



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.

Concours interne

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 14/20

Ministère des affaires sociales

Affaire suivie par : _____

Paris, le 25 août 2016

Note à l'attention du ministre

Objet : Forces et faiblesses des prestations sous conditions de ressources, et pistes d'amélioration à court et moyen terme.

En France en 2013, 25,⁹ % de la population, avant transferts sociaux, était exposée au risque de pauvreté - c'est à dire que leur revenu mensuel disponible était inférieur à 60 % du revenu médian. Toutefois, les prestations sous conditions de ressources, notamment les minima sociaux, les aides personnelles au logement, certaines prestations familiales et la prime d'activité, ont permis de ramener ce taux après transfert à 18,¹ %. C'est dire alors que les prestations sous conditions de ressources sont un élément majeur du dispositif de lutte contre la pauvreté.

Pourtant, ces prestations suscitent régulièrement des critiques quant à leur fonctionnement, leur efficacité et leur équité. C'est pourquoi le gouvernement a adopté, en 2013, un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. De plus, le rapport du député Sirugue, remis le 18 avril 2016, traite de la question des minima sociaux et préconise des orientations pour améliorer leur fonctionnement.

Dans ce contexte, la présente note :

- analyse les forces et faiblesses des prestations sous condition de ressources (I)
- propose des mesures d'amélioration pratiques pouvant être mises en œuvre à court terme et des pistes d'évolutions à moyen et long terme (II).

I Si les prestations sous condition de ressource ont permis de limiter la part de la population exposée au risque pauvreté, elles souffrent toutefois de leur complexité et de la diversité des règles applicables aux allocataires

A) Les prestations sous condition de ressources ont permis de limiter la part de la population exposée au risque pauvreté

1) Les prestations sous condition de ressources ont pour objectif d'assurer un revenu minimal à une personne ou à sa famille

Ces prestations comprennent les 10 minima sociaux, qui sont non contributifs, et dont les principaux sont :

- le RSA (Revenu de Solidarité Active), qui garantit un revenu mensuel de 513,88 €/mois en 2013 (388 €/mois versés en moyenne suite aux différentes réfections) et payé par les CAF (Caisses d'Allocations Familiales)
- l'ASS (Allocation de Solidarité Spécifique), attribuée aux demandeurs d'emploi en fin de droits par Pôle Emploi, et dont le montant mensuel moyen est de 415 €/mois
- l'AAH (Allocation aux Adultes Handicapés), attribuée en fonction de critères d'incapacité, d'âge, de nationalité et de ressources, dont le montant mensuel moyen est de 635 €/mois, versé par les CAF.

Aux minima sociaux s'ajoutent également les APL (Aides Personnelles au Logement), qui représentent, dans le 1^{er} quintile de revenus, une aide mensuelle de 110 €/mois par unité de consommation. Elles sont attribuées notamment en fonction du lieu de résidence, du loyer acquitté et des ressources du foyer en année N-2.

Egalement, depuis la réforme des allocations familiales en 2013, une partie d'entre elles ne sont plus universelles et s'attribuent sous condition de ressources. Ces prestations participent aux objectifs de redistribution horizontale et, à présent, verticale.

Enfin, la prime d'activité (PA), introduite par la loi Rebsamen du 17 août 2015 en remplacement du RSA – activité, est un droit quérable attribué aux travailleurs disposant de revenus d'activités modestes.

L'ensemble de ces prestations permet d'assurer un revenu minimal à une personne et à sa famille. Ainsi, en 2012, le revenu avant redistribution par unité de consommation (UC) au sein du 1^{er} décile est de 4128 €. Il passe, après transferts et prélèvements, à 9948 €, soit un taux de redistribution de 55 %.

2) Ces prestations répondent à une logique de besoin ou de soutien aux bas revenus d'activité. Ainsi, les différents minima sociaux s'inscrivent dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur le besoin, et visant à permettre à l'ensemble des citoyens de disposer d'un niveau de vie convenable. Cependant, la PA relève d'une logique de soutien aux bas revenus d'activité : cela permet d'accroître l'écart entre revenus issus de la solidarité nationale et ceux issus du travail, permettant ainsi d'être incitatif à la reprise de travail. En outre, le phénomène de travailleurs pauvres est peu compatible avec les valeurs françaises, qui disposent que tous doivent pouvoir vivre de leur travail (Préambule de la Constitution de 1946).

3) En conséquence, la part de la population exposée au risque pauvreté en France est l'une des plus faibles d'Europe.

Ainsi, ce taux, qui est de 18,¹ % en France, atteint 20,³ % en Allemagne, 24,⁸ % au Royaume-Uni et 28,⁴ % en Italie. En outre, la moyenne de la zone euro se situe à 23,¹ %.

Seuls certains pays nordiques, les Pays-Bas et la République tchèque ont un taux plus faible dans l'Union Européenne.

Toutefois, ces réussites des prestations sous conditions de ressources s'accompagnent également de faiblesses qui font régulièrement l'objet de critiques.

B) Ces prestations souffrent toutefois de leur complexité et de la diversité des règles applicables aux allocataires

1) La complexité du système résulte en des coûts de gestion importants, et des taux de non-recours et de fraude élevés.

En effet, chaque dispositif dispose de ses propres règles de calcul, basé sur des assiettes de ressources variables et en fonction de critères nombreux. En outre, il n'y a parfois pas identité entre le financeur, le décideur et le prescripteur d'une prestation. Cela explique l'importance du phénomène d'indus et de rappels, qui participe aux coûts de gestion élevés des dispositifs. En particulier, le coût de gestion des APL représente 600 millions d'euros chaque année, soit 3,⁵ % des prestations versées. En outre, la fraude est également importante et représente 1,⁷ %

des APL versés en 2013, et 6,⁴ % des sommes versées pour le RSA. Toutefois, une part importante de cette fraude semble être involontaire, ce qui peut s'expliquer par la complexité des règles.

Enfin, les taux de non-recours importants (environ 70 % pour le RSA – activité, prédécesseur de la PA) limitent l'effectivité des prestations.

Ces taux de non-recours peuvent s'expliquer en particulier par :

- la stigmatisation sociale, notamment pour les travailleurs éligibles à la PA
- la complexité et la diversité des règles, qui signifie qu'un allocataire pourrait ne pas demander une prestation car il ne connaît pas son existence, ne sait pas qu'il est éligible ou encore par crainte de perdre une autre prestation.

2) Les règles applicables aux différents dispositifs risquent de rendre le système globalement peu équitable. En particulier, les variations d'assiette de revenus pris en compte pour les différents calculs peuvent, pour deux situations proches, créer des disparités. Ainsi, la Cour des comptes relève, en 2015, qu'avec des ressources mensuelles de 790 €, en fonction de la provenance de ces ressources et toutes autres choses étant égales par ailleurs, des différences de plus de 100 € par mois pouvaient apparaître dans le reste à vivre. En outre, les règles régissant l'accès des 18-25 ans aux différents minima leur sont globalement défavorables, alors que depuis 2008 le pourcentage de moins de 25 ans en risque de pauvreté augmente.

3) La reprise d'une activité durable par les bénéficiaires de minima sociaux reste limité. Ainsi, 88 % des bénéficiaires du RSA percevaient cette allocation depuis plus d'un an, et 52 % depuis plus de trois ans. En outre, le taux de sortie des allocations au profit d'une insertion durable sur le marché du travail est faible, et est compris entre 2 % et 4 % selon le minima perçu.

C'est pourquoi, malgré les succès indéniables des prestations sous condition de ressources dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, des mesures peuvent encore être prises pour améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'équité du système.

II Si la sécurisation des montants versés et le renforcement des processus de contrôle et de gestion semble pertinent à court terme, une réflexion de plus long terme pourrait être engagée pour améliorer l'architecture d'ensemble des prestations sous conditions de ressources

A) A court terme, il semble pertinent de sécuriser les montants versés et de renforcer les processus de contrôle et de gestion.

A court terme, il est possible d'engager un travail d'information et de clarification des règles à destination des bénéficiaires. Cela permettrait de diminuer les taux de non-recours et de réduire la complexité perçue du système. En outre, la variabilité des prestations perçues en fonction de la situation est d'autant plus dommageable que ceux qui changent souvent de situation sont ceux qui sont dans des situations précaires au niveau de l'emploi. Enfin, dans le contexte actuel de maîtrise des finances publiques et de performance, il semble pertinent de lutter contre la fraude et d'améliorer la gestion de ces prestations. Les propositions suivantes s'inscrivent alors dans ces deux axes.

Axe 1 : Sécuriser les montants versés.

1) Étendre le principe de l'effet figé au RSA et à d'autres allocations. Cet effet, qui consiste à calculer et verser les prestations sur 3 mois, est mis en œuvre pour la PA. L'étendre au RSA en particulier permettrait de réduire les indus et rappels et de sécuriser les montants perçus par les allocataires. Son surcoût devrait être maîtrisé, voire entièrement compensé par les économies de frais de gestion induits.

2) Développer un simulateur de prestations unique. Ce simulateur pourrait prendre en compte l'ensemble des prestations existantes et déterminer, pour chaque usager, à quelles prestations il est éligible et pour quels montants. L'ensemble des organismes payeurs pourraient alors utiliser ce simulateur « guichet unique ». Le développement d'un tel outil devrait pouvoir s'effectuer avec un budget maîtrisé – de l'ordre de 500 000 € en comptant une interface internet – et pourrait être réalisée en 6 à 12 mois. Toutefois, il sera nécessaire d'impliquer en amont l'ensemble des partenaires (CNAF, Pôle Emploi ...) afin d'assurer une appropriation rapide de l'outil, et d'éviter que d'autres outils similaires soient développés.

3) Etendre aux 18-25 ans le RSA socle dans les mêmes conditions que pour les plus de 25 ans. En effet, la différence de traitement en fonction de l'âge est source de complexité et d'une moindre équité. L'inconvénient principal de cette mesure est son coût important, qui devra alors faire l'objet d'un arbitrage. Concrètement, cette mesure devra faire l'objet d'un article en loi de finances.

Axe 2 : Renforcer les processus de contrôle et de gestion

1) Généraliser la comptabilité analytique au sein des payeurs de prestation. En effet, cette comptabilité permettrait de mieux pouvoir identifier les leviers de performance potentiels, et de hiérarchiser les priorités quant aux mesures à mettre en œuvre sur les différents dispositifs. La CNAF est en train de déployer une telle comptabilité ; un retour d'expérience de la Caisse serait utile pour pouvoir généraliser efficacement cette démarche.

2) Créer un indicateur spécifique pour suivre la qualité de la liquidation. Cet indicateur permettrait de suivre les progrès réalisés dans le temps, et d'alimenter les discussions lors de la signature des prochaines Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG). Concrètement, cet indicateur pourrait être ajouté aux COG 2013-2017 de la CNAF et de Pôle Emploi lors de la revue annuelle, début janvier, de ces gestionnaires de prestations.

B) A plus long terme, l'architecture d'ensemble des prestations sous condition de ressources peut être simplifiée afin d'améliorer l'équité du système et réduire les taux de non-recours

A plus long terme, l'enjeu principal semble être de réduire la complexité du système. Le rapport Sirugue propose notamment de se diriger vers une couverture socle commune (ajustée par des « compléments ») tandis que d'autres pays commencent à expérimenter le revenu universel. Cela permettrait de réduire les coûts de gestion du système et la fraude, tout en assurant une plus grande équité entre les allocataires – et donc une meilleure acceptabilité sociale. En conséquence, 2 pistes d'amélioration sont proposées : la création d'une couverture socle commune et une expérimentation sur un territoire restreint, du revenu universel.

Axe 1 : Créer une couverture socle commune

1) Fusionner les différents minima sociaux au sein d'une couverture « socle », ajustée par des compléments. Cette mesure, de long terme, implique une convergence progressive des assiettes de calcul des différents minima. Ensuite, en fonction de ses ressources, chaque bénéficiaire aurait droit à une prestation « socle », éventuellement abondée en fonction de caractéristiques propres (présence d'un handicap, d'une personne âgée ...) Son coût devrait être maîtrisé, car c'est une mesure de simplification. Toutefois, la mise en œuvre concrète peut être rendue complexe par la présence de nombreux acteurs différents.

2) Verser les prestations via un crédit d'impôt mensualisé. La PPE avait expérimenté l'utilisation du crédit d'impôt pour son versement. Cela permettrait concrètement de réduire fortement les taux de non-recours. Toutefois, ce mode de versement a été critiqué car déconnecte le versement de la prime annuelle du fait générateur (les revenus d'activité). En conséquence, l'utilisation d'un crédit d'impôt mensualisé permettrait une plus grande effectivité des prestations. En outre, le développement actuel du prélèvement à la source

devrait également permettre de limiter les effets de calendrier liée à des changements rapides de situation. Toutefois, en accroissant fortement les taux de recours, cette mesure aurait un coût élevé. En conséquence, elle ne peut être mise en œuvre qu'à long terme, dans une perspective de simplification des prestations sous conditions de ressources.

Axe 2 : Expérimenter le revenu universel.

L'article 34-1 de la Constitution autorise la mise en place d'expérimentations. Le revenu universel pourrait alors être expérimenté sur un département, pendant une durée suffisamment longue pour être pertinente (une dizaine d'années).

En effet, le revenu universel consiste à verser une prestation à l'ensemble des citoyens, sans conditions. Elle permettrait de remplacer la couverture socle proposée en Axe I. Le revenu universel est alors financé par des hausses d'impôts, mais également par des baisses des différentes prestations et revenus de remplacement.

Toutefois, les effets induits par cette mesure sont encore mal maîtrisés. C'est pourquoi elle ne peut être une mesure générale, mais pourrait être expérimentée. En particulier, l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) pourrait être sollicité pour évaluer, chaque année, les effets de l'expérimentation et du bien-fondé de sa poursuite. La mise en œuvre concrète de cette expérimentation requiert, outre une loi, la coordination de nombreux acteurs et un plan de communication à destination des citoyens concernés. En conséquence, la 1^{ère} étape consiste à créer un groupe de travail sur le sujet pour déterminer l'opportunité de l'expérience et sa déclinaison opérationnelle.