires (voir encadré et tableau 1). Le dispositif le plus important est le RSA. La PA et Les AL ne sont à proprement parler des minima sociaux mais jouent un rôle potentiellement important dans le soutien aux ménages à faibles ressources.

La prise en compte de la famille

Les minima sociaux tiennent parfois compte de la situation familiale du bénéficiaire, mais de manière différente selon le dispositif considéré⁹. Le tableau 2 résume les principales « échelles d'équivalence » utilisées pour ajuster les montants de base à la configuration familiale. L'ASPA ne dépend pas du nombre d'enfants, ce qui est logique vu le public visé (les personnes au-delà de 65 ans). Le montant de l'ASS est indépendant de la composition familiale, mais l'allocation est attribuée sous une condition de ressources conjugalisée et c'est cette échelle qui est reportée dans le tableau. De même, la condition de ressources pour l'octroi de l'AAH dépend de la

⁷ Elles pâtissent notamment d'un niveau de diplôme nettement plus faible en moyenne, relativement aux mères en couple, et qui s'est même dégradé ces dix dernières années. Voir Acs M., B. Lhommeau et E. Raynaud (2015) : « Les familles monoparentales depuis 1990 », *Dossiers Solidarité et Santé de la DREES*, n° 67, juillet.

⁸ Voir Bargain O., S. Carcillo, É. Lehmann et Y. L'Horty (2017) : « Pauvreté et emploi », *Focus du CAE*, n° 016-2017, avril.

⁹ Nous n'abordons pas ici les prestations familiales qui jouent naturellement un rôle important sur les ressources de familles modestes et pourraient faire l'objet d'une étude complémentaire. Citons en particulier les allocations familiales, les prestations sous condition de ressources (le Complément familial, l'allocation de base de la PAJE ou encore l'Allocation de rentrée scolaire) – ou des aides locales légales ou facultatives.

Panorama des aides sociales en France : minima sociaux, prime d'activité et allocations logement

L'instrument central est le Revenu de solidarité active (RSA), qui a remplacé en 2009 le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API). Le RMI et l'API étaient des allocations « différentielles » c'est-à-dire que chaque nouvel euro gagné en revenu d'activité était déduit de la prestation. Pour limiter les effets désincitatifs au retour à l'emploi, ces deux prestations étaient assorties d'un mécanisme d'intéressement permettant – sur une période de 12 mois – de cumuler l'aide avec tout ou partie des revenus d'activité. De 2009 à la fin 2015, le RSA était calculé comme un montant maximal fonction de la composition familiale dont étaient retranchés 38 % des revenus du travail du ménage et 100 % des autres ressources (revenus de remplacement, prestations familiales, revenus du capital, forfait logement). Il avait deux composantes : le RSA « socle » (correspondant au RMI) et le RSA « activité ». Depuis 2016, la Prime d'activité (PA) s'est substituée au RSA « activité » (cf. *infra*). Le montant maximum de RSA (535 euros début 2017 pour une personne seule) a suivi à peu près l'évolution du salaire moyen au cours des 15 dernières années. En septembre 2016, il bénéficiait à 1,84 million de foyers selon la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), pour un coût annuel d'un peu plus de 10 milliards d'euros. Notons que le RSA est assorti de droits à l'accompagnement social et professionnel auxquels le bénéficiaire doit se soumettre, sous peine de suspension ou radiation de cette prestation. Les bénéficiaires sans emploi et qui ne rencontrent pas de difficultés sociales ou de santé pouvant justifier un retrait du marché du travail doivent ainsi s'inscrire à Pôle emploi ou participer à des actions d'insertion.

La Prime d'activité (PA) est une aide à l'emploi plutôt qu'un minimum social. Depuis le 1^{er} janvier 2016, elle remplace la Prime pour l'emploi (PPE) et le RSA « activité ». La PA a été créée avec un barème proche du RSA « activité » au moment de son lancement mais comprend quelques différences. Elle introduit en effet un bonus d'activité individualisé et étend le bénéfice aux salariés de 18-24 ans, aux étudiants salariés, aux apprentis, aux jeunes en stage percevant plus de 78 % du SMIC et aux indépendants. En conséquence, elle touche davantage de foyers (environ 2,5 millions en septembre 2016 alors que le RSA « activité » comptait 900 000 bénéficiaires à la fin de 2015) et

l'on peut estimer son coût annuel autour de 4,6 milliards d'euros^a.

L'Allocation de solidarité spécifique (ASS) a été créée en 1984 pour proposer un minimum social aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Gérée par Pôle emploi, elle est réservée aux personnes ayant au moins cinq ans d'activité dans les dix années précédant la fin du contrat de travail, et octroyée sous condition de ressources.

Les autres minima sociaux visent *a priori* des populations spécifiques. C'est le cas de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui, en 2006, a remplacé les différentes allocations composant le minimum vieillesse. Gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, elle est versée aux personnes de 65 ans et plus sous forme d'un revenu différentiel plus généreux que le RSA.

L'Allocation aux adultes handicapés (AAH), créée en 1975, est destinée aux personnes de vingt ans et plus sur la base du taux d'incapacité déterminé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. L'AAH est versée aux personnes dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 % (AAH1) ou aux personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79 % et qui connaissent une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (AAH2).

Les six autres minima sociaux sont beaucoup plus circonscrits, avec des budgets beaucoup plus faibles (entre 20 et 200 millions d'euros). Ils concernent des publics spécifiques ayant des besoins ciblés qui sont mal pris en compte par les quatre principaux minima sociaux^b.

Les Allocations logements (AL) sont versées en contrepartie de l'existence de charges de logement et sont soumises à des critères relatifs aux caractéristiques de celui-ci (loyer, taille, décence) selon une formule complexe. Leur budget est de 18,5 milliards d'euros, soit plus que le RSA et la PA réunis, et elles concernent plus de 6 millions de foyers. Leur impact anti-pauvreté est potentiellement fort – elles représentent environ un tiers des ressources pour des individus sans revenus primaires – mais doit être nuancé. En effet, l'offre sur le marché du logement locatif étant relativement peu élastique, les AL ont cependant un effet inflationniste avéré sur les loyers^c.

^a Notre estimation repose sur un dernier trimestre 2016 en progression équivalente par rapport aux trois premiers trimestres 2016, sur la base des données CNAF « Prime d'activité conjoncture, septembre 2016 ».

^b Il s'agit des seniors résidents en outremer pour le Revenu de solidarité Outre-mer (RSO), des anciens détenus ou expatriés pour l'Allocation temporaire d'attente (ATA), des veufs ou veuves trop jeunes pour toucher une pension de réversion pour l'Allocation veuvage (AV), des demandeurs d'asile pour l'ADA, de personnes invalides pour l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et de chômeurs en fin de droits mais pas encore à la retraite pour la Prime transitoire de solidarité (PTS).

^c Sur données françaises, voir Grislain-Letremy C. et C. Trevien (2014) : « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *INSEE Analyses*, n° 19.

composition familiale mais son montant est indépendant de celle-ci. Les autres aides sont conjugalisées et familialisées : le montant maximum diffère pour un célibataire et un couple, et suivant le nombre d'enfants mais avec des échelles différentes, sans justification claire.

Nous avons souligné le taux de pauvreté élevé dans les familles monoparentales. Pourtant, les parents isolés ayant

des enfants à charge reçoivent une majoration de RSA. L'échelle d'équivalence appliquée au montant de base du RSA est relativement généreuse par rapport aux couples, amenant un parent isolé à un montant de RSA proche (pour 1 enfant) voire supérieur (pour 2 ou plus) à ceux obtenus par un couple avec le même nombre d'enfants. Cependant, la majoration est temporaire – elle intervient dès la déclaration de grossesse et jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint



2. Échelle d'équivalence des principales prestations sociales

	QF ^a	RSA/ PA ^b	RSA/ PA ^c	AAH*	ASS*	ASPA	ALD
Célibataire							
- 0 enfant	1	1	1,28	1	1	1	1
- 1 enfant	2	1,5	1,71	1,5	1	1	1,36
- 2 enfants	2,5	1,8	2,14	2	1	1	1,56
Couple							
- 0 enfant	2	1,5		2	1,57	1,55	
- 1 enfant	2,5	1,8		2,5	1,57	1,55	1,36
- 2 enfants	3	2,1		3	1,57	1,55	1,56

Lecture : 1 enfant à charge élève de 71 % le montant du RSA pour un célibataire isolé, alors que le quotient familial est multiplié par 2 ; s'il y a aussi un conjoint, le RSA versé au foyer est relevé de 80 % par rapport à un célibataire sans enfant, tandis que le quotient familial est multiplié par 2,5.

Notes : ^a Hors veuvage ; ^b Hors majoration pour isolement ; ^c Célibataires isolés ; ^d Calcul des auteurs pour l'APL, en prenant la moyenne sur les trois zones géographiques des AL.

Les coefficients correspondent aux coefficients multiplicateurs par rapport au montant de base, sauf pour l'ASS* et l'AAH* où il s'agit de l'échelle d'équivalence pour le calcul du plafond de ressources au-delà duquel la personne n'est plus éligible à cette aide. QF : quotient familial de l'impôt sur le revenu, RSA : revenu de solidarité active, PA : prime d'activité, AAH : allocation adulte handicapé, ASS : allocation de solidarité spécifique, ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées, APL : allocation personnalisée au logement.

3 ans (ou seulement pendant la première année suivant la séparation). De plus, l'échelle d'équivalence utilisée pour les AL est moins favorable aux familles avec enfant que celle du RSA/PA.

Un rapport coût-efficacité satisfaisant

Depuis 1988, le système français de soutien aux bas revenus est resté d'un coût modéré grâce au mécanisme différentiel du RMI, bien ciblé sur les plus pauvres. En 2016, le coût des différents minima sociaux et de la PA s'élève à 29 milliards d'euros, soit 1,4 point de PIB. Les dépenses totales sont cependant plus élevées si l'on prend en compte les AL (18,5 milliards d'euros, 0,9 point de PIB) et les prestations familiales sous condition de ressources (7,8 milliards d'euros, 0,37 point de PIB), qui ciblent également des revenus faibles ou modestes.

Au total, la France dépense donc beaucoup pour les transferts sous condition de ressources, mais c'est aussi l'un des

pays qui réussit le mieux à réduire le taux de pauvreté. Le graphique 4 montre qu'il existe une corrélation positive forte, au niveau européen, entre le coût budgétaire total des transferts sous condition de ressources et leur performance redistributive : les pays qui dépensent davantage parviennent à réduire la pauvreté de manière plus significative grâce à ces transferts¹⁰. En France, ces prestations permettent de diviser par 1,6 le taux de pauvreté. Le rapport coût-performance est très similaire à celui de la Finlande, du Danemark ou des Pays-Bas. Le Royaume-Uni et l'Irlande dépensent davantage et corrigent davantage, mais avec un taux de pauvreté final bien supérieur.

Le problème du non-recours

Un défaut important du système tient au fait que les ménages éligibles à certaines aides sociales ne les perçoivent pas. Les causes de ce non-recours sont connues : certains craignent la stigmatisation en tant qu'« assistés » ; certains en grande précarité rencontrent un problème de domiciliation, d'autres n'ont pas accès à l'information ; enfin, il existe un coût « de transaction » lié aux barrières administratives (complexité des démarches) et au temps passé dans les démarches (temps qui peut alternativement servir à chercher un travail).

Le taux de recours au RSA « socle » a été établi à environ 65 %, proche de ce qui était estimé pour le RMI en régime de croisière¹¹. Ce taux, qui peut paraître élevé, se situe en fait dans la moyenne européenne¹². Beaucoup plus inquiétant, le RSA « activité » n'était perçu que par un tiers des ménages éligibles avant la réforme de 2016. Ce non-recours massif affaiblit substantiellement l'impact redistributif et incitatif de cette aide en faveur des travailleurs pauvres. Les premières estimations indiquent un recours un peu meilleur pour la PA.

Le non-recours nuit à l'effet anti-pauvreté des aides, mais également au pilotage budgétaire du système. Les incertitudes sur le coût effectif de la PA au cours de l'année 2016 illustrent bien le problème : faute de pouvoir bien anticiper le recours à la PA, un dépassement évalué entre 15 et 25 % du budget initial de 4 milliards d'euros a été annoncé. Faire reposer le budget dévolu aux aides à l'emploi sur une inconsciente comportementale majeure telle que le non-recours complique la gestion des finances publiques et doit être évité. Le recours à la PA, mais également aux minima sociaux, pourrait être grandement facilité en simplifiant voire en automatisant le plus possible l'obtention des aides de type RSA et PA pour les ménages éligibles.

¹⁰ On se concentre ici sur le rôle des aides sous condition de ressources, même si le reste du système d'impôts-transports peut lui aussi contribuer à réduire la pauvreté.

¹¹ Comité national d'évaluation du RSA (2001) : *Rapport final*, sous la présidence de François Bourguignon.

¹² On trouve des taux de recours de seulement 50-60 % dans l'aide sociale de certains pays scandinaves et en Allemagne, voir Kayser H. et J.R. Frick (2001) : « Take it or Leave it: (Non-)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany », *Schmoller's Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies*, vol. 121, n° 1, pp. 27-58.

Des incitations au travail dans la moyenne européenne mais qui peuvent être améliorées

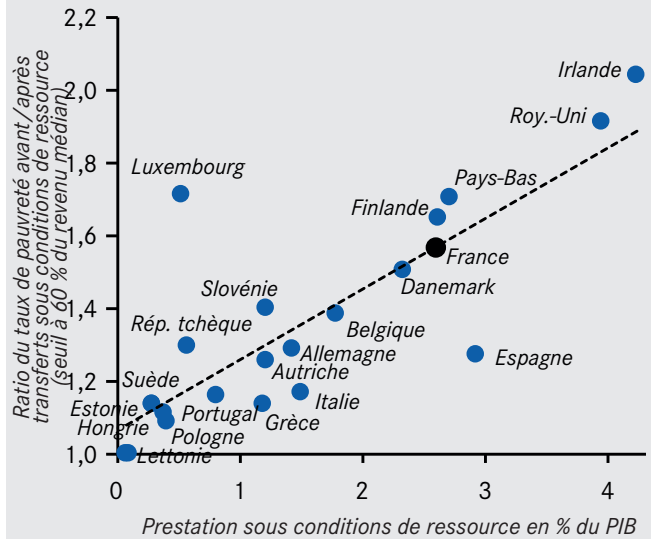
Le gain monétaire tiré d'une reprise d'emploi ne correspond pas simplement au nouveau revenu d'activité : pour en déduire un gain net, il faut en effet retrancher de ce revenu la perte simultanée d'une partie ou de la totalité des aides sous condition de ressources, le paiement des charges sociales et de la CSG/CRDS, et l'entrée éventuelle dans le barème de l'impôt sur le revenu. Pour un célibataire, le gain net à une reprise d'activité rémunérée à 1,3 SMIC (67 % du revenu moyen) représente environ 40 % de ce revenu, ce qui donne un taux effectif d'imposition de 60 %.

Il est utile de comparer l'incitation monétaire au travail en France et en Europe (graphique 4). En France, le taux effectif d'imposition était très élevé pour les reprises d'emploi à bas salaire et temps partiel avant 2009. Il a considérablement diminué avec la réforme du RSA. Pour une reprise d'emploi payé 33, 50 ou 67 % du salaire moyen (soit environ 0,7, 1 et 1,3 SMIC), l'imposition implicite reste stable autour de 60-70 % pour un célibataire sans enfant. La France occupe une situation intermédiaire par rapport aux voisins européens. Nous l'illustrons pour un célibataire sans enfant mais c'est également vrai pour d'autres configurations familiales, notamment les mères célibataires ou les couples monoactifs avec ou sans enfants. Pour ces types de ménages, les taux français sont similaires à la moyenne de l'Union européenne et plus faibles que dans des pays où les aides sous condition de ressources jouent un rôle important (Irlande, Pays-Bas, Danemark notamment).

Le risque de désincitation au travail (trappe à inactivité) est souvent évoqué concernant les jeunes – et soulevé comme argument contre l'extension du RSA aux 18-24 ans. Cependant, il faut d'abord établir une distinction entre les jeunes en emploi et les autres. Pour les premiers, les études récentes montrent qu'il n'y a pas de chute visible du taux d'emploi autour de 25 ans (seule une petite baisse existe pour les jeunes sans aucun diplôme)¹³. Les jeunes déjà en emploi avant 25 ans ne sont donc pas victimes d'une désincitation massive au travail. La question des incitations doit se concentrer sur les seconds, les 18-24 ans hors du marché du travail formel, de façon continue pour certains ou oscillant entre inactivité et travail précaire. Des politiques spécifiques d'incitation sont absolument nécessaires pour ces populations. La Garantie Jeune, l'Aide à la recherche du premier emploi (ARPE) et les dispositifs d'accompagnement intensif nous semblent essentiels de ce point de vue¹⁴.

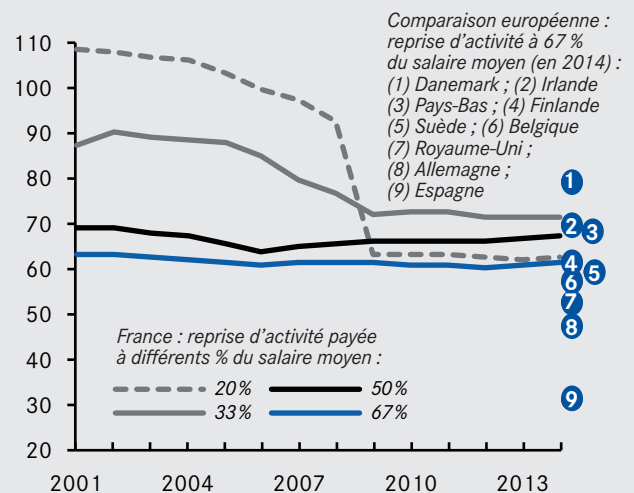
La question des incitations se pose également pour les parents isolés, dont le gain net de reprise d'activité n'est pas le même que pour les autres groupes démographiques du fait des coûts de garde d'enfant. Le coût de garde en crèche

4. Coût des transferts monétaires sous condition de ressources et réduction du taux de pauvreté liée à ces transferts



Source : Calculs à partir du modèle européen de microsimulation EUROMOD, voir EM 3/16 : Baseline results from the EU28 EUROMOD 2011-2015.

5. Taux effectif d'imposition du revenu lors d'une reprise d'emploi, célibataires sans enfant éligibles aux aides au logement



Note : En France, à 67% du salaire moyen (environ 1,3 SMIC), un taux effectif de 60 % vient de la perte intégrale des aides (RSA, PA, AL) induite par la reprise d'emploi et du paiement des charges salariales, CSG/CRDS et impôts sur le revenu.

Source : OCDE, modèle de microsimulation socio-fiscale, disponible sur http://www.oecd.org/els/soc/Methodology_2013.pdf

reste certes modéré en France, autour de 4 % du salaire mensuel pour un revenu autour de 1,3 SMIC, contre une moyenne de 15 % dans les pays de l'OCDE. Notons en outre que le tarif des crèches prend en compte la situation d'isolement (même

¹³ Bargain O. et A. Vicard (2012) : « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », Document de Travail INSEE, n° G 2012-09.

¹⁴ Conseil d'analyse économique (2017, op. cit.) détaille le contenu de ces dispositifs.

si elle est récente) et que le plafond de ressources pour le complément mode de garde de la PAJE est majoré de 40 % pour les parents isolés. Cependant, il peut aussi se poser un problème de disponibilité. En l'absence de place en crèche, la solution de garde de l'assistante maternelle reste abordable, surtout grâce à l'apport de la PAJE, mais l'offre peut être rare dans certains quartiers ; quant à la garde à domicile, même partagée, elle est beaucoup plus onéreuse.

Voies de réforme : automatiser, rationaliser et universaliser

Le système français de lutte contre la pauvreté monétaire est donc relativement efficace en moyenne, mais avec des défaillances marquées pour certaines populations : jeunes hors de l'emploi, familles monoparentales, non-recours. Nous proposons des réformes incrémentales permettant de faire évoluer l'existant vers un système garantissant mieux l'accès à un revenu de base, avec un versement automatique quand les ressources tombent sous les seuils d'éligibilité, une prise en compte de besoins spécifiques (handicap, vieillesse, etc.) et une ouverture large (notamment aux jeunes de 18-24 ans).

Automatisation et simplification

Le paysage des minima sociaux se caractérise par la multiplication des aides, gérées par différents organismes sans grande coordination. Si des améliorations indéniables ont déjà eu lieu – par exemple le fait que Pôle emploi envoie directement les demandes de formulaires de l'ASS aux chômeurs en fin de droits ou encore que la Caisse d'allocations familiales (CAF) étudie automatiquement les droits à la PA pour les bénéficiaires du RSA¹⁵ – il est important de poursuivre cet effort de facilitation des demandes, de cohérence et de lisibilité des aides sociales.

Plate-forme unique et automatisation

La dématérialisation avancée et plus récemment la mise à disposition d'un portail unique, sur le modèle de mesdroitssociaux.gouv.fr¹⁶, sont des progrès notables pour simplifier l'accès aux droits sociaux en général et aux minima sociaux en particulier. Il importe d'aller plus loin en permettant aux personnes, *via* ce portail, de remplir une déclaration unique valant demande d'allocation(s) en lien avec tous les acteurs potentiels (Pôle emploi, Caisse d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Direction générale des finances publiques, etc.). Ceci va de pair avec la pour-

suite de la dématérialisation des formulaires, de telle sorte que les services d'accueil des organismes sociaux puissent se concentrer sur les personnes plus particulièrement victimes de la fracture numérique et ayant plus de difficultés à faire des démarches sur internet. Comme pour la déclaration fiscale actuellement, cette déclaration de demande d'aides sociales pourrait être pré-remplie en utilisant les informations à la disposition des administrations fiscales et sociales (voir *infra*).

L'objectif ultime est d'approcher le « zéro démarche » en automatisant au maximum le versement des aides par les CAF ou les caisses de la Mutualité sociale agricole. L'automatisation permettrait de limiter considérablement le non-recours dont nous avons rappelé les niveaux élevés, à la fois pour la PA et le RSA. Ces aides atteindraient ainsi plus efficacement leur objectif de réduction de la pauvreté (ou d'intensité de la pauvreté). La hausse des taux de recours aurait un coût pour les finances publiques¹⁷, mais le pilotage budgétaire du système redistributif serait grandement amélioré.

Cette automatisation peut être envisagée grâce à la transmission accélérée des informations sur les revenus permise par les Déclarations sociales nominatives (DSN). Sa généralisation devrait être pleinement opérationnelle début 2018 – au moins pour l'ensemble des entreprises du secteur privé – avec une interopérabilité renforcée des systèmes d'information des administrations. La condition de ressources d'aides comme le RSA et la PA s'appuie sur les revenus du travail et les prestations familiales, de chômage ou de retraite, qui seraient ainsi transmises par les entreprises, les CAF, Pôle Emploi ou les caisses de retraites. Les revenus du capital peuvent aussi être déclarés en temps réel par les institutions financières (elles sont tiers payeurs dans le système de prélèvement forfaitaire obligatoire). Le rapprochement des informations au niveau du ménage pourrait s'appuyer sur la connaissance de la situation familiale du fait de prestations sociales déjà versées par les organismes sociaux et/ou sur les informations dont dispose l'administration fiscale (en particulier la composition familiale). Par défaut, les premières informations mobilisées par les administrations, confirmées ou corrigées par le bénéficiaire potentiel *via* la plate-forme unique (et par là valant déclaration), déclencherait le paiement des aides¹⁸.

Simplification

Progresser vers l'automatisation du versement de prestations sociales comme le RSA suppose en outre de passer en revue les conditions autres que celles déjà énumérées pour l'ouverture des droits. Aujourd'hui, il s'agit essentiellement de l'obligation alimentaire (recours à sa famille – en particulier auprès du conjoint séparé ou des ascendants –

¹⁵ Les bénéficiaires de l'ASS devraient également avoir accès automatiquement à la PA en vertu de l'application de l'article 49-III de la Loi de finances 2017.

¹⁶ Le portail mesdroitssociaux.gouv.fr ouvert le 23 mars 2017 est destiné à tous les assurés sociaux. C'est un outil utilisable en mode connecté qui fournit une information personnalisée, permet d'effectuer des simulations multi-prestations avec des champs pré-remplis et de faire des démarches en ligne.

¹⁷ À titre illustratif, une hausse des taux de recours de la PA et du RSA à 90 % coûterait environ 4,6 milliards d'euros par an.

¹⁸ Le droit à d'éventuelles majorations requérant plus d'information (notamment le handicap, *cf. infra*) serait étudié dans un second temps, sur la base de la connaissance complète de la situation de l'allocataire.

avant de solliciter la solidarité nationale) et de l'obligation de recherche d'emploi. L'application du principe de l'obligation alimentaire est inégale selon les prestations, selon qu'elles relèvent ou non de l'aide sociale, et selon les départements (le président du conseil départemental ayant le pouvoir discrétionnaire d'accorder des dispenses). Du fait de sa portée limitée, de son application très variable sur le territoire et de sa lourdeur en gestion, nous proposons qu'elle soit levée à l'occasion de l'automatisation du versement. Le rapprochement des données pour l'obtention des prestations sociales et celles relatives aux droits à la formation (le Compte personnel d'activité) *via* la plate-forme numérique devrait, à cet égard, contribuer à une meilleure prise en charge.

En revanche, l'association entre le versement d'une aide comme le RSA et la participation à un programme d'insertion pour les personnes sans emploi doit être maintenue, sous des modalités ajustées. Pour les personnes au chômage ou inactives (mais en âge et capacité de travailler), le versement devrait ainsi s'accompagner d'une prise de contact, dans un délai raisonnable, avec les CAF ou MSA pour une orientation vers le parcours « emploi » ou le parcours « solidarité », comme dans le système actuel (avec les obligations habituelles de recherche d'emploi ou de participation à une action d'insertion, sous peine de suspension de l'aide). Il ne s'agit donc en aucun cas d'abandonner les politiques d'insertion sociale qui au contraire mériteraient d'être revalorisées au niveau local. L'offre d'accompagnement doit être redéfinie de façon lisible et efficace pour les bénéficiaires, en évitant de multiplier les interlocuteurs, afin de réduire le non-recours aux programmes d'insertion¹⁹.

Recommandation 1. Étendre les fonctionnalités du portail mesdroits sociaux.gouv.fr à une déclaration unique en ligne à partir d'un formulaire pré-rempli valant demande pour tous les organismes sociaux. Aller vers l'automatisation du versement des aides grâce à la transmission accélérée des informations nécessaires par les entreprises, les administrations et les ménages.

Vers un revenu de base incitatif pour les actifs

Le RSA et la PA deviennent un revenu de base incitatif

Le RSA avait initialement deux composantes : le RSA « socle » (similaire au RMI, mais sans mesure d'intéressement en dehors de la période de cumul intégral sur trois mois) et le RSA « acti-

tivité » devenu PA. Cette division avait du sens dans la mesure où la PA était présentée comme une aide à l'emploi, moins stigmatisante que le RSA et plus simple d'accès, conduisant ainsi à taux de recours plus élevé. Elle en a beaucoup moins dans le système de versement largement automatisé que nous proposons. En outre, il existe un risque de voir les deux aides diverger au gré des réactualisations, notamment en termes de définition des ressources ou d'échelle d'équivalence (des différences apparaissent déjà, voir tableau 1, note c). Ceci rendrait le système encore moins lisible et nuirait aux incitations au travail. C'est pourquoi nous recommandons de fusionner RSA et PA en une aide unique s'appuyant sur la base ressources et l'échelle d'équivalence du RSA actuel, calculée comme le montant maximum de RSA duquel seraient soustraits 38 % des revenus d'activité (et 100 % des autres revenus). La condition de résidence en France depuis plus de 5 ans pour les non ressortissants de l'Espace économique européen serait maintenue, comme dans le système actuel.

Cette réforme s'inscrit bien dans une démarche d'automatisation des aides sociales, la recommandation 1 étant donc vue comme un prérequis pour éviter de retomber dans l'écueil initial du RSA de 2009 (le non-recours important au RSA « activité »).

Recommandation 2. Fusionner le Revenu de solidarité active (RSA) et la Prime d'activité (PA) au sein d'un revenu de base unique sous condition de ressources.

Fondre progressivement l'ASS dans le revenu de base

Lors de sa conception, le RSA avait vocation à se substituer aux trois minima sociaux : Revenu minimum d'insertion (RMI), Allocation parent isolé (API) et Allocation de solidarité spécifique (ASS). Cependant il n'a finalement intégré que les deux premiers. Le but de l'ASS est similaire à celui du RSA : garantir un revenu minimum aux allocataires d'âge actif en fin de droits. Dès lors la coexistence des deux minima sociaux ne semble guère faire sens²⁰. Fusionnant le RSA et l'ASS, le revenu de base deviendrait l'unique allocation versée sous condition de ressources aux personnes d'âge actif et privées d'emploi, simplifiant considérablement la lisibilité du système ainsi que les démarches des personnes. Cette réforme permettrait également de réaliser des économies substantielles²¹.

L'idée du rapprochement des deux allocations n'est pas nouvelle. Ce projet a été repoussé en 2003 et en 2008 (lors de la création du RSA), essentiellement parce que cette fusion engendrerait des perdants. Ceci est dû au fait que les deux pres-

¹⁹ Dmitrijeva J., F. Fremigacci et Y. L'Horty (2015) : « Le paradoxe des nouvelles politiques d'insertion », *Revue d'Économie Politique*, n° 4, juillet-août, pp 477-498.

²⁰ Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté lancé en 2013, un programme de revalorisations exceptionnelles du RSA a été décidé, de 2 % en septembre de chaque année pour atteindre 10 % en septembre 2017, de manière indépendante du barème de l'ASS.

²¹ Voir le rapport Sirugue (2016), *op. cit.*



tations traitent différemment les revenus d'activité et les autres prestations sociales²², que l'ASS est conjugalisée mais non familialisée comme le RSA et que, contrairement au RSA, l'ASS permet de valider des trimestres de cotisations retraite. Ainsi, une proportion élevée des personnes ayant droit à l'ASS pourraient perdre si elles étaient basculés dans le RSA, les perdants étant nombreux chez les couples bi-actifs.

Pour surmonter cette difficulté, nous proposons la mise en œuvre d'une réforme en « biseau » : un remplacement progressif de l'ASS par le revenu de base, qui pourrait prendre la forme d'un arrêt d'ouverture des droits à l'ASS à partir d'une date donnée pour les nouveaux demandeurs d'emploi en fin de droits. Afin d'éviter de « figer » les bénéficiaires de l'ASS, leurs droits seraient limités à deux ans (comme la durée maximale de l'assurance chômage), à la suite de quoi ils basculeraient automatiquement dans le revenu de base. Cette limite, combinée à des flux importants de sortants de l'ASS²³, assurerait une extinction rapide du dispositif. Les règles actuelles de validation de trimestres pour la retraite (période de chômage non indemnisée faisant immédiatement suite à une période de chômage indemnisée) pourraient du reste être transposées aux bénéficiaires du revenu de base.

Recommandation 3. Remplacer progressivement l'Allocation spécifique de solidarité par le revenu de base.

Majorations spécifiques

Le revenu de base présenté ci-dessus serait modulé en fonction des besoins spécifiques des ménages pauvres (logement, handicap, vieillesse). Chacune de ces caractéristiques ferait l'objet d'une majoration dont le cumul avec le revenu de base remplacerait les prestations existantes (AL, AAH, ASPA), sans surcoût pour les finances publiques²⁴.

Majoration logement

Conçues comme un soutien aux locataires modestes, les Allocations logement (AL) ont largement échoué dans leur mission car une partie de l'aide est captée par les propriétaires à travers une hausse des loyers. De plus, la règle de calcul des AL paraît inutilement complexe.

Ces constats invitent à repenser les AL comme une aide monétaire directe, déconnectée de la dépense de logement et intégrées au revenu de base sous la forme d'une « majoration logement ». Outre une plus grande cohérence et lisibilité du système, cette réforme permettrait d'atténuer l'effet inflationniste des AL sur les loyers et de rendre ainsi le revenu de base plus redistributif. Reverser le budget actuellement utilisé par les AL pour le financement de ce supplément permettrait d'élever le montant moyen du revenu de base par rapport au RSA pour le porter à environ 700 euros par mois pour un célibataire vivant en location²⁵. Puisque l'échelle d'équivalence appliquée à la majoration logement serait celle du RSA/PA, la réforme impliquerait une revalorisation de l'aide sociale pour les familles sans réduire leurs incitations au travail.

Le montant de la majoration logement pourrait également dépendre de la région d'habitation afin de prendre en compte les variations de coût du logement et inciter la mobilité vers les zones plus dynamiques en termes d'emploi. L'option la plus simple consisterait à reprendre les trois zones d'habitation actuellement utilisées pour les AL, même si d'autres options sont envisageables. Le forfait logement actuellement pris en compte dans la base ressource du RSA et de la PA serait supprimé.

Dans un premier temps, seuls les locataires seraient éligibles à cette majoration. Une extension aux propriétaires renchérrirait la réforme ou, à budget constant, limiterait le montant d'aide pour les locataires et ferait davantage de perdants²⁶.

Recommandation 4. Remplacer les Allocations logement par une majoration « logement » du revenu de base, avec la même échelle d'équivalence que celle appliquée au montant de base.

Majoration handicap

La spécificité de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) se justifie par la situation particulière vis-à-vis de l'emploi de ses bénéficiaires qui en principe ont une forte incapacité de travail. Cela nécessite une procédure d'éligibilité qui comprend des examens médicaux et le passage devant une commission spécifique. Cela justifie également un accompagnement adapté à l'état de santé des bénéficiaires pour ceux qui peuvent travailler à temps partiel dans des environnements adaptés.

²² L'ASS prévoit le versement d'une prime forfaitaire de 150 euros par mois en cas « d'activité professionnelle salariée d'au moins 78 heures par mois ou d'activité non salariée » pour une rémunération correspondant au maximum à 750 heures. Les allocations familiales et le forfait logement sont pris en compte dans le calcul des ressources pour le RSA mais non pour l'ASS.

²³ Près de 50 % des bénéficiaires sortent chaque année, dont la moitié pour reprise d'emploi, voir DARES (2013) : « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par le régime d'assurance chômage », *DARES Analyses*, n° 013, février.

²⁴ Comme dans le deuxième scénario du rapport Sirugue (2016) *op. cit.*, l'Allocation temporaire d'attente serait remplacée par le RSA, le Revenu de solidarité d'Outre-mer serait progressivement basculé sur le RSA et l'allocation de veuvage serait progressivement supprimée. En revanche, contrairement à ce rapport, nous ne proposons pas de maintenir la coexistence de l'ASS et du RSA, comme expliqué plus haut.

²⁵ Le montant moyen des AL par foyer bénéficiaire est de 226 euros en 2014 selon la DREES. La question des étudiants bénéficiaires des AL nécessite une étude spécifique qui prend en compte d'autres aspects, tels qu'évoqués plus bas.

²⁶ Il est cependant possible d'étendre la réforme à tous, comme suggéré dans A. Bozio, G. Fack et J. Grenet (2015) : *Les allocations logement, comment les réformer ?* Opuscule 38, Ed. ENS Rue d'Ulm.

Néanmoins, rien ne justifie des conditions de ressources différentes de celles de l'ensemble RSA/PA²⁷. Rien ne justifie non plus que l'AAH puisse être cumulée avec l'ASS comme c'est actuellement le cas²⁸. Enfin, certains droits connexes spécifiques ne sont pas justifiés, comme, par exemple, l'exonération de la taxe d'habitation pour les bénéficiaires de l'AAH, tandis qu'elle est discrétionnaire pour les autres bénéficiaires de minima sociaux.

Pour rendre le système plus lisible et cohérent, l'AAH pourrait être remplacée par une majoration « handicap » au revenu de base, le revenu majoré reproduisant le barème actuel de l'AAH afin qu'il n'y ait pas de perdant. La majoration « handicap » serait ajustée afin d'intégrer les deux compléments actuels destinés à favoriser la vie en logement autonome : le complément de ressources (179 euros par mois) pour les personnes très handicapées ne travaillant pas, et la majoration pour la vie autonome (105 euros par mois) pour les personnes ne travaillant pas et percevant une AL. Enfin, le système actuel d'intéressement de l'AAH serait couvert par le revenu de base perçu en emploi (équivalent à la PA actuelle)²⁹.

Majoration vieillesse

Selon la même logique, nous proposons de remplacer l'Allocation de solidarité aux personnes âgées par une majoration « vieillesse » du revenu de base. Le tableau 2 montre que l'ASPA est conjugalisée selon une échelle proche de celle du RSA (facteurs de 1,55 et 1,5, respectivement, pour un couple). L'échelle d'équivalence du RSA est familiarisée alors que l'ASPA ne l'est pas – mais *a priori*, la population visée, les retraités, ne vit plus avec des enfants à charge.

Actuellement, les bénéficiaires de l'AAH1 (personnes très handicapées) peuvent continuer à percevoir une partie de l'AAH en même temps que l'ASPA. La majoration « handicap » du revenu de base pourrait continuer à s'appliquer de manière différentielle avec le complément « vieillesse », afin de mieux protéger ces populations fragiles. Les modalités précises nécessiteraient de plus amples travaux d'expertise afin d'éviter que la réforme ne fragilise certaines populations³⁰.

Recommandation 5. Intégrer une majoration « handicap » et une majoration « vieillesse » au revenu de base en substitution de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Ouvrir le droit à un revenu de base aux jeunes adultes

Nous avons rappelé le fort taux de pauvreté des jeunes de moins de 25 ans en France. Il est possible qu'une partie de cette population soit pauvre en termes de revenu mais moins pauvre en termes de consommation, si les transferts parentaux ou l'hébergement gratuit chez les parents soutiennent leur niveau de vie³¹. Il n'en demeure pas moins qu'une partie de cette population vit réellement dans la précarité, notamment ceux qui ont quitté le domicile parental très tôt et qui n'ont pas réussi à s'intégrer sur le marché du travail ou qui se trouvent dans des situations transitoires difficiles.

Pour amortir ces situations, et parce qu'il n'y a pas de justification éthique à les priver du droit à un minimum social, nous suggérons d'étendre le RSA aux 18-24 ans, dans la mesure où ils ne vivent pas avec leurs parents, ne leur sont pas rattachés fiscalement et ne sont pas étudiants. La France se rapprocherait en cela de la majorité des États de l'Union européenne dans lesquels l'accès des minima sociaux aux jeunes non étudiants est effectif. S'agissant des étudiants, il nous semble qu'une réponse spécifique doit leur être apportée qui ne peut être ici résumée brièvement³².

Nous entendons bien la crainte de certains quant au risque potentiel d'aggraver le sous-emploi des jeunes. Les propositions d'extension du RSA aux jeunes ne se substituent en aucun cas à une véritable politique de l'emploi des jeunes à la fois dans le domaine de l'accès à la formation, dans celui de l'information sur les débouchés professionnels et dans les aides à la mobilité géographique. Notons que la PA a été étendue au 18-24 ans en 2016 et permet de recréer des incitations au travail, qui seraient maintenues dans notre système fusionné. De plus, comme pour les plus de 24 ans, les jeunes, pour bénéficier de l'aide, doivent s'inscrire dans une logique de droits et devoirs. Cela signifie notamment de se placer dans une démarche de formation, d'insertion ou de recherche active d'emploi, tel que proposé dans la Garantie jeune généralisée en 2017³³.

Recommandation 6. Étendre le revenu de base aux 18-24 ans.

Le coût de cette extension au 18-24 ans ne devrait pas représenter un frein à la réforme. Les 18-24 ans ne représentent

²⁷ Le montant de RSA/PA augmente avec le nombre d'enfants et sa base ressource inclut les prestations familiales, le forfait logement et certains revenus du capital alors que ce n'est pas le cas pour l'AAH : sa base ressource est simplement augmentée d'un peu plus de 400 euros par enfant.

²⁸ Notons toutefois que ces situations de cumul sont désormais prohibées pour les nouveaux bénéficiaires, par l'application de l'article 49-V de la Loi de finances 2017.

²⁹ Actuellement, une personne seule peut continuer à percevoir l'AAH si ses revenus d'activité sont inférieurs à 1,4 fois le montant du SMIC.

³⁰ Nous ne proposons pas de fusionner l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui est une prestation affectée couvrant les dépenses liées à la perte d'autonomie telles que définies par un plan d'aide établi par une équipe médico-sociale, dont le ticket modérateur varie avec les ressources des bénéficiaires.

³¹ Des comparaisons entre revenu et consommation à partir de l'enquête Budget des familles pourraient éclairer cette question, ainsi que le chiffrage des transferts intrafamiliaux – voir Étude portant sur la répartition des prélèvements et des transferts entre les générations en France, réalisée par la Chaire 'Transitions économiques, transitions démographiques' de la Fondation du risque, pour le compte du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013.

³² Cela renvoie en effet au calibrage des bourses étudiantes, aux plafonds de ressources appliqués aux familles, aux financements accordés aux jeunes en situation de rupture familiale, au volume de logements offert par les CROUS. Ces sujets mériteraient en soi une Note dédiée.



qu'un sixième de la population des 25-65 ans. Même si l'on compte deux fois plus de bénéficiaires chez les premiers du fait d'une moins bonne insertion dans l'emploi et d'une pauvreté élevée, on atteindrait un tiers du budget actuel du RSA, soit un peu plus de 3 milliards d'euros. Ce calcul simple est cohérent avec les simulations existantes³⁴.

Conclusion

Le remplacement des différents minima sociaux par un revenu de base modulable, largement automatisé et pour tous les individus majeurs, doit permettre de lutter plus efficacement contre la pauvreté tout en maintenant des incitations à l'emploi. Aller encore plus loin dans la direction d'un véritable revenu universel pour chaque individu, même si celui-ci restait sous condition de ressources, soulève des questions importantes. Cela exigerait de renoncer à certaines conditionnalités (notam-

ment les obligations liées aux parcours d'emploi ou d'insertion) et, dès lors que le revenu serait individuel, il serait moins ciblé sur les ménages pauvres et ainsi beaucoup plus onéreux (ou alors il conduirait à un revenu de base individuel nettement plus faible à enveloppe budgétaire constante). Un changement de cette ampleur nécessiterait un consentement large à l'issue d'un débat démocratique éclairé. Dans cette note, nous recommandons plutôt des réformes incrémentales à partir du système existant. Elles impliquent d'ores et déjà un surcoût substantiel, environ 8 milliards d'euros, mais apportent une réponse au problème du non-recours et permettent d'étendre le filet de sécurité aux 18-24 ans. ●

³³ Comme proposé dans Carcillo S., É. Huillery et Y. L'Horty (2017) : « Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité », *Note du CAE*, n° 40, avril, la Garantie devrait s'articuler étroitement avec deux types de programmes à encourager : les formations en apprentissage et les dispositifs d'accompagnement intensif tels que les écoles de la deuxième chance.

Nous proposons ici que la Garantie jeune – à laquelle s'ajoutent d'éventuelles AL – soit remplacée par un revenu de base plein si le contrat d'activation est respecté. Dans son barème actuel, la Garantie Jeune (dont le montant maximum correspond au RSA pour une personne seule, une fois déduit le forfait logement) permet un cumul intégral avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros de revenus, puis devient dégressive et s'annule aux alentours de 80 % du SMIC.

³⁴ L'extension du RSA « socle » aux 18-25 ans non étudiants et non rattachés fiscalement au foyer de leurs parents a été chiffrée par la DREES à 3,8 milliards d'euros sur la base de 100 % de recours (modèle INES, 2012). Nos simulations basées sur le modèle EUROMOD donnent également un coût maximal (à plein recours) d'un peu plus de 3 milliards d'euros.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Kevin Beaubrun-Diant
Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos

Assistante de recherche

Amélie Schurich-Rey

Membres Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,
Olivier Bargain, Agnès Bénassy-Quéré,
Stéphane Carcillo, Anne-Laure Delatte, Élise Huillery,
Étienne Lehmann, Yannick L'Horty, Philippe Martin,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Farid Toubal,
Natacha Valla, Reinhilde Veugelers

Correspondants

Dominique Bureau, Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47