Cour des comptes

Le 21 SEP. 2015

Le Premier président

à

Monsieur Manuel VALLS
Premier ministre

Réf. : 72597

Objet : Les minima sociaux

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a conduit une enquête sur l'ensemble des minima sociaux[1].

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1- Des résultats insatisfaisants en matière de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi

Les minima sociaux réduisent de 7,8 points le taux de pauvreté monétaire[2] brut (c'est-à-dire avant prise en compte des revenus de transferts). En revanche, ils ne permettent pas aux allocataires de sortir de la situation de pauvreté[3], la moitié d'entre eux demeurant pauvres « en conditions de vie[4] ».

[1] Les neuf dispositifs qualifiés de « minima sociaux » sont le revenu de solidarité active (RSA), le revenu de solidarité outre-mer (RSO), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation transitoire de solidarité (ATS), l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation veuvage, l'allocation supplémentaire invalidité (ASI), l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA).

[2] Le taux de pauvreté est défini par rapport à un seuil égal à 60 % de la médiane des niveaux de vie (Insee et Eurostat). La pauvreté monétaire, après prise en compte des revenus de transfert, touche 8,5 millions de personnes en France, soit près de 14 % de la population.

[3] En particulier, le montant du RSA est inférieur au seuil de pauvreté.

[4] La pauvreté en conditions de vie est définie par l'absence ou la difficulté d'accès à des biens d'usage ordinaire ou à des consommations de base.

Le taux d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux est très faible, de l'ordre de 14 % à 17 % selon les dispositifs : un grand nombre d'allocataires, très éloignés de l'emploi, ne parviennent pas à trouver leur place sur le marché du travail en période de crise économique. L'allongement continu de la durée de perception des allocations - à la fin de 2013, 88 % des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) percevaient cette allocation depuis plus d'un an, et 52 % depuis plus de trois ans -, ainsi que l'extrême faiblesse des taux de sortie des allocations au profit d'une insertion durable sur le marché du travail - de 2 à 4 % selon les minima sociaux-, témoignent de la difficulté de mettre en œuvre des allocations efficaces pour simultanément lutter contre la pauvreté et favoriser la reprise d'activité.

2- Une dépense pourtant très dynamique

De 2008 à 2014, le coût des prestations monétaires versées au titre des minima sociaux, hors coûts de gestion et dépenses d'accompagnement, est passé de 17,3 Md€ à 24,8 Md€, soit une progression de plus de 43 % en euros courants et de près de 30 % en euros constants.

En proportion du produit intérieur brut (PIB) à prix courants, la dépense publique consacrée à ces neuf dispositifs s'est accrue de 0,29 point pour atteindre 1,16 % du PIB en 2014, contre 0,87 % en 2008. En l'absence de réformes, les projections disponibles suggèrent que ce coût devrait encore augmenter au cours des prochaines années pour atteindre 28 Md€ en 2017.

Cette dynamique s'explique avant tout par la croissance du nombre d'allocataires, passé de 3,58 millions en 2008 à 4,21 millions en 2013 (+17,6 %, dont + 35 % pour le RSA). Elle résulte aussi des décisions prises en 2008 d'augmenter l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) de 25 % sur cinq ans, ce qui a conduit à augmenter le RSA au-delà de l'inflation en 2013 pour corriger le décrochage de ce dernier.

L'évolution du coût des minima sociaux représente un enjeu budgétaire majeur, qui se traduit d'ores et déjà par des difficultés pour les départements, chargés du financement du RSA.

3- Des incohérences entre les dispositifs qui posent un problème d'équité et d'efficacité

Les différences entre les montants des différents minima sociaux, leurs caractéristiques et les droits et obligations qui leur sont associés placent les allocataires dans des situations inégales, alors même que leurs parcours et leurs situations personnelles peuvent être analogues.

Ainsi, d'un dispositif à l'autre, la variabilité des ressources prises en compte pour liquider les droits des allocataires, des montants garantis et des conditions de majoration des allocations en fonction des configurations familiales, aboutit à une forte dispersion des montants moyens versés : ils étaient compris en 2013 entre 293 € par mois pour l'allocation temporaire d'attente (ATA) et 910 € par mois pour l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Pour les trois allocations les plus importantes en volume, les différences entre les montants moyens versés à la fin de 2013 au titre du RSA (388 €), de l'allocation de solidarité spécifique - ASS (415 €) et de l'AAH (635 €) soulèvent des questions d'équité lorsque les situations des allocataires sont proches.

De même, l'octroi simultané de prestations familiales ou d'aides personnelles au logement n'est pas pris en compte de la même manière par les neuf dispositifs, sans que ces disparités soient liées à des différences objectives de situation. Le RSA se caractérise ainsi par un régime comparativement restrictif pour le calcul de l'allocation, que ce soit du fait des ressources prises en compte, des conditions de cumul avec un revenu d'activité ou de l'application d'un forfait logement : 92 % des allocataires du RSA se voient appliquer une

réfaction au titre du forfait logement, ce qui conduit *de facto* à porter le niveau réel garanti du RSA à 452,51 € par mois au lieu des 513,88 € affichés.

Dès lors, une meilleure articulation entre les prestations familiales, les allocations logement et l'ensemble des minima sociaux doit être recherchée afin de garantir l'équité et la neutralité du système, quel que soit notamment le statut d'emploi de la personne (actif, inactif, chômeur, etc.).

Le système des minima sociaux souffre enfin d'une insuffisante lisibilité pour les allocataires, qui nuit à son efficacité. Ainsi, l'objectif visant à inciter à la reprise d'activité se traduit par l'application de règles complexes et divergentes quant au niveau et à la durée de cumul possible entre les allocations et les revenus professionnels. Ces règles sont incompréhensibles pour les allocataires et les empêchent concrètement d'anticiper la variation de leurs revenus en cas de reprise d'activité.

4- Une gestion complexe qui pourrait être simplifiée et rendue plus économe

Les minima sociaux sont financés et gérés par des intervenants différents. Cette situation est génératrice d'inégalités dans l'accès aux droits (par exemple, quelques jours suffisent pour obtenir le RSA, contre plus d'un an pour l'AAH) et de difficultés pour ceux qui cumulent différents minima sociaux.

Contrairement à l'ambition qui sous-tendait la décentralisation du revenu minimum d'activité (RMA) en 2003, l'identité entre le financeur, le décideur et le prescripteur des « droits et devoirs » des allocataires n'a pas été rendue effective. L'attention doit de même être portée sur les conditions d'instruction, d'attribution et de gestion de l'AAH : alors que l'État en est le financeur exclusif et qu'il supporte seul cette dépense extrêmement dynamique, il est en pratique quasiment absent des circuits de décision.

Les modalités de vérification et de suivi des allocataires diffèrent tout particulièrement selon les organismes gestionnaires. La Cour a ainsi constaté que l'intensité des contrôles était très différente d'un dispositif à l'autre, le RSA apparaissant comme le dispositif le plus contrôlé, l'AAH, l'ASPA et le revenu de solidarité outre-mer (RSO) étant dans une situation inverse.

Le système engendre enfin un volume important de dépenses indues et de rappels à verser, liés principalement à la variabilité des revenus des allocataires et subsidiairement à la fraude. Le principe de l'« effet figé » appliqué sur trois mois, afin d'éviter des régularisations mensuelles, a d'ores et déjà été arrêté par le Gouvernement pour la future prime d'activité qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2016 : son extension au RSA et à d'autres allocations permettrait de réduire les coûts de gestion liés à ces rappels et indus, tout en améliorant la prévisibilité de leurs droits pour les allocataires.

5- Un regroupement des minima sociaux autour de trois grandes allocations simplifierait utilement le système actuel

Dans un objectif de simplification et de plus grande cohérence, le système des minima sociaux pourrait, après une analyse approfondie des effets induits par ces réformes, être resserré autour de trois grandes allocations :

- le RSA, qui constituerait l'allocation de solidarité de droit commun pour toutes les personnes n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite et dont l'objet serait le soutien au revenu et l'incitation à l'insertion sociale et professionnelle ;
- l'AAH, qui resterait une allocation de soutien au revenu intégrant la prise en compte des difficultés spécifiques liées au handicap ;
- l'ASPA, qui résulte elle-même d'une unification des dispositifs du minimum vieillesse et qui n'appelle pas d'autre réforme que celle de certains paramètres de sa gestion.

Si elle était appliquée, cette orientation pourrait marquer une simplification bienvenue du système. Elle en améliorerait la lisibilité pour les allocataires et l'équité au regard des situations personnelles. Elle permettrait d'harmoniser et de rendre plus lisibles les incitations à la reprise d'activité. Elle pourrait, par un ciblage plus précis, contribuer à rendre le système des minima sociaux plus économe et plus efficace. Elle réduirait enfin les coûts administratifs en réduisant le nombre de gestionnaires, en s'appuyant à titre principal sur le réseau Caisse nationale des allocations familiales – caisses d'allocations familiales (CNAF-CAF).

Pour réussir une telle simplification, il conviendrait de mener à bien les réformes aujourd'hui arrêtées dans leur principe (notamment le rapprochement du RSA et de l'ASS), mais également d'étudier la mise en œuvre de mesures complémentaires. Sur un plan pratique, cette évolution pourrait se traduire par une mise en extinction de l'ASS, du RSO et de l'ATA2 (anciens détenus et expatriés), les nouveaux allocataires étant orientés vers le RSA. Elle entraînerait aussi à terme la fusion de l'ASI et de l'AAH, et le transfert de l'allocation veuvage sur le « RSA majoré ».

Cette simplification gagnerait en outre à s'accompagner d'une harmonisation des modalités de prise en compte des ressources pour la liquidation des droits, voire d'une amélioration du mécanisme de la récupération sur succession (relèvement du plafond, définition réglementaire des obligations incombant aux notaires et aux services fiscaux).

Enfin, compte tenu des enjeux budgétaires majeurs que présentent ces dispositifs, une synthèse financière retraçant le coût consolidé des minima sociaux devrait être intégrée dans une annexe budgétaire à la loi de finances, par exemple dans le document de politique transversale « Inclusion sociale ».

*

La simplification recommandée par la Cour, et notamment l'harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des allocations, est de nature à améliorer l'efficacité et l'efficience d'ensemble de ces dispositifs.

Cependant, seule une politique efficace d'insertion vers l'emploi permettrait à la fois d'aider les allocataires à sortir de la pauvreté et de maîtriser l'évolution des dépenses. L'amélioration des taux de sortie des allocataires vers l'activité et l'emploi est en effet la voie à privilégier : elle passe par une intensification de l'accompagnement des allocataires, ainsi que par une amélioration du dispositif d'incitation à la reprise d'activité dans le cadre du RSA.

-=o0o=-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication[5].

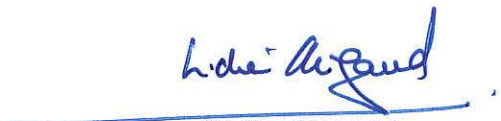
[5] La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle, via *Correspondance JF* https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/ (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud