



Groupe de travail “ Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ”

Responsable du
groupe de travail :
Bertrand Fragonard

Rapporteurs :
Michel Peltier et
Antonin Rivard

conférence
nationale
contre
la pauvreté
et pour
l'inclusion
sociale



Préparation de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour
l'inclusion sociale : 10 et 11 décembre 2012

Groupe de travail

**« Accès aux droits et aux biens
essentiels, minima sociaux »**

RAPPORT

Bertrand FRAGONARD, Président du groupe
Michel PELTIER et Antonin RIVARD, Rapporteurs

29 Novembre 2012

Sommaire

Introduction	3
Chapitre I – L'accès aux biens essentiels	9
Chapitre II – Le non recours	27
Section 1 – Le non recours s'avère important pour plusieurs prestations majeures	
Section 2 – Une politique d'amélioration du taux de recours	
Chapitre III – Les prestations sociales	37
Section 1 – Problèmes transversaux	
Section 2 – Trois catégories de population dont le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne	
Section 3 – Prestations familiales et aides au logement	
Section 4 – Les minima sociaux	
Conclusion	71

Ce rapport contient des annexes.

INTRODUCTION

I) LES CONSTATS

1) La pauvreté monétaire s'est accrue récemment

a) La définition de la pauvreté monétaire

Le revenu du ménage pauvre est inférieur au seuil de pauvreté fixé par convention à 60% du revenu médian soit 964€ par unité de consommation en 2010 (rappel des unités de consommation : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour les personnes de plus de 14 ans, 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans).

D'autres définitions de la pauvreté complètent cet indicateur, notamment la pauvreté en conditions de vie.

b) Le nombre des personnes pauvres

En 2010 en France, 14,1% de la population, soit 8,6M de personnes, vie en-dessous du seuil de pauvreté (population ordinaire¹).

Jusqu'en 1980, le taux de pauvreté était orienté à la baisse. Entre 1996 et 2004, il est passé de 14,5 à 12,6%. Avec la crise économique et sociale, il a légèrement remonté, de 13% en 2008 au chiffre de 14,1% enregistré en 2010.

c) L'intensité de la pauvreté

C'est l'écart entre le niveau de vie médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté. Il est de 18,9% en 2010 soit 183€/mois/uc, stable par rapport à 2009 mais en augmentation sensible par rapport à 2008. Le point bas se situe en 2002 à 16,6%.

d) La structure de la population pauvre

- en fonction de l'âge :

* les personnes âgées ont un taux de pauvreté nettement inférieur à la moyenne (10,4% en 2010) ; ce taux a considérablement diminué avec l'arrivée à maturité des régimes de retraite et la revalorisation du minimum vieillesse.

* le taux de pauvreté des jeunes de moins de 25 ans est élevé et en augmentation sensible depuis 2004 (il est de 21,9% en 2010).

* le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans a progressé de 1,9 point en 2010 atteignant 19,6%.

- en fonction de la situation familiale

* en 2010, 19,6% des enfants de moins de 18 ans vivent dans des ménages pauvres avec deux pointes élevées : les familles monoparentales (taux de pauvreté de 32,2%) et les familles nombreuses (taux de pauvreté des couples avec au moins trois enfants de 22,7%)

- en fonction du statut d'activité

* dans plus de la moitié des ménages pauvres il y a au moins une personne en emploi (souvent à temps partiel ou pour une courte durée dans l'année) dont les revenus du

¹ Population ordinaire : exclut les personnes sans-abri, ou vivant dans une communauté ou une institution (maison de retraite, centre d'hébergement...). Au 1^{er} janvier 2005, la population ordinaire représentait 97,6% de la population métropolitaine totale (DREES).

travail, même augmentés des prestations sociales, ne sortent pas son ménage de la pauvreté.

*en 2010, le taux de pauvreté est de 36,4% parmi les personnes au chômage, soit près d'un million de personnes

- en fonction du domicile

* le taux de pauvreté dans les collectivités d'outre-mer est nettement plus élevé qu'en métropole (31% dans les DOM)

* en métropole, on constate des écarts importants de taux de pauvreté. En 2009, les cinq départements avec le plus fort taux de pauvreté ont un taux moyen de 20,2% contre 9,1% pour les cinq départements avec les taux de pauvreté les plus faibles.

* le taux de pauvreté en ZUS est de 36,1% en 2010, en forte augmentation. En zone rurale, la pauvreté s'est aussi développée et se double de phénomènes d'isolement et de difficultés d'accès aux services publics.

e) La persistance de la pauvreté

Les ménages pauvres le sont souvent pour des durées significatives. Près de la moitié de la population pauvre en 2006, l'était déjà sur au moins deux des trois années antérieures.

On constate de fréquents allers-retours de part et d'autre du seuil de pauvreté.

f) La comparaison avec les pays de l'Union Européenne

Voir Annexe 1 (DREES : Pauvreté en Europe).

Jusqu'en 2009, la tendance était plutôt stable en ce qui concerne le taux de pauvreté global dans l'Union Européenne.

Taux de pauvreté monétaire relative pour les 27 pays de l'Union Européenne

	2007	2008	2009
Taux global	16,4%	16,4%	16,3%
Enfants	19,8%	20,1%	20,4%
Personnes âgées de + de 65ans	18,8%	18,5%	16,1%

Source : DREES

Les premiers effets de la crise sont perceptibles avec la baisse de la moyenne pondérée des seuils de pauvreté nationaux qui passe de 8855€/an en Parité de pouvoir d'achat à 8697€/an en PPA en 2009.

Les premières données disponibles pour 2010 montrent que l'effet de la crise s'est accentué, certains pays comme la Bulgarie, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne enregistrant une augmentation significative de leur taux de pauvreté.

Sans être épargnée, puisque son taux de pauvreté s'est accru de 0,7 point entre 2009 et 2010, la France reste un des pays où le taux de pauvreté est le plus faible.

Taux de pauvreté monétaire en 2010

	France	Suède	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne
Taux de pauvreté 2010	14%(*)	14%	15,8%	17,1%	21,8%

Source DREES

(*) Ce taux diffère du taux officiel estimé à partir de la source ERFS pour des raisons de champ.

Elle est cependant moins bien positionnée pour le taux de pauvreté des moins de 18 ans (18,8%) qu'en ce qui concerne le taux de pauvreté des plus de 65 ans (9,7%).

2) L'apport de la protection sociale à la lutte contre la pauvreté monétaire est très important

Les prestations sociales complètent les revenus primaires et contribuent à diminuer la pauvreté. Le modèle INSEE-DREES Ines permet de mesurer l'impact des transferts sur la distribution des niveaux de vie. Les transferts pris en compte sont les impôts directs (l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales : CSG, CRDS) et les prestations non contributives (prestations familiales, prestations de logement, minima sociaux, hors minima sociaux versés par Pôle emploi,) et la Prime pour l'emploi.

En 2010, le taux de pauvreté baisse de 8 points entre le revenu initial (avant redistribution) et le revenu disponible (après). En observant successivement l'impact de chaque transfert, les prélèvements diminuent de 2 points le taux de pauvreté par rapport à la situation initiale tandis que les prestations le réduisent de 6 points. Au sein des prestations, les prestations familiales réduisent de 2 points le taux de pauvreté, puis les aides au logement de 2 points supplémentaires. Les minima sociaux le diminuent à nouveau de 2 points.

Les prestations sociales réduisent de 26 points en 2010 l'intensité de la pauvreté : 10 points pour les prestations familiales ; 8 points pour les aides au logement ; enfin 8 points pour les minima sociaux.

En 2009, selon l'enquête INSEE-ERFS, le revenu disponible des ménages du premier décile (les deux tiers des ménages pauvres) est constitué pour 45% de prestations (prestations familiales pour 11% ; allocations de logement pour 13% ; minima sociaux pour 14% et d'allocations de chômage pour 7 %) contre 8% pour la moyenne des ménages.

3) Les minima sociaux concernent plus de cinq millions de personnes mais ne permettent pas à tous leurs bénéficiaires de se hisser au-dessus du seuil de pauvreté

Selon une étude de la DREES, on comptait 5,2M de personnes vivant dans un ménage dont un des membres au moins bénéficiait de minima sociaux en 2008. La moitié (2,6M) est au dessous du seuil de pauvreté. Le ratio varie fortement suivant les minima sociaux : 72% pour le RMI mais 23% pour l'AAH.

La part des personnes pauvres vivant dans un ménage percevant au moins un minimum social peut paraître faible compte tenu du montant des minima sociaux. On trouvera en Annexe 2 les éléments d'explication analysés dans l'étude précitée (DREES : minima sociaux et seuil de pauvreté).

- à l'inverse, les deux tiers des personnes pauvres ne vivent pas dans un ménage ayant perçu un minimum social au cours de l'année 2008.

- la comparaison du niveau de vie des ménages inactifs et du seuil de pauvreté montre une érosion entre 1999 et 2012.

Niveau de vie des ménages inactifs et comparaison au seuil de pauvreté :

Structure familiale	Niveau de vie rapporté au seuil de pauvreté (en %)					Niveau de vie en 2012 (en €/mois)	Niveau de vie rapporté au niveau de vie médian (en %)
	1999	2003	2008	2012	Différence 2012-1999 (en pt de %)		
Personne seule sans enfant	81	75	69	70	-11	696	42
Famille monoparentale 1 enfant (6 ans)	90	84	78	79	-11	782	47
Famille monoparentale 2 enfants (6-10 ans)	86	82	75	77	-9	762	46
Famille monoparentale 1 enfant (2 ans)	96	90	86	84	-12	836	50
Famille monoparentale 2 enfants (2-10 ans)	96	90	86	85	-11	844	51
Couple sans enfant	73	68	62	63	-10	625	38
Couple avec 1 enfant (6 ans)	72	68	63	63	-9	631	38
Couple avec 2 enfants (6-10 ans)	74	70	64	65	-9	651	39
Couple avec 3 enfants (10-12-14 ans)	72	72	67	66	-6	659	40

Source : DGT-CNAF

4) Au-dessus des ménages pauvres, 7% des ménages sont des ménages très modestes.

Selon le CREDOC, font partie des classes moyennes les ménages dont le revenu se situe entre 70 et 150% du revenu médian.

Dans cette définition, en 2009 les ménages se répartissent en :

- ménages pauvres : 14% de la population
- ménages modestes (entre 60 et 70% du revenu médian par uc) : 7%
- classes moyennes : 58%
- classes aisées et riches : 21%

5) Qui sont les ménages très pauvres ?

Voir Annexe 3, DREES : ménages à 40% et 50% du revenu médian.

En 2009, 2M de personnes disposaient de revenus inférieurs à 40% du revenu médian soit moins de 636 € par mois pour une personne isolée.

Seuil et taux de pauvreté à 40 et 50% du revenu médian en 2009

	40 %	50 %
Seuil mensuel pour une personne seule (en euros)	636	795
Taux de pauvreté (en % de la pop totale)	3,3	7,5
Nombre de personnes pauvres (en millions)	2,0	4,5
Nombre de ménages pauvres (en millions)	0,9	2,0

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee-DG Fip-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009.

Les ménages les plus pauvres sont plus jeunes et comprennent plus de personnes seules, de familles monoparentales ou nombreuses que le reste de la population. Ils se caractérisent par une présence plus forte des indépendants et des inactifs (ni retraités, ni étudiants).

La très faible présence des retraités (11,1 % contre 25,2 % pour l'ensemble de la population) s'explique par le système protecteur associé au minimum contributif et au minimum vieillesse.

Près de la moitié des personnes pauvres au seuil de 40% vivent dans un ménage dont la personne de référence est au chômage ou inactive.

A mesure que l'intensité de la pauvreté s'accroît, la proportion de personne de référence de nationalité étrangère augmente également.

La moitié du revenu disponible des ménages pauvres au seuil de pauvreté est constituée de prestations sociales non contributives.

On trouve dans cette population un nombre élevé de personnes qui n'ont pas accès aux prestations légales auxquelles elles ont droit.

6) Amener l'ensemble des ménages ordinaires au seuil de pauvreté mobiliserait de l'ordre de 15 Mds d'euros, que ces revenus proviennent du travail ou de la protection sociale.

Cette somme représente 1,6 % du revenu disponible des ménages ordinaires en France métropolitaine.

II LES PRINCIPES D'ACTION POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

1) le processus le plus sain pour sortir et prévenir la pauvreté est l'accès à l'emploi :

Dans la situation actuelle des finances publiques, qui imposera des arbitrages dans les dépenses, on doit mettre l'action sur les politiques de promotion dans l'emploi.

2) trois priorités s'imposent dans la gestion de la protection sociale. Il faut

a) faire marcher ce qui existe avant d'améliorer les dispositifs. L'effort doit porter sur :

- l'amélioration du taux de recours aux prestations,
- l'efficacité de l'accompagnement social. Une part importante des personnes en situation de précarité doit bénéficier d'un accompagnement adapté. L'apport du travail social à la lutte contre la pauvreté doit être reconnu tant dans sa dimension individuelle que dans une dimension collective qu'il faut encore développer. Il est donc primordial de sécuriser le

financement des services et des associations qui interviennent auprès de personnes en situation de précarité.

Notre pays met en œuvre de bonnes prestations légales, mais leur performance est atténuée du fait d'un faible suivi des allocataires, qu'il s'agisse de les faire accéder aux prestations ou de les accompagner dans leurs démarches d'insertion ou de recherche d'emploi. Il faut corriger cette situation quitte à tailler un peu plus juste dans les prestations².

- faire comprendre la pertinence de l'effort en faveur des ménages pauvres :

* L'aide aux personnes en situation de pauvreté doit éviter tout abord stigmatisant³ et s'inscrire autant que possible dans le droit commun

* Un effort de pédagogie vers le public est à entreprendre pour montrer que les dispositifs d'aide sont un investissement dans le lien social et permettent de prévenir les coûts supplémentaires, économiques et humains, qu'entraînent les situations de ruptures et de décrochages.

b) respecter le principe de continuité de la protection sociale en fonction du revenu.

Il faut ainsi éviter autant que possible des effets de seuil trop brutaux ou une inversion trop marquée dans les prestations (situation dans laquelle la protection garantie aux ménages les plus modestes est très supérieure à celle apportée aux ménages dont le revenu est à peine supérieur). Le rapport essaye de tenir compte de ce principe (voir notamment le traitement des statuts CMU-C et ACS, ou la section 3 du Chapitre III sur les prestations familiales et de logement).

c) améliorer les prestations par

- un effort financier ambitieux et réaliste

- un effort de gestion : pour améliorer l'intelligibilité des prestations et réduire l'instabilité des droits

3) LA CONTRAINTE DE TEMPS ET PARFOIS L'INSUFFISANCE DES CONNAISSANCES N'ONT PAS PERMIS AU GROUPE DE TRAITER TOUS LES SUJETS DONT IL AVAIT POURTANT RECONNU L'IMPORTANCE. L'ANNEXE 4 MENTIONNE LES PRINCIPALES ETUDES A MENER AU 1ER SEMESTRE 2013 SUR CES CHANTIERS.

² Un chiffre pour illustrer ce souhait, arrondir les seules prestations familiales (et de logement) à l'euro inférieur génère 150M€ d'économies ce qui permet de payer 3 000 ETP de techniciens niveau 3 dans les CAF, dont on sait le rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

³ ATD-Quart Monde estime nécessaire d'instituer un dispositif juridique de lutte contre la discrimination dont peuvent être victimes les personnes pauvres en veillant à ce qu'elles aient accès à des recours en cas de discrimination, compte tenu de leur situation socioéconomique. Pour cela, elle demande que la France ratifie le protocole additionnel 12 de la Convention européenne des droits de l'Homme. La CEDH « prohibe toute discrimination par les autorités publiques fondées sur l'origine sociale ou la fortune »

CHAPITRE I L'ACCES AUX BIENS ESSENTIELS

L'objectif premier d'une politique de lutte contre la pauvreté est de garantir aux personnes pauvres les moyens leur permettant d'accéder aux biens et services essentiels à une vie digne. La détermination du panier de ces biens fait l'objet de débat mais l'alimentation, l'accès aux et à la santé, le logement, l'eau et le chauffage, le travail, l'accès à la justice et la possibilité de se déplacer, de communiquer ainsi que l'accès aux services bancaires y figurent sans contestation.

Compte tenu des champs de réflexion dévolus aux six autres groupes préparatoires à la Conférence, le groupe « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » a centré ses travaux sur les sujets suivants : alimentation, solvabilité de l'accès à la santé et au logement, eau et énergie, justice, transports et télécommunications.

Certains de ces droits ont valeur constitutionnelle comme le montrent ces principes affirmés dans le préambule de la Constitution de 1946:

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances »

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »

« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »

C'est donc d'abord par le moyen d'un niveau adapté de revenus que doit se concevoir l'accès aux biens essentiels. Mais les difficultés que rencontre notre société, accrues par la crise économique et sociale que nous traversons, obligent à concevoir des dispositifs palliatifs pour les plus démunis.

I) LA DEFINITION DU CHAMP DES BIENS ESSENTIELS DE LA COMPETENCE DU GROUPE.

Ont été retenus

- l'alimentation
- les soins, avec l'examen des aides monétaires (CMUC, ACS) qui facilitent l'accès des ménages pauvres aux soins
- l'accès au droit et à la justice
- le logement sous le seul angle du taux d'effort des ménages pauvres (les autres aspects de ce problème étant traités par le groupe 2)
- les fournitures d'énergie et d'eau pour l'habitation principale
- les télécommunications (téléphonie et internet).
- les transports
- la culture

II) L'ALIMENTATION

Ce besoin doit normalement être couvert par le revenu courant des ménages. Mais comme ces revenus sont insuffisants, de nombreux ménages précaires recourent à l'aide alimentaire.

La position du groupe de travail est qu'il ne faut pas s'engager sur la voie d'une politique d'octroi de « bons alimentaires », même s'il ne faut pas entraver les actions locales qui passent par la distribution de bons d'achat dans des magasins d'alimentation par exemple.

Lorsqu'elle s'avère nécessaire, l'aide alimentaire doit alors non seulement apporter de quoi se nourrir, mais également mettre à disposition des usagers une alimentation de bonne qualité nutritionnelle et gustative. De plus, il est souhaitable, chaque fois que cela est possible, de l'intégrer dans une démarche d'accompagnement social. Ce travail d'accompagnement doit s'adapter à la diversité des publics (du SDF au chômeur en difficulté passagère), avec comme dénominateur commun un travail sur l'estime de soi.

Ainsi les associations d'aide alimentaire peuvent être des acteurs de l'insertion, notamment lorsqu'elles développent des initiatives du type épicerie solidaire ou atelier cuisine, qui favorisent le lien social pour ces personnes et les font participer à une dynamique de groupe.

C'est dans cette perspective que le soutien de l'Etat s'est affirmé depuis 2005 (plan triennal de réorganisation de l'aide alimentaire). Reposant sur un statut et une base législative depuis la loi du 27 juillet 2010, l'aide alimentaire connaît des évolutions majeures :

- une réorganisation importante au niveau national et une remise en cause de l'ancrage agricole de cette aide au niveau européen ;
- une évolution des publics (âge, niveau socio-éducatif, durée de l'aide, niveau de revenu)

Les enjeux principaux d'une politique de l'aide alimentaire sont donc :

- une connaissance plus fine des publics afin d'adapter les réponses ;
- le prolongement des efforts engagés concernant la qualité des denrées, les partenariats avec les entreprises agroalimentaires, la grande distribution, les transporteurs, les stockeurs... ;
- de façon plus générale, l'amélioration de la collecte et de la redistribution. Il semble nécessaire de développer les mesures concernant le gaspillage, d'encourager les échanges entre grande distribution et associations, notamment dans l'utilisation des denrées périmées.

Les associations de l'aide alimentaire sollicitent d'abord la stabilité des aides de l'Etat et du Programme Européen d'Aide aux Démunis, ainsi qu'une sécurité juridique concernant le statut des bénévoles et l'intéressement fiscal des dons. La pérennité du PEAD étant en discussion, ces associations souhaiteraient un affichage politique fort, soulignant l'importance de son renouvellement.

Recommandation n°1 : Soutenir la proposition de la Commission européenne de créer un Fonds européen d'aide aux plus démunis pour la période 2014-2020 ayant pour objectif d'apporter une aide matérielle aux plus démunis – en particulier les sans-abri et les enfants – et également de réaliser des activités de base pour l'intégration sociale de ceux-ci

III) L'ACCES AUX SOINS

Comme convenu lors de l'établissement des mandats des groupes de travail, celui de notre groupe est limité aux aides monétaires qui sont accordées aux ménages pauvres pour accéder aux soins. Les travaux ont porté sur trois dispositifs : la Couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) et l'Aide médicale d'Etat (AME)

1) La CMUC

C'est une prestation accordée sous condition de ressources. Elle assure à ses bénéficiaires la couverture d'une très large part du reste à charge en assurance maladie pour les soins dispensés dans le champ des tarifs opposables (ticket modérateur, forfait journalier). Dans le champ des tarifs libres, les dépassements des médecins sont proscrits et une part des dépassements sur les autres soins sont diminués par le recours à des bases de remboursement plus élevées que celles de droit commun d'autre part.

On évalue à 420€/an par personne les prestations couvertes par la CMUC.

La prestation est financée par la communauté des assurés de complémentaire via une taxe comprise dans leur cotisation. Les dépenses s'élèvent à 1,85Md€ en 2011 pour 4,4 millions de personnes couvertes.

La réflexion du groupe a porté sur trois problèmes : le niveau et l'indexation du plafond, le panier de biens et le taux de recours.

a) le niveau et l'indexation du plafond

a1) les constats

- le plafond de la CMUC est inférieur au seuil de pauvreté

Plafonds de la CMUC et du seuil de pauvreté en 2012 en euros/mois :

	Isolé	Couple	Isolé + 1 enfant	Isolé + 2 enfants	Isolé + 3 enfants
Plafond CMUC	661	991	991	1190	1389
Plafond sans forfait de charge et AL*	867	1194	1242	1471	1725
Seuil de pauvreté**	964	1446	1253	1735	2024
Rapport plafond CMUC/seuil de pauvreté	90%	83%	99%	85%	85%

* plafond CMUC – forfait logement + aide au logement pour un locataire au plafond en zone II

** seuil de pauvreté calculé à partir des configurations familiales suivantes : isolé + 1 enfant de moins de 14 ans ; isolé + 2 enfants dont un de moins de 14 ans ; isolé + 3 enfants dont deux de moins de 14 ans

- le rapport entre le plafond CMUC et le seuil de pauvreté a subi une érosion de plus de 10 points entre 2000 et 2010 pour une personne isolée. Cette dégradation s'explique par l'écart croissant entre le plafond indexé sur les prix et le seuil de pauvreté qui progresse comme le revenu médian, soit en moyenne 2 points plus vite par an.

a2) Deux pistes de progrès sont envisageables

- La première, minimale, vise simplement à stopper la dégradation du ratio plafond/seuil de pauvreté. Elle passe par l'adoption d'une autre règle d'indexation, comme analysé au Chapitre III.

- La seconde consiste à retrouver le ratio initial entre plafond CMUC et seuil de pauvreté, en procédant au recalage du plafond. Le rapport 2011 du Fonds CMU évalue la charge à 450M€ (somme à majorer de 60M€ au titre de la répercussion de la hausse du plafond sur l'ACS). Il en résulterait une augmentation de l'ordre de 1,5% de la cotisation moyenne des contrats de complémentaire. On adopterait une meilleure indexation pour empêcher un nouveau décrochage.

b) le groupe n'a pas étudié une amélioration du panier CMUC qui prendrait en charge tout ou partie des dépassements (hors honoraires médicaux).

Mais ce devrait être l'objet d'une réflexion en 2013 avec notamment une attention à porter sur la fraction des bénéficiaires de la CMUC qui subissent des restes à charges importants (5% des personnes concentrent 80 % du montant total des restes à charge observés) et parmi ces restes à charge les dépenses d'optique constitue le poste le plus important (44%). Il faut en ce sens étudier la possibilité de compléter le panier de soins de la CMUC notamment sur les dépenses dentaires, d'optique et d'audioprothèse.

c) le taux de non recours

Il est évalué entre 10% et 24% en 2011

En retenant le milieu de cette fourchette, soit un taux de non recours de 18%, se donner un objectif de baisse de ce taux de 10 points entrainerait une augmentation de la dépense d'environ 200M€.

Recommandation n°2 : Pour améliorer le dispositif CMU-C, réfléchir à une règle d'indexation plus favorable du plafond ou un relèvement du plafond actuel pour retrouver le ratio originel par rapport au seuil de pauvreté.

Recommandation n°3 : Etudier la possibilité de compléter le panier de soins de la CMUC notamment sur les dépenses dentaires, d'optique et d'audioprothèse.

2) L'aide complémentaire santé (ACS).

a) création et amélioration de l'ACS

L'ACS est attribuée aux ménages dont le revenu se situe entre le plafond de la CMUC et 1,35 fois ce plafond et qui ne sont pas couverts par un contrat collectif en entreprise.

Elle diminue le coût d'acquisition d'une couverture complémentaire.

Le plafond des ressources permettant de bénéficier de cette aide a été nettement augmenté depuis sa création en 2004, passant ainsi de CMUC+15% à CMUC+35% en 2012.

L'aide se matérialise par l'octroi d'un chèque santé dont le montant varie avec l'âge (solution cohérente avec la tarification des complémentaires). Ce montant a été revalorisé entre 2005 et 2010.

Age	Montant au 01/01/2005	Montant au 01/01/2006	Montant au 01/08/2009	Montant depuis le 01/01/2010
Moins de 16 ans	75€	100€	100€	100€
De 16 à 24 ans	75€	100€	100€	200€
De 25 à 49 ans	150€	200€	200€	200€
De 50 à 59 ans	150€	200€	350€	350€
60 ans et plus	250€	400€	500€	500€

Ces montants couvrent plus de la moitié de la cotisation d'un contrat d'entrée de gamme. Le montant laissé à la charge des allocataires représente une contribution moyenne de 3,9% du revenu des ménages juste au dessus du plafond CMUC et 2,9% au plafond de l'ACS. En 2012 la dépense ACS est de 196 M€ en pour un chèque moyen de 274 €.

b) un taux de non recours élevé

Au 30 juin 2012, 876 070 personnes s'étaient vu délivrer une attestation de droit à l'ACS pour l'ensemble de la France. Et 82% de celles-ci avaient effectivement utilisé leur chèque auprès d'une complémentaire santé, niveau très élevé pour un bon d'achat donné à des populations très pauvres.

Cet effectif qui était de 690 000 en 2011 pour la France métropolitaine est très inférieur à la cible potentielle évaluée entre 1,4 et 2 millions de personnes en 2011 pour la métropole (soit un taux de non recours compris entre 53% et 67%).

Selon le Fonds CMU, le reste à charge n'est qu'un élément secondaire dans le phénomène de non recours (en témoigne le taux précité d'utilisation des attestations).

c) les voies de progrès

Trois pistes de progrès sont envisageables :

- L'augmentation du plafond soit de façon mécanique dans l'hypothèse précitée d'une révision du plafond CMUC, soit de façon autonome si on ne procédait pas à la hausse de ce plafond.
- La mise en place d'un contrat labellisé permettant d'élever le niveau des garanties actuelles des contrats ACS, qui sont actuellement des contrats d'entrée de gamme. C'est la piste privilégiée par le groupe.
- Le groupe s'est cependant interrogé sur une troisième piste qui conduirait à transformer les dispositifs actuels. On procéderait à une fusion de la CMUC et de l'ACS. La CMUC ainsi renouvelée comporterait deux niveaux : le premier à l'identique d'aujourd'hui (sous réserve d'ajustement du plafond évoqué ci-dessus) serait acquis sans contribution du bénéficiaire ; le second, intégrant les actuels bénéficiaires de l'ACS (sous réserve de l'ajustement du plafond évoqué ci-dessus) serait acquis moyennant une contribution du bénéficiaire. L'impact d'une telle réforme mériterait d'être analysé avec beaucoup d'attention, notamment sur la comparaison qui en résulterait entre l'accès à la complémentaire des personnes éligibles et de celles qui se situent juste au-dessus du seuil, notamment les travailleurs pauvres.

Recommandation n°4 : Envisager la mise en place pour les bénéficiaires de l'ACS d'un contrat labellisé élevant le niveau des garanties.

3) Pistes de financement

Parmi les pistes évoquées, on peut penser que la révision du statut fiscal et social des contrats collectifs en entreprise pourrait dégager quelques marges de financement.

L'intervention récente du Président de la République au Congrès de la Fédération Nationale de la Mutualité Française sur la généralisation de la couverture complémentaire donne toute son actualité à ce dossier.

4) L'Aide médicale d'Etat.

L'AME couvre la prise en charge des soins pour les étrangers en situation irrégulière résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

Cette aide est accordée sous condition de ressources : le plafond est identique à celui requis pour bénéficier de la CMUC.

Les bénéficiaires de l'AME sont majoritairement des hommes seuls dans un état de santé dégradé ne recourant aux soins et à une couverture maladie qu'en cas de besoin.

On compte 210 000 bénéficiaires au 31/12/2011.

La dépense prise en charge par bénéficiaire est plus faible que celle des allocataires de la CMUC (1 741 € contre 2 606 € pour la CMUC et 1580€ pour le bénéficiaire du régime général⁴).

La proximité des conditions d'octroi de l'AME par rapport aux conditions d'accès à la CMUC, à l'exception de la condition de régularité du séjour, conduit certaines associations à s'interroger sur la possibilité d'un rapprochement des deux dispositifs. Elles mettent en avant un non recours important pour des personnes étrangères et insistent sur le bénéfice pour la santé publique de ne pas laisser des populations en dehors du système de soins⁵.

Il conviendrait d'analyser les différences concrètes (notamment de panier de biens) qui existent entre les deux dispositifs. Le groupe n'a pu mener cette étude dans le délai imparti pour ses travaux.

En tout état de cause, un rapprochement CMUC/AME pose des problèmes juridiques et politiques importants.

5) Au delà des dispositifs légaux (CMUC et ACS), il faut encourager les initiatives innovantes visant à contenir les coûts de la santé pour les populations les plus modestes

Nous avons interrogé deux institutions (AG2R et Malakoff-Médéric) sur les initiatives qu'elles ont mises en œuvre en direction des ménages modestes.

Ces personnes ont bien entendu accès aux réseaux de professionnels conventionnés avec les Organismes de protection complémentaire (OC) qui permettent d'obtenir des prestations encadrées en termes de qualité, de conseil et de tarifs et souvent associées au tiers payant. Ces réseaux se sont surtout développés sur les prestations d'optique et plus récemment sur les prothèses auditives.

⁴ Rapport IGAS-IGF sur l'AME 2011

⁵ Au-delà des problèmes spécifiques à l'AME, les associations soulignent la nécessité de renforcer les dispositifs d'accès aux soins pour les personnes en situation de précarité, particulièrement les PASS et les médiateurs de santé. Elles déplorent également des insuffisances en matière d'interprétariat dans les organismes sociaux.

À côté de ces actions générales, les OC peuvent mettre en œuvre des actions ciblées sur les ménages modestes.

Elles portent notamment sur :

- l'accès à l'ACS avec des techniques de mailing (éventuellement ciblé sur les personnes de plus de 60 ans par exemple)
- la promotion de l'offre « optique solidaire » (AG2R) auprès des allocataires de plus de 60 ans (prestation de verres progressifs auprès d'un ophtalmologiste puis d'un opticien partenaire sans reste à charge).
- le recours à l'action sociale de l'organisme
- la promotion de produits ACS (Malakoff-Médéric) avec des garanties solides et une cotisation qui, après déduction du chèque santé est de 108€/an pour les assurés de moins de 25 ans ; 300€ entre 25 et 69 ans ; 612€ entre 70 et 74 ans

6) Il faut vérifier la bonne application du tiers payant social

Il est total pour les bénéficiaires de la CMUC pour les consultations effectuées dans le cadre du parcours de soins et il est le plus souvent pratiqué sans problème par les professionnels de santé. Mais ceux-ci se plaignent de dysfonctionnement (erreurs ou retards de remboursement par l'assurance maladie) qui peuvent les conduire à être réticents.

Pour l'ACS, le tiers payant social n'existe, pour l'instant, que pour la part du ticket modérateur prise en charge par les régimes de base ; mais il pourrait s'étendre à la part couverte par les complémentaires à la suite à des négociations avec les médecins sur l'avenant n°8 à la convention médicale.

Recommandation n°5 : Suivre par des enquêtes régulières la bonne application du tiers-payant.

IV) L'ACCES AU DROIT, A LA JUSTICE ET A LA MEDIATION

1) l'aide juridictionnelle

Elle permet une prise en charge totale ou partielle des frais de contentieux des ménages modestes.

Les avocats sont tenus de respecter les tarifs réglementaires pour l'aide juridictionnelle totale (les justiciables n'ont donc pas de dépense à leur charge), mais ils refusent le principe d'une grille de tarification pour l'aide juridictionnelle partielle, ce qui contribue au faible recours à l'AJ partielle.

On dénombrait 912 000 admissions à l'aide juridictionnelle en 2010 (pour un montant total de 321M€, soit un montant moyen de 351€ par dossier) ; 445 000 pour des affaires civiles, 394 000 pour des affaires pénales.

a) le niveau du plafond de ressources de l'aide juridictionnelle totale

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, les ressources mensuelles doivent être inférieures à 929€. Pour l'aide juridictionnelle partielle, le plafond s'élève à 1 393€. Le montant étant majoré de 167€ par personne à charge (plus 106€/personne au-delà de la 2e).

Comme les prestations familiales et de logement ne sont pas prises en compte dans la base ressources, le plafond est en réalité supérieur au seuil de pauvreté.

Par ailleurs, en cas de contentieux familial (procédure de divorce par exemple) on examine séparément les ressources de chaque conjoint ou concubins pour déterminer leur droit à l'aide

juridictionnelle. Les procédures de divorces représentent environ un quart des procédures civiles bénéficiant de l'AJ, soit 112 461 procédures en 2010. Près d'un divorce sur deux est couvert par l'AJ.

Le plafond est indexé sur la première tranche de l'IR ; le ratio plafond/seuil de pauvreté est donc tendanciellement orienté à la baisse (le gel du barème en 2012 et 2013 a fait perdre plus de 4% au barème).

Ce niveau est controversé et jugé trop bas par certains intervenants, (c'est le cas par exemple du rapport Gosselin – Pau-Langevin).

Mais – sauf à disposer de marges de financement élevées – l'augmentation du plafond ne semble pas prioritaire par rapport à trois autres enjeux financiers (l'amélioration de la rémunération des avocats, l'amélioration de l'aide juridictionnelle partielle et le soutien financier aux structures publiques et associatives d'aide à l'accès au droit et à la justice)

Souvent critiqué par le passé, le fonctionnement des Bureaux d'aide juridictionnelle s'est amélioré puisqu'aujourd'hui 80% ont un délai de traitement inférieur à 60 jours (objectif initial).

b) la réforme de l'aide juridictionnelle partielle

Dans ce système, l'aide est accordée aux justiciables dont le revenu (hors prestations sociales) se situe entre le plafond de l'aide totale (929€) et 1393€.

Pour éviter l'effet de seuil, l'aide partielle suit un pourcentage dégressif avec la progression du revenu (de 85% à 930€, elle diminue jusqu'à 15% pour les personnes aux revenus compris entre 1 289 et 1 393€).

Les honoraires des avocats sont libres, ce qui contribue à accroître la difficulté d'accès à l'aide juridictionnelle partielle pour de nombreux ménages modestes. Les admissions à l'aide partielle ne représentent en moyenne que 100 000 dossiers par an (soit environ 10% de l'ensemble de l'AJ).

Les pistes évoquées pour qu'elle se développe portent surtout sur l'encadrement des honoraires (et accessoirement sur l'augmentation du plafond qui se traduirait par un rythme moins soutenu de baisse de l'aide avec le revenu).

2) les structures publiques et associatives d'aide à l'accès au droit

Il n'existe ni description méthodique de ces structures et de leur implantation ni compte consolidant leur financement.

Les structures les plus formalisées sont

- les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD, sur l'ensemble du territoire, chargés notamment de définir une politique locale d'accès au droit) ;
- Les Points d'accès au droit (PAD) ;
- Les Maisons de justice et du droit (MJD).

Le financement du ministère de la Justice pour les CDAD et les MJD est au total de 10,5M€.

Les associations qui contribuent à l'accès au droit devraient être davantage soutenues. Leur financement pourrait être assuré par le gel temporaire du barème de l'aide juridictionnelle.

Recommandation n°6 : Accroître et sécuriser les financements des structures d'aide à l'accès au droit.

3) l'accès à la médiation, notamment dans les relations familiales

La médiation familiale vise à maintenir ou rétablir une communication entre des parents en conflit afin de parvenir à des accords élaborés en commun et garantissant le maintien du lien entre l'enfant et ses deux parents ainsi que ses grands-parents. Les trois quart des mesures de médiations familiales réalisées ont un impact positif : 57 % aboutissent à un accord écrit ou oral et 18 % à un apaisement du conflit.

Les parents en situation de pauvreté ne se heurtent pas à un problème d'accessibilité financière⁶ mais à une offre de services trop limitée. En effet, les services de médiation – essentiellement associatifs – rencontrent des difficultés pour développer leur activité, voire pour la maintenir : les financements des Caf ont augmenté mais ne représentent que 56% de leur coût de fonctionnement ; les autres co-financeurs⁷ ont tendance à diminuer leurs apports.

Deux pistes de propositions pourraient faciliter l'accès des parents en difficulté à ces services. Elles ont un impact direct sur le montant des pensions alimentaires, leur versement et donc les dépenses d'allocation de soutien familial (ASF).

a) Soutenir le développement de la médiation familiale

La Ministre déléguée à la famille a demandé à l'IGAS de dresser un bilan des politiques de soutien à la parentalité (dont la médiation familiale), en particulier concernant leur apport aux familles et leur mode de gouvernance. Les conclusions devront être remises le 3 décembre 2012. Si l'IGAS ne disposait pas de suffisamment de temps pour analyser la façon dont les services de médiation familiale sont financés, il pourrait être intéressant de conduire une évaluation complémentaire afin d'étudier comment améliorer le soutien à ces services afin de favoriser leur développement. Ce développement serait d'autant plus nécessaire que si l'expérimentation initiée en 2010 par le Ministère de la Justice était généralisée, elle entrainerait une forte augmentation des séances d'information individualisées.

Plus largement, compte tenu de l'augmentation des divorces et des séparations et de la faible proportion qui bénéficie d'un accompagnement par une médiation familiale, il paraît nécessaire d'investir davantage de moyens financiers qu'une vingtaine de millions d'€ par an dont environ 14M€ à charge de la branche famille ; soit 1% des 1,3 milliards d'€ de dépenses d'ASF.

Cet investissement est rentable dans la mesure où il peut contribuer à un meilleur paiement des pensions alimentaires, ce qui « économise » des dépenses d'ASF

b) Poursuivre l'amélioration de l'information des parents potentiellement concernés

Il serait opportun que l'ensemble des Caf et des Cmsa procèdent à l'information des allocataires potentiellement concernés par la médiation familiale (tant sur les procédures que sur les coordonnées des services conventionnés du département). Dans le même temps, les expériences de double convocation (comme celle du Tribunal de Bobigny) mériteraient d'être généralisées avec une information des parents sur la possibilité de recourir à la médiation familiale dès le moment où ils déposent une requête au greffe en vue d'un divorce ou d'une séparation.

⁶ Dans les services conventionnés la participation des usagers est de 2€/séance pour un allocataire du RSA et à 5€/séance pour une personne dont les revenus se situent entre le RSA et le SMIC.

⁷ Services déconcentrés Affaires sociales, Ministère Justice, collectivités locales

L'information des juges aux affaires familiales⁸ et des médiateurs familiaux devrait être poursuivie sur l'ASF, le RSA et leur articulation avec les pensions alimentaires et la médiation familiale. Des échanges réguliers entre les juges, les médiateurs familiaux et les caisses d'allocations familiales et les CMSA devraient être systématiquement instaurés.

Recommandation n°7 : **Accroître et sécuriser les financements de la médiation familiale.**

V) L'ACCES AU LOGEMENT

Le groupe n'est concerné que par le problème de l'accessibilité financière au logement.

S'agissant des ménages pauvres, ce problème doit être traité sous deux angles :

- le taux de recours aux aides au logement qui sont l'instrument majeur de l'aide aux ménages modestes. Ce problème est traité aux Chapitres II et III.
- le taux d'effort des ménages modestes (rapport entre les charges de logement nettes des aides publiques au revenu). Ce problème est traité aux Chapitres II et III.

VI) LES DISPOSITIFS D'AIDE A L'ACCES A L'EAU ET L'ENERGIE

1) la situation actuelle

a) Les dépenses liées à l'énergie

Elles représentent une charge très lourde pour les personnes pauvres. Selon le rapport du CNLE 2012, 3,8 millions de ménages de France métropolitaine ont un « taux d'effort énergétique » (part des dépenses d'énergie dans leur budget) supérieur à 10%.

Des dispositifs ont été mis en place pour venir en aide aux personnes connaissant des difficultés pour faire face à ces dépenses.

Les dispositifs actuels obéissent à deux logiques :

- la première qui relève d'un point de vue « curatif » consiste à aider la résorption des impayés de facture d'énergie. C'est une des fonctions des FSL. En 2009, 306 000 ménages ont ainsi été aidés au titre des dépenses d'énergie pour un montant moyen de 239€⁹.
- la seconde plus « préventive » consiste à faire bénéficier les personnes pauvres d'une aide qui diminue leur facture. C'est le but poursuivi par le tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et le tarif spécial solidarité (TSS) pour le gaz naturel. Leur financement est assuré par une contribution au service public de l'électricité ou du gaz, payée par les consommateurs dans leurs factures.

a1) les caractéristiques de ces aides

- elles sont versées aux ménages dont le revenu est inférieur au plafond de la CMUC, soit une cible potentielle de près de 5M de personnes (et 2,2 M de ménages).
- l'aide tient compte de la taille de la famille

⁸ Le groupe a souhaité attirer l'attention sur l'importance du rôle des juges aux affaires matrimoniales, et pour beaucoup de membres du groupe, le nombre et les moyens de ces magistrats devraient être augmentés.

⁹ Chiffres fournis par le bureau des politiques sociales du logement du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

- en 2010, l'aide moyenne¹⁰ est de 95€ pour l'électricité (la facture moyenne des ménages se chauffant à l'électricité est de 700€¹¹ uniquement pour le chauffage) et 95 € pour le gaz (pour une facture moyenne de 500€ uniquement pour le chauffage au gaz).

a2) ces dispositifs présentent des limites et font l'objet de critiques

- Leur champ est relativement étroit (limité à l'électricité et au gaz), ne bénéficiant pas aux nombreux ménages recourant à un type d'énergie alternatif, notamment le fioul depuis la suppression de la prime à la cuve. Pour les plus pauvres des 4,5M de foyers qui se chauffent au fioul, il n'existe plus de dispositif d'aide. Il peut cependant s'agir d'une dépense très importante puisque pour une consommation moyenne annuelle de 2000 litres la facture est proche de 2000€.

Un dispositif d'aide directe à l'achat de fioul (« la prime à la cuve ») avait été institué entre 2005 et 2010. Il s'agissait d'une aide fixée à 200 € en 2008 versée par le trésor public en une seule fois aux foyers non imposables. 830000 foyers en ont bénéficié en 2007, effectif modeste, très en deçà de la cible potentielle.

- ils sont difficiles à mettre en place en cas de chauffage collectif et d'absence de compteur individuel
- ils exigent la coordination de nombreux acteurs
- ils présentent un coût de gestion élevé (23% pour le TSS en 2009)
- le non recours était important. Fin 2010, 640 000 personnes bénéficiaient du TPN et 307 000 du TSS, soit des effectifs très en retrait sur la cible. Toutefois le décret de mars 2012 qui automatise l'attribution des aides aux bénéficiaires devrait conduire à une très nette augmentation du taux de recours.

b) l'accès à l'eau

La facture d'eau moyenne pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants est de l'ordre de 400€ par an¹². Bien que l'art 1 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ait consacré « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous », la mise en place d'une aide présente des difficultés particulières tenant au nombre très élevé des distributeurs et à la multiplicité des tarifs.

La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement a arrêté le principe d'un prélèvement de 0,5% sur le montant de chaque facture d'eau des particuliers afin de permettre un allègement de cette charge pour les plus démunis. Si la loi pose le principe, elle ne rend pas obligatoire ce prélèvement qu'elle destine au financement des FSL.

Aujourd'hui l'aide à l'accès à l'eau relève essentiellement des FSL et d'initiatives des collectivités. En effet les collectivités qui sont responsables des services publics locaux de l'eau ont la possibilité de mettre en place des politiques tarifaires prenant en compte la situation des personnes modestes en limitant au maximum les coûts fixes et en combinant des aides ciblées et une tarification progressive.

¹⁰ Délibération de la commission de régulation de l'énergie du 2 février 2012

¹¹ Chiffre extrait de l'annexe du rapport du gouvernement au parlement sur la mise en place d'une allocation de solidarité eau, 2011.

¹² Chiffre extrait de l'annexe du rapport du gouvernement au parlement sur la mise en place d'une allocation de solidarité eau, 2011.

2) Comment améliorer ces dispositifs ?

Il faut régler trois questions principales

a) le choix d'une stratégie.

Deux approches sont envisageables :

- la première est de garantir aux ménages pauvres un revenu suffisant pour qu'ils puissent assumer directement ces dépenses. Les minima sociaux, les prestations familiales y participent. L'augmentation de prestations dont le ménage a le libre choix présente un triple mérite : elle respecte la liberté des ménages dans la gestion de leur budget ; les coûts de gestion de cette augmentation sont marginaux ; si le taux de recours à la prestation est bon, l'augmentation profite à la (quasi) totalité de la population cible. Mais rien ne vient garantir l'utilisation des ressources supplémentaires à l'accès aux biens essentiels qui l'a justifiée.

- la seconde est de mettre en place des dispositifs dédiés attribuant à ces ménages des prestations spécifiques affectées à ces dépenses. Les tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité sont des prestations de ce type. Passer par des dispositifs dédiés garantit l'affectation de l'aide au besoin jugé essentiel (elle ne peut être détournée de sa vocation).

Le groupe a clairement exprimé sa préférence pour la première stratégie et l'amélioration de la situation des ménages par l'augmentation du revenu.

b) doit on garder les dispositifs actuels en les améliorant éventuellement avec :

- l'augmentation de la population éligible en « suivant » une éventuelle hausse du plafond de la CMUC

- l'augmentation du montant de l'aide

- la reprise de la prime à la cuve.

Les dépenses actuellement faibles (180M en 2010) seraient amenées à augmenter fortement. Le financement serait assuré comme maintenant par les consommateurs (taxe abritée dans les factures).

A noter qu'une approche de ce type n'exclut pas qu'on mette en place, par ailleurs, une tarification progressive.

c) doit on verser aux ménages pauvres une aide « accès aux biens essentiels »

Servie sous condition de ressources aux ménages pauvres, elle peut prendre la forme

c1) d'un chèque « biens essentiels »

Le chèque ne pourrait être utilisé que pour l'achat des biens définis (à l'instar des chèques déjeuners) qui seraient en l'occurrence toute forme d'énergie servant à la vie domestique et au chauffage. On aurait dans cette hypothèse une couverture plus étendue que dans les dispositifs actuels qui ne concernent que l'électricité et le gaz. La garantie d'affectation est réelle mais moins précise que dans les dispositifs actuels : certes le chèque ne peut servir que pour les objets définis (l'énergie et l'eau) mais c'est une affectation indifférenciée à ces différentes consommations et non à chacune d'entre elles.

Le financement du chèque serait assuré par une contribution de l'ensemble des consommateurs intégrée dans les factures des différentes énergies

Resterait à étudier la gestion de ce chèque (choix de l'émetteur qui travaillerait à partir des fichiers CMUC ; procédures d'endossement si le chèque n'a pas de valeur libératoire...)

c2) d'une allocation « biens essentiels »

L'allocation « biens essentiels » pourrait regrouper en un seul dispositif une partie des systèmes actuels d'aides dédiées à l'accès à des biens et services essentiels. En évitant la multiplication des dispositifs, la mise en œuvre des droits serait simplifiée. Cette allocation pourrait être extensible en fonction du périmètre des biens essentiels dont on veut faciliter l'accès pour les populations les plus pauvres. Pour ce qui concerne l'énergie et le chauffage, elle réintroduirait de l'équité pour ceux qui ont recours à une énergie qui n'est pas couverte aujourd'hui par une aide spécifique.

Sans qu'il soit indispensable de définir précisément le panier des biens essentiels couvert par cette allocation, elle pourrait dans un premier temps concerner les dépenses d'eau, d'électricité, de gaz et de fioul.

On aurait à trancher dans l'une et l'autre approche les problèmes de champ de population à couvrir et de montant de l'aide.

Pour fixer les idées, on donne quelques références

- population cible :

* cible actuelle (plafond CMUC) : 4,4 millions de personnes et 2 millions de ménages.

En retenant la fourchette haute des estimations, avec 100% de recours, la cible pourrait atteindre 5,1M de personnes et 2,3M de ménages.

* plafond étudié par le fonds CMU (revenir au ratio d'origine de la valeur du plafond par rapport au seuil de pauvreté) ; augmentation de 1,4 M de personnes supplémentaires soit plus de 600 000 ménages

- montant : 200 € en moyenne par ménage, valeur modulée avec la taille de la famille

En retenant le plafond le plus élevé, la dépense s'établirait à 600M€ alors que les dépenses prévues pour 2012 dans le cadre des tarifs sociaux sont de l'ordre de 180M€ (50M€ pour l'eau, 99M€ pour l'électricité, 35,8M€ pour le gaz)

3) Une aide fondée sur le taux d'effort

Les dispositifs analysés ci-dessus aident tous les ménages pauvres de façon forfaitaire quelles que soient leurs dépenses réelles.

Une mission¹³ présidée par Pierre Saglio et Alain Chosson a proposé une formule de logique différente : augmenter l'allocation de logement pour les ménages dont le taux d'effort (loyer net de l'aide au logement plus dépenses liées au logement¹⁴) dépasserait un taux maximum (le rapport ne donne d'indication ni sur le niveau de ce taux ni sur le profil de l'aide).

Dans cette formule, on cible l'aide sur les ménages – très souvent pauvres – à taux d'effort élevé et on tient compte de leurs dépenses effectives de logement et de charges associées.

¹³ Rapport de la mission « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation » présidée par P. Saglio (ATD-Quart Monde) et A. Chosson (CLCV) janvier 2010.

¹⁴ Energie, eau voire téléphonie et accès à l'internet

Passer par l'aide au logement diffère des dispositifs actuels (électricité, gaz) et envisagés (eau) sur les points suivants :

- la garantie d'affectation : il n'y en n'a pas dans l'aide au logement
- le champ personnel de la population cible : le système des aides au logement exclut notamment les propriétaires sans charges d'accession
- l'objet de la dépense : passer par une majoration de l'aide au logement permet de couvrir notamment le chauffage au fioul
- le logement éligible : dans les deux systèmes, on ne couvre que l'habitation principale
- le ciblage de la population cible : le champ des aides au logement est supérieur à la population CMUC (plus de 6M de ménages contre 2,2 pour la CMUC). Mais le sous-ensemble des allocataires à taux d'effort excessif sera plus faible et dépendra du taux plafond retenu. Il y aurait des perdants par rapport aux dispositifs actuels (les ménages pauvres dont le taux d'effort est modéré et qui ne bénéficieraient plus du TSS et du TPN)
- la détermination du montant de l'aide. Elle est plutôt forfaitaire pour des dispositifs dédiés actuels et la prime à la cuve. Dans le schéma étudié ici, on intègre dans les dépenses à prendre en considération pour vérifier que le taux d'effort n'est pas abusif le loyer (ou les charges d'accession) et soit une estimation forfaitaire des dépenses associées soit les charges « réelles » qu'il faudra définir (en fonction de la latitude, de la longitude, de l'altitude, du type de chauffage, de la qualité de l'isolation, des autres charges locatives¹⁵...). On se souvient que l'on a renoncé à raffiner le forfait de charges pour le calcul des aides au logement. Faut-il revenir sur cette option ?
- le taux de non recours à l'aide au logement est mal connu (voir ci après au chapitre 2) ; mais il est vraisemblablement plus faible que le taux de non recours à la CMUC.
- le financement : dans les aides au logement, la dépense liée à une augmentation du forfait de charges est portée à 50/50 par l'Etat et la branche famille ; dans les dispositifs dédiés actuels (y compris la CMUC/ACS), c'est l'ensemble des ménages qui supporte de façon mutualisée la charge des aides par une augmentation de la facture (de façon explicite dans les dispositifs « énergie » ; de façon « cachée » dans la CMUC)

*
* *

On étudie au Chapitre III – mais avec une « entrée » logement une refonte du barème des aides au logement fondée sur le taux d'effort qui, par certains côtés, a la même logique que la proposition Saglio – Chosson.

5) Quelle que soit la qualité des aides apportées pour l'accès à l'eau et à l'énergie, les personnes pauvres encourront toujours le risque de connaître des accidents de paiement et pourront se voir menacer de coupures.

La prévention et le traitement des coupures doivent donc être améliorés en s'appuyant sur les FSL. L'art L 115-3 du CASF permet de retarder les coupures lorsqu'il y a eu saisine du FSL. La réglementation prévoit que les modalités d'échange d'information et de coopération entre les fournisseurs d'énergie et les services sociaux font l'objet d'une convention. Mais certains fournisseurs d'énergie se refusent à signer ces conventions. L'Etat doit donc accentuer sa contrainte.

¹⁵ Gardiennage par exemple

6) L'accès physique à l'eau demeure difficile pour certaines populations:

Le problème d'accès physique à l'eau se pose essentiellement pour les personnes sans domicile fixe ou privées de logement. Cela concerne deux catégories de populations, les gens du voyage (400 000 personnes) et les personnes sans abri. Deux types de réponses doivent être apportés :

- généraliser une alimentation en eau pour chaque aire d'accueil (obligation fixée par la loi). Actuellement seuls 40% des besoins seraient satisfaits
- pour les personnes sans abri, prévoir des bornes d'accès, mises à disposition par les collectivités pour un prix modique, ainsi que des sanitaires accessibles en continu.

Recommandation n°8 : Envisager la réorganisation du dispositif d'aide aux dépenses d'énergie et d'eau de préférence en remaniant les aides au logement en prenant en compte le taux d'effort des ménages. A défaut de suivre cette première option, mettre en place une allocation biens essentiels pour couvrir toutes les formes d'énergie. A défaut de retenir l'une des deux premières options, garder les dispositifs existants et rétablir une prime à la cuve de fioul.

Recommandation n°9 : Rendre obligatoire pour tous les distributeurs d'énergie la signature d'une convention avec les services sociaux des conseils généraux organisant les échanges d'information pour venir en aide aux personnes connaissant des difficultés de paiement.

Recommandation n°10 : Rappeler l'obligation légale de mise en place d'aires d'accueil pour les gens du voyage, leur garantissant un accès à l'eau et à l'énergie

Recommandation n°11 : Installer des bornes d'accès à l'eau pour les personnes qui en sont privées et garantir l'accès à des sanitaires à toute heure.

VII) LES TELECOMMUNICATIONS :

1) Constats

Les ménages souffrent du manque de lisibilité sur la nature et la qualité des services (offres, conditions tarifaires, protection des données personnelles). Les coûts sont trop élevés pour les ménages pauvres, entraînant un phénomène de « double peine » (les forfaits sont proportionnellement plus chers pour les petits consommateurs). Les réseaux Wifi en extérieur sont insuffisants.

Le précédent gouvernement avait tenté d'imposer un tarif social d'accès à la téléphonie et internet pour les allocataires RSA via l'opérateur historique (Orange). L'offre proposée de 23€/mois (haut débit et téléphonie fixe) semble bien trop élevée pour les ménages précaires et se situe en fait dans la moyenne des offres commerciales préexistantes (Numericable, Free, Alice...). De plus, l'offre ne concernerait que les allocataires du RSA socle et était refusée aux bénéficiaires du RSA activité.

2) la situation a changé avec l'arrivée de nouveaux opérateurs

L'arrivée de Free sur le marché de la téléphonie mobile a accentué la baisse générale des tarifs.

Les petits consommateurs de mobile cherchent à disposer d'un numéro pour recevoir des appels, ne passant eux-mêmes que peu d'appels et n'allant pas sur Internet avec leur

téléphone. En janvier 2012, Free proposait un premier tarif à 2€ pour 60 minutes de communications ou 60 SMS.

En septembre, Carrefour (en partenariat avec Orange) a mis sur le marché une offre concurrente à 5€/mois pour 1h40 de communication ou 500 SMS, sans engagement de durée ni téléphone fourni.

Cet abaissement du seuil pour accéder au service mobile a définitivement déclassé l'ancien tarif social (10€ pour 40min d'appels). Depuis son arrivée sur le marché, Free a déjà conquis 3 millions de clients et imposé une baisse massive des tarifs, les autres opérateurs s'approchant progressivement des offres de ce nouveau concurrent.

Les grands opérateurs qui proposaient des services tout compris (dont le téléphone) avec une durée d'engagement parfois longue (jusqu'à 24 mois), multiplient aujourd'hui des offres sans engagement, sans téléphone inclus, voire sans accès à un service client.

L'effet se fait également sentir sur les cartes prépayées. Ce système a longtemps été le plus cher rapporté à la minute consommée. Bouygues propose aujourd'hui une carte à 10€ sans limite de validité facturant à 0,10€ la minute de communication, soit un tarif proche de celui des forfaits.

Le dispositif existant d'aide aux ménages :

Certaines personnes peuvent bénéficier d'une réduction du montant de leur abonnement mensuel de téléphonie fixe et d'une aide exceptionnelle en cas d'impayé.

Ces aides s'adressent exclusivement aux allocataires RSA, AAH, ASS et aux invalides de guerre.

La réduction porte sur l'abonnement mensuel pour le téléphone fixe. Chez Orange, le montant de l'abonnement mensuel déduit de la réduction s'élève à 6,49 € au lieu de 16 €.

L'abonné doit adresser sa demande par courrier à la CAF ou à l'antenne MSA dont il dépend, qui transmet à son tour à l'opérateur téléphonique concerné. Cette réduction est accordée pour 1 an, renouvelable.

Est également possible une prise en charge des dettes téléphoniques. Elle comprend à la fois l'abonnement et les communications (fixes) ; ainsi que le maintien du service restreint de la ligne téléphonique (permet de recevoir des communications et d'appeler les numéros d'urgence ou gratuits).

La demande est instruite par le FSL qui tient compte du niveau de ressources et de la situation familiale de l'abonné pour accorder ou non la prise en charge des dettes téléphoniques. Une fois saisi, le FSL en avise l'opérateur de téléphonie. Dès que l'opérateur est averti de la saisine du FSL, l'abonné bénéficie automatiquement du service restreint de sa ligne téléphonique.

Recommandation n°12 : Favoriser une information transparente sur les offres mobile et Internet. Encourager les tarifs sociaux et les offres correspondants aux besoins des petits consommateurs

Recommandation n°13 : Développer des lieux libres d'accès Wifi dans des lieux ouverts à tous.

VIII) TRANSPORTS ET MOBILITE :

1) Les dépenses de carburants

Elles peuvent être lourdes pour les ménages modestes.

Il n'existe pas actuellement d'aide pour couvrir partiellement ces dépenses. Le groupe n'a pas étudié de dispositif adapté à cette situation.

2) les dépenses de transport en commun (hors chemin de fer)

Comme l'absence d'un véhicule particulier est très corrélée au revenu (elle est de 45% pour les ménages du premier décile contre 8% pour ceux du dernier décile) la tarification sociale des transports en commun est donc importante pour les ménages modestes.

a) Le socle légal :

L'article L 1113-1 du Code des transports prévoit que les personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond d'attribution de la CMU-C bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50% et jusqu'à la gratuité dans les transports urbains.

De plus en plus d'autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) mettent en place des tarifications basées sur un critère de revenus pour l'ensemble du foyer et on constate une tendance à la réduction de l'accès gratuit au réseau au profit du développement de tarifs réduits.

b) la situation actuelle

Avis du Groupement des autorités responsables de transport (GART) sur la gratuité dans les transports publics urbains :

Les recettes tarifaires couvrent en moyenne 20% des besoins de financement des transports publics.

Sur 290 autorités organisatrices de transport urbain, 23 ont fait le choix de la gratuité totale. Cette politique séduit majoritairement des agglomérations de moins de 25 000 habitants.

La gratuité totale demeure un épiphénomène. En effet, elle ne concerne que 2,5% de la population des périmètres de transport urbain (PTU) hors Ile-de-France.

Pour le GART, si la gratuité totale peut être pertinente dans certains réseaux où les recettes tarifaires sont faibles, elle ne saurait être généralisée à l'ensemble des territoires, considérant notamment les contraintes financières pesant sur les collectivités territoriales. Les élus du GART privilégient la mise en place de tarifications sociales basées sur les revenus du foyer.

Les transports urbains (source GART pour 170 réseaux étudiés) :

Ce sont les personnes âgées qui sont la cible privilégiée en termes d'avantages tarifaires, suivies par les demandeurs d'emploi, les personnes en situation financière précaire, puis les écoliers-étudiants et apprentis.

La condition d'âge a tendance à s'effacer au bénéfice de la condition de ressources ou d'imposition pour accéder aux tarifs préférentiels. 86,5% des réseaux étudiés offrent des tarifs modérés pour les personnes en situation financière précaire.

La situation particulière de l'Ile-de-France :

Le STIF a créé en 2001 une carte « solidarité transport » pour les franciliens justifiant de ressources inférieures ou égales au plafond CMU-C et les ayants droit.

De 2001 à 2008 sa politique tarifaire a évolué et depuis le passage au RSA, la gratuité est accordée aux membres des foyers bénéficiaires du RSA dont les ressources sont inférieures ou égales à 135% du revenu garanti (RSA). Pour les allocataires (et membres du foyer) situés au-dessus de ce seuil, mais justifiant de ressources inférieures au plafond CMU-C, la Réduction solidarité transport (RST) est accordée (réduction tarifaire de 75%). En janvier 2011 : il y avait 600 000 bénéficiaires, dont 330 000 bénéficiaires de la (RST) et 260 000 bénéficiaires de la gratuité. Un bénéficiaire sur quatre réside en Seine-Saint-Denis.

3) les transports ferroviaires :

Pour les transports ferroviaires, des tarifs particuliers ont été créés dès 1921 à la demande de l'Etat (familles nombreuses, billet congé payé, abonnements de travail, étudiants...), les Régions introduisant un tarif pour les demandeurs d'emplois suite à la décentralisation des TER. Ces tarifs constituent une obligation de service public pour la SNCF qui reçoit une compensation financière de l'Etat et des Régions.

*

* *

Le coût global des mesures de tarification sociale pour les finances publiques (Etat et/ou collectivités territoriales) est estimé à 114 millions d'euros par an pour les transports collectifs urbains (hors Ile-de-France) et à 501 M€/an pour les TER (hors IDF).

Recommandation n°14 : Vérifier la mise en œuvre dans l'ensemble des unités urbaines de la réduction tarifaire pour les personnes dont les ressources sont inférieures au plafond de la CMUC

Recommandation n°15 : Encourager les collectivités territoriales à développer des dispositifs d'aide à la mobilité pour les personnes en situation de précarité vivant en milieu rural et diffuser un répertoire des bonnes pratiques

D) LA CULTURE

L'accès à la culture doit également être considéré comme un bien essentiel pour les ménages précaires. Elle redynamise la vie sociale des personnes et permet notamment un travail positif sur l'estime de soi. Malheureusement, compte tenu des délais impartis et de l'urgence des autres sujets, le groupe de travail n'est pas en mesure de proposer des politiques nouvelles autres que le soutien aux associations de ce secteur et le développement des initiatives locales existantes.

CHAPITRE II LE NON-RECOURS

« Est considérée dans une situation de non recours toute personne qui, quelle qu'en soit la cause, ne bénéficie pas d'une offre publique de droits et de services à laquelle elle pourrait prétendre » (Odenore).

SECTION 1 LE NON RECOURS S'AVERE IMPORTANT POUR PLUSIEURS PRESTATIONS MAJEURES

I) ESTIMATION DU NON RECOURS ET DES MONTANTS NON DISTRIBUES

	Taux de non recours	Dates des évaluations	Montants non distribués (en euros)	Nombre de non-recourant	Source/ méthodologie
RSA :	50%	2010	5,2 Mds (c)	1,7 M	CNAF, Enquête sur le RSA, DARES/ enquête quantitative
- Socle (y compris majoré)	35%	2010	3,6 Mds	759 000	
- Activité seul	68%	2010	1,6 Mds	977 000	
- Jeunes : Pas d'évaluation faute de connaissance sur la population cible	-	-	-	-	
CMUC	10% - 24%	2011	330 M -400 M (d) (calculs DREES)	0,5 M – 1,3 M	Fonds CMU-C /Microsimulation (Ines-DREES)
ACS	85% 53% - 67%	2007 2011	330 M (d) (calculs DREES)	1,4 M – 2 M	Fonds CMU-C /Microsimulation (Ines-DREES)
PPE	6 - 10% (a)	2009	232-400 M en 2009	500 000-900 000 foyers fiscaux (e)	Cours des comptes (calculs DREES)
Minimum vieillesse	-	-	-	-	-
Allocations logement	2% – 5% (b)	2001	-	-	Enquête sur un territoire limité (f)

Prestations familiales	-	-	-	-	-
Tarifs sociaux de l'électricité	> 68% Forte baisse du non recours après automaticité de l'accès au droit	2011	-	>1,15 M	Fichier administratif

Sources : RSA (Rapport final d'évaluation du RSA, 2011) ; CMUC (DREES) ; PPE (Cour des comptes, 2011).

(a) : Ce chiffre ne porte que sur les foyers ayant fait une déclaration de revenus.

(b) : Ce résultat est probablement sous-estimé. En effet, l'enquête exclut de son champ les non-allocataires d'une prestation de la Caf, et elle ne s'intéresse pas aux personnes devenues éligibles grâce aux mécanismes d'abattements ou de neutralisation des ressources en cas de baisse des revenus. Or, on peut supposer que cette mesure est peu connue et que toutes les personnes qui pourraient en bénéficier ne recourent pas à la prestation.

(c) : Ce montant est surestimé car ces évaluations ne tiennent pas compte de la déduction de la prime pour l'emploi du RSA activité à laquelle peuvent prétendre certains non recourants.

(d) : Compte-tenu de l'incertitude liée à l'estimation à partir du modèle de microsimulation INES, les résultats sur le taux de non recours se présentent sous forme d'intervalle. Pour faciliter la lecture, nous présentons ici la valeur centrale de l'intervalle pour les montants associés au non-recours.

(e) : Une proportion de ces foyers est probablement au-dessus du seuil de pauvreté (à 60%).

(f) : M.-O. Simon, 2000, Non recours aux aides personnelles au logement. Enquête exploratoire sur la CAF du Havre, Cnaf,

Le non recours atteint donc des niveaux très différents selon les prestations : très important pour le RSA activité et l'aide à la complémentaire santé, plutôt limité pour la CMUC et surtout pour la PPE. Le niveau de recours aux tarifs sociaux de l'énergie a fait un bond traduisant l'impact de l'automaticité de son octroi intervenue en 2012.

1) Le revenu de solidarité active (RSA)

Il est l'un des rares dispositifs pour lequel on dispose d'une évaluation récente du non recours estimé à partir d'une enquête quantitative menée auprès de 15 000 ménages à bas-revenus. Fin 2010, près de la moitié des bénéficiaires potentiels au RSA ne l'ont pas demandé.

a) Le taux de non recours

Il est d'environ 35 % pour le RSA socle.

Le taux de non recours au RSA activité seul est estimé, quant à lui, à 68 %.

Au total, 1,7 millions de personnes éligibles au RSA au dernier trimestre 2010 n'en étaient pas bénéficiaires, ce qui représente un montant non distribué de 5,2 Mds d'euros pour l'année entière. Toutefois, ce montant est surestimé, ces évaluations ne tenant pas compte des diminutions de dépenses de PPE pour les potentiels allocataires RSA activité supplémentaires bénéficiant de la PPE.

Les montants mensuels du RSA non perçus au dernier trimestre de 2010 sont relativement importants : 408 euros pour les non-recourants au RSA socle seul et 134 euros pour les non-recourants au RSA activité seul alors que le montant moyen versé aux recourants s'élève respectivement à 439 euros et 160 euros.

b) Les principales caractéristiques des non-recourants sont bien identifiées.

Ils connaissent plus d'entrées et de sorties, notamment en raison de l'irrégularité de leurs trajectoires professionnelles. Les personnes sont peut-être moins incitées à faire les démarches de demande de RSA si elles ne sont pas certaines de rester éligibles le trimestre suivant. Par ailleurs, les non-recourants sont généralement plus proches de l'emploi, plus diplômés et moins nombreux à se considérer en situation de pauvreté. Enfin, le non recours est plus répandu au sein des couples et des foyers sans enfant, et il croît avec l'âge.

c) Les motifs de non recours

Une connaissance insuffisante du dispositif constitue le principal motif de non recours, même si une large majorité des non-recourants ont soit perçu la prestation depuis juin 2009 (35 %), soit déclaré la connaître sans l'avoir reçue (54 %). Seuls 11 % n'ont jamais bénéficié du RSA et n'en connaissent pas l'existence.

Nombreux sont ceux qui pensent que le RSA est destiné aux personnes sans emploi. D'autres ne savent pas comment effectuer les démarches ou en craignent la complexité ou ne veulent pas dépendre d'une aide sociale.

2) La couverture maladie universelle complémentaire (CMUC)

a) le taux de non recours à la CMUC est estimé pour 2011 entre 10% et 24% (soit entre 500 000 et 1,3 millions de bénéficiaires ne recourant pas à la CMUC).

Selon une étude du Fonds CMU, les facteurs sociodémographiques sont déterminants. Ainsi, les ménages monoparentaux ont un taux de non recours plus faible qui s'explique par leur inscription plus fréquente dans des dispositifs d'aide publique. À l'inverse les autres ménages, plus éloignés de ces dispositifs ont un taux de non recours supérieur. On constate que l'état de santé a un impact sur le taux de recours, une dégradation sensible de cet état incite les individus à demander la CMUC.

b) trois grands profils de non recourants :

- les plus jeunes qui ressentent moins le besoin de soins,
- les personnes de nationalité étrangère freinées dans leurs démarches par une barrière linguistique.
- des personnes sensibles à la gêne et la stigmatisation qu'ils pourraient ressentir en effectuant les démarches, et craindraient un comportement dissuasif des médecins, en particulier les refus de soins.

c) Les montants non distribués au titre du non recours à la CMUC en 2011 seraient compris entre 330 et 400 millions d'euros, d'après les estimations de la DREES.

3) Aide à la Complémentaire Santé (ACS)

Le Fonds CMU recensait au 30 juin 2012 876 070 bénéficiaires d'une attestation pour l'ensemble de la France (mais celles-ci ne sont utilisées que par 82% de ceux qui la reçoivent). Le taux de non recours serait compris pour la France métropolitaine entre 53% et 67% en 2011.

4) La Prime pour l'emploi (PPE)

La PPE est un crédit d'impôt attribué une fois par an aux foyers fiscaux dont au moins un des membres déclare un montant limité de revenu d'activité et pour lesquels l'ensemble des revenus sont modestes.

Pour en bénéficier, il suffit de renseigner le nombre d'heures travaillées sur l'année (n-1) dans la déclaration de revenus. Ainsi, le recours à la prestation est de ce fait relativement simple : il s'inscrit dans une démarche préexistante et le crédit d'impôt n'apparaît pas stigmatisant.

Le nombre de bénéficiaires de la PPE en 2009 était de 8 millions. Le taux de non recours est faible. L'inspection générale des finances (IGF) estimait que le taux de couverture de la prime pour l'emploi était compris entre 95% et 97 % en 2007. Plus récemment la Cour des Comptes évaluait entre 6 % et 10 % le non recours en 2009.

L'administration fiscale procède à des relances, un million ont été adressées en 2009. Elles ont donné lieu au versement de 215 millions d'euros pour 500 000 bénéficiaires.

5) Les aides au logement

Les études disponibles sont anciennes et rares. Dans ces études on interroge des allocataires de faible revenu qui ne reçoivent pas d'aide au logement et on élimine les situations de non éligibilité (propriétaires sans charge d'accession, personnes logées chez des tiers ou sans logement), de suspension, de dossier en cours d'instruction ; les situations non expliquées qui devraient déboucher sur une ouverture de droit sont très rares. Le non recours serait donc très faible.

Mais elles sont menées à partir des fichiers des CAF qui ne peuvent pas explorer l'ensemble des motifs de non recours.

- La CAF ne connaît pas tous les ménages de faible revenu¹⁶ (familles avec un enfant de plus de trois ans sans ASF ; jeunes, couples sans enfant, personnes âgées non allocataires du RSA)

- Comme indiqué dans l'annexe « neutralisations et abattements dans les aides au logement » des ménages voient leur revenu chuter entre l'année de référence (on utilise pour calculer l'aide au logement de l'année N les ressources de l'année N-2). C'est le cas notamment pour les séparations, veuvages, entrées au chômage, passage à la retraite. On tient compte de cet appauvrissement pour augmenter une allocation en cours de service et le cas échéant ouvrir une allocation (lorsque la neutralisation ou l'abattement fait passer le revenu du ménage au dessous du plafond). Ces révisions/créations sont très fréquentes (elles touchent plus d'un allocataire sur trois).

Cette fréquence élevée permet de penser que le système fonctionne bien et qu'un grand nombre de ménages font valoir leur droit à révision/création.

Il conviendrait de vérifier si cette intuition est fondée.

Dans le cas contraire, on devrait travailler sur des procédures d'information des allocataires potentiels afin qu'ils se rapprochent des CAF pour faire réviser ou ouvrir leur droit à l'allocation logement.

¹⁶ Voir Annexe N « 22 propositions pour améliorer la situation des familles monoparentales ».

SECTION 2

UNE POLITIQUE D'AMELIORATION DU TAUX DE RECOURS

I) UN PREALABLE, LA DOMICILIATION

Il est impossible de mener une vie sociale sans une adresse identifiée permettant d'échanger des informations. Comme avoir une adresse constitue très souvent un préalable à l'exercice des droits sociaux, il convient d'en fournir une à toute personne sans domicile. C'est l'objet de la domiciliation administrative qui a été revue par la loi de 2007 instaurant le droit au logement opposable. La domiciliation est assurée par les CCAS et des organismes agréés. Les associations font état de difficultés importantes qui tiennent à la saturation de certains organismes, liée à un maillage territorial insuffisant. Pour y remédier, une intervention plus vigoureuse des services de l'Etat est nécessaire afin de s'assurer du fonctionnement de la domiciliation sur l'ensemble du territoire. Cela passe par la réalisation par les Préfets de région (avec les collectivités et les associations participant à la prise en charge des personnes précaires et en lien avec le Comité départemental de veille sociale) d'un schéma territorial de la domiciliation ainsi que par un suivi régulier de la mise en œuvre de ce schéma. Cela nécessite la définition du référentiel des prestations à inclure dans la domiciliation et un financement adapté. Ces travaux donneront l'opportunité d'étudier la possibilité d'uniformiser les règles afférentes aux différentes domiciliations (AME, DALO).

Des éléments complémentaires de l'UNCCAS¹⁷ permettent d'évaluer le coût moyen d'une domiciliation pour une personne et par an pour un CCAS. Selon des données collectées par les CCAS de Marseille et de Saint-Denis (deux territoires où le nombre de demandes est très élevé), ce coût moyen est évalué à une centaine d'euros par an.

Recommandation n°16 : Etablir au premier semestre 2013, avec les associations et les CCAS un état des lieux et définir un référentiel des prestations de domiciliation et un référentiel des coûts

Recommandation n°17 : Faire établir par les préfets de départements sous la coordination du préfet de région, en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs associatifs concernés, un schéma de la domiciliation définissant une couverture territoriale complète et en assurer un suivi annuel avec le concours des comités départementaux de veille sociale

II) ACTIONS CONTRIBUANT A L'AMELIORATION DES TAUX DE RECOURS

1) D'une manière générale, on peut identifier un certain nombre de déterminants du non recours comme l'accessibilité à l'information sur les règles d'éligibilité et la procédure d'inscription, des facteurs sociaux et psychologiques, tels que les phénomènes de stigmatisation sociale, le niveau et la durée des prestations (plus elles sont généreuses et accordées sur de longues périodes, plus le taux de recours est élevé), la coordination imparfaite entre institutions en contact avec le public-cible.

L'analyse des sources du non recours en lien avec ses divers motifs peut être réalisée à trois niveaux

- l'opérateur chargé d'administrer les prestations (mauvaise communication, rejet à tort de demandes...),
- le dispositif lui-même (règles et procédures peu compréhensibles, critères d'attribution imprécis...),
- l'utilisateur (mauvaise connaissance, inadéquation aux besoins ou préférences).

¹⁷ Voir Annexe 5 UNCCAS sur domiciliation.

2) Des pistes particulières pour certaines prestations :

a) Pour le RSA

a1) Le comité d'évaluation du RSA considère que favoriser la connaissance du RSA et simplifier la prestation pour faciliter l'évaluation de l'éligibilité devraient permettre d'étendre sa couverture.

L'effort d'information peut prendre deux formes :

- une information ciblée sur les foyers potentiellement éligibles présents dans les fichiers de la Caf comme cela a été expérimenté en Gironde
- une campagne d'information générale non ciblée, comme en 2009 au moment du lancement du RSA.

a2) Le deuxième axe de travail consiste à simplifier l'accès à la prestation.

Des bénéficiaires potentiels peuvent être hésitants à faire une demande par crainte de devoir en permanence fournir des justificatifs et de s'exposer à un cycle d'interruption et de reprise du bénéfice de la prestation. Ce manque de visibilité peut être durement ressenti par les intéressés.

Pour contenir l'instabilité des droits, certains envisageraient volontiers d'apprécier l'ouverture des droits pour une plus longue période et de passer d'un cycle trimestriel à un cycle annuel. Cette réforme apporterait de la stabilité et de la visibilité dans l'ouverture des droits. D'autres considèrent au contraire qu'il faut coller au plus près de la réalité du revenu et passer à une gestion mensuelle.

Le groupe a marqué une préférence pour une gestion annualisée du RSA lui-même et des rétroactions que la prise d'activité provoque sur les droits connexes. Mais il n'a pu mener une étude sérieuse sur les conséquences financières et pratiques de cette approche. Elle devrait faire l'objet d'une étude rigoureuse pour identifier la typologie, la fréquence et l'ampleur des changements de situation des bénéficiaires et leur impact sur la prestation de RSA et les droits connexes.

Pour le RSA activité, l'hypothèse d'une attribution semi-automatique à partir des données fournies par les employeurs mérite d'être expertisée (voir ci-dessous Chapitre III).

Le rapport final du comité d'évaluation du RSA mentionne que « si le taux de non recours au RSA socle (35%), comparable à celui du RMI avant 2009, (représente) comme une sorte de norme du non recours, alors les estimations obtenues par le Comité national d'évaluation suggèrent qu'il devrait être possible de réduire de moitié le taux de non recours du RSA activité (de 68% à 35%) et ainsi de doubler le nombre de bénéficiaires du RSA activité ».

b) Pour l'ACS

Le développement de l'information est nécessaire.

Une étude menée à la CPAM de Lille-Douai en 2009 semble montrer que le non recours à l'ACS n'est sans doute pas dû en premier lieu au coût de l'achat d'une couverture complémentaire mais davantage à l'accès à l'information et à la difficulté des démarches. La démarche par courrier ne serait pas suffisamment persuasive et explicite. D'autres formes d'échanges (par téléphone ou par proposition de rencontre) mériteraient d'être testées.

Dans ce contexte, les travailleurs sociaux demeurent un vecteur d'information important concernant l'ACS et la CMUC. Les relations familiales et amicales constituent également un moyen de transmission des informations sur les dispositifs CMUC et ACS. Ces remarques confirment l'existence de « relais informationnels ».

Ce résultat favorable s'explique également par les efforts de communication qui ont été mis en œuvre pour l'ensemble des partenaires et la mise en place des échanges mensuels d'information entre la CNAF et la CNAMTS en avril 2011 qui a permis de sensibiliser les bénéficiaires potentiellement éligibles au dispositif. Cette étude a été conduite en deux phases :

- transmission d'un courrier d'information sur les deux dispositifs à des personnes estimées potentiellement éligibles compte tenu de leur statut de bénéficiaires de minima sociaux, mesure de son impact et exploitation des données obtenues ;
- envoi de questionnaires à ces personnes une année plus tard afin de mieux cerner leur situation vis-à-vis de la complémentaire santé.

Les résultats obtenus montrent que l'action d'information entreprise par la caisse a été utile. Toutefois, le courrier et l'accueil, même s'ils sont perçus comme nécessaires, ne sont pas suffisants pour atteindre la partie « la plus vulnérable au non recours de la population ».

Mais le taux de recours progressera davantage si la prestation devient plus attractive. Ce pourrait être le cas si finalement on en venait à terme à fusionner ACS et CMUC (on a dit au chapitre précédent que le groupe n'était pas convaincu par cette option).

c) Pour la Prime pour l'emploi, l'intérêt des relances.

Pour diminuer le non recours, l'administration fiscale procède à des relances auprès des déclarants avec des revenus les rendant potentiellement éligibles à la prestation mais n'ayant pas renseigné le nombre d'heures travaillées. Par manque de temps, ces relances ne sont pas toujours exhaustives. Elles ont toutefois bénéficié à 500 000 contribuables.

Pour aller plus loin encore, la Cour des comptes préconise à la fois de pré-remplir le volume d'heures rémunérées à partir des déclarations annuelles des données sociales (DADS) des employeurs et d'améliorer les procédures de relance.

d) Pour les tarifs sociaux de l'énergie

Pour augmenter le taux de recours, la procédure d'attribution des tarifs sociaux a été modifiée par le décret du 6 mars 2012 afin que ces tarifs soient accordés aux ayants droit, sauf opposition de leur part, sans que ceux-ci aient à renseigner un formulaire comme c'était le cas auparavant. Les premières estimations de l'impact de cette simplification sur la couverture par les tarifs sociaux de leurs bénéficiaires potentiels montrent une augmentation de 50 à 100 % du nombre de bénéficiaires.

3) Les dispositifs améliorant le taux de recours doivent être développés

a) Les vertus du « guichet unique » : l'expérience de la MSA d'un rendez-vous prestations donne des résultats intéressants.

Voir annexe 6 : Rendez-vous prestations MSA.

La MSA a mis en place un « rendez-vous prestations » avec les personnes repérées comme potentiellement éligibles à des prestations sous condition de ressources. Il permet de faire une

étude globale des droits des personnes rencontrées et se traduit par un entretien individuel, d'une durée moyenne d'une heure permettant de faire l'audit de la situation sociale de l'assuré, afin d'établir l'inventaire des prestations auxquelles l'adhérent peut prétendre. L'opérateur qui conduit l'entretien délivre à l'assuré l'information sur ses droits potentiels non encore ouverts, et peut l'orienter vers d'autres démarches.

En 2011, chaque entretien a permis de détecter en moyenne 1,5 droit potentiel à ouvrir, qui, in fine, aboutira à 0,8 droit ouvert par assuré. Au total, ces « Rendez-vous prestations » ont permis d'ouvrir 6 924 droits, principalement dans les domaines de la santé et de la famille.

b) La coordination entre organismes doit être renforcée pour mieux identifier les bénéficiaires potentiels de droit

C'est le cas pour la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAMTS pour la période 2010-2013. Elle prévoit que la CNAMTS développe des échanges d'information avec les institutions partenaires (CNAV, CNAF, Pôle emploi, DGFIP) pour mieux identifier les bénéficiaires potentiels de la CMUC et de l'ACS.

D'ores et déjà, les bénéficiaires potentiels de l'ACS sont identifiés grâce aux échanges entre l'Assurance maladie, la CNAV et la CNAF depuis 2009.

Ces objectifs de transmission d'informations doivent être strictement identifiés dans les COG de toutes les caisses de Sécurité sociale mais aussi dans le contrat d'objectif de Pôle Emploi.

Une autre piste de travail consiste à utiliser le fichier RNCPS (Répertoire national commun de la protection sociale), dont la principale vocation est de lutter contre la fraude, pour permettre de développer des actions de ciblage des allocataires ne faisant pas usage de leurs droits. Le Centre d'analyse stratégique propose de systématiser, au sein des organismes de protection sociale, la mise en place d'alertes pour détecter les cas potentiels de fraudes et de non recours à l'aide de ce répertoire. Un projet est en cours de développement à la CNAMTS pour l'ACS et devrait démarrer en 2012.

L'information de l'usager sur des prestations versées par un autre organisme doit être promue de façon résolue.

Ainsi pour la CMUC et l'ACS, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les hôpitaux sont des partenaires privilégiés. Les conventions entre les CCAS, les CPAM et les CMSA doivent être développées et pour donner plus d'efficacité à l'intervention des structures hospitalières, il faut s'interroger sur la possibilité d'une rétroactivité dans l'ouverture des droits.

On peut avancer vers des « quasi procédures intégrées » d'ouverture du droit (voir Annexe 7 : renouvellement CMUC).

C'est le cas pour l'attribution de la CMUC aux bénéficiaires du RSA socle. Ainsi, lors d'une demande de RSA, il est demandé aux CAF de déterminer si le demandeur du RSA est potentiellement éligible à la CMUC en fonction du niveau des ressources perçues par l'intéressé. Les formulaires de demandes de CMUC seront remplis en ligne et transmis par les CAF via l'outil RSA aux CPAM, qui pourront ensuite orienter les dossiers vers les organismes d'assurance maladie complémentaires choisis par les demandeurs (décret n°2011-2096 autorisant l'enrichissement de l'outil RSA).

Le développement des plateformes locales de coopération entre les acteurs doit être encouragé.

La banque d'expériences de l'action sociale locale des CCAS et CIAS a permis de repérer des expériences intéressantes.

-Nice : le CCAS de Nice a déployé les moyens nécessaires à la constitution d'une plateforme d'accueil pour les publics en grande précarité, sans domicile stable.

-Versailles : l'accès aux droits sociaux et aux prestations sociales peut être amélioré par une veille sociale globale des intervenants auprès des usagers en difficulté d'accès aux droits. C'est la voie choisie par le CCAS de Versailles qui a été labellisé PARADS en 2006.

- Nantes : l'initiative de la ville de Nantes a porté sur l'élaboration d'une nouvelle offre de service globale en matière d'accès aux droits, au recours aux soins et à la prévention.

-Saint-Ouen : le CCAS de Saint-Ouen gère un Espace d'Accueil et d'Accompagnement (EAA), créé par la ville, dédié en priorité aux habitants de la commune en grande précarité.

4) La lutte contre le non recours doit s'appuyer sur un objectif volontariste.

Les chiffres du non recours traduisent une importante perte d'efficacité des dispositifs sociaux. Il faut donc intensifier les efforts des différents acteurs pour la réduire et dans ce but fixer des objectifs de réduction du non recours.

Ainsi à titre d'exemple les efforts faits conjointement par les réseaux de l'assurance maladie et de la branche famille en matière d'accès à la CMUC et qui se traduisent par le remplissage des demandes de CMUC des bénéficiaires du RSA par les CAF peut produire une diminution du non recours à la CMUC de 10%.

En multipliant les initiatives de ce genre, en mobilisant les institutions, en inscrivant dans leur COG des obligations de coopération pour l'accès aux droits des plus démunis, en améliorant l'accompagnement des personnes et en développant l'information, un objectif significatif de réduction du non recours aux principales prestations est certainement envisageable.

Recommandation n°18 : Etudier la possibilité d'étendre l'expérience de « rendez-vous des droits » instaurée par la MSA pour d'autres régimes de la sécurité sociale

Recommandation n°19 : Etudier l'utilisation du RNCPS par les organismes sociaux dans le but d'alerter sur les cas de non recours.

Recommandation n°20 : Accroître et sécuriser les financements pour les espaces collectifs citoyens, d'éducation populaire et de participation où les populations défavorisées peuvent développer la conscience de leur droit, et leurs capacités à les demander et à les défendre. Etudier d'ici la fin du 1er semestre 2013 des propositions opérationnelles pour renforcer le travail social collectif et la formation à l'intervention sociale d'intérêt collectif en France (groupe de travail DGCS ou mission Igas) afin que les espaces collectifs de participation et de soutien mutuel se développent.

Recommandation n°21 : Pour lutter contre la crainte de la stigmatisation liées à certains droits sociaux qui motive des non recours, mener une politique d'information du grand public (par le défenseur des droits, l'éducation nationale, les media) pour lutter contre les stéréotypes et idées reçues installées dans l'opinion publique sur les allocataires des prestations de lutte contre la pauvreté.

Recommandation n°22 : Etudier les conditions dans lesquelles la réglementation pourrait expressément prévoir la possibilité pour les bénéficiaires potentiels d'un droit d'être accompagnés d'une personne de leur choix lors de leurs démarches administratives.

Recommandation n°23 : Prévoir dans toutes les COG des organismes sociaux un volet consacré à la lutte contre le non recours incluant des indicateurs sur le non recours, prévoyant le développement d'action d'information et de recherche active des droits des usagers, la coopération avec les autres organismes et notamment les échanges de données pour faciliter les démarches.

Recommandation n°24 : Etudier la préconisation de la Cour des Comptes pour ce qui concerne la PPE de pré remplir le volume d'heures rémunérées à partir des DADS

Recommandation n°25 : Poursuivre la démarche de coopération entre les Caf et l'assurance maladie pour la pré-instruction de la demande de CMUC pour le bénéficiaires du RSA.

Recommandation n°26 : Etablir dans le trimestre suivant la Conférence du 10 et 11 décembre, le rapport du gouvernement au parlement prévu par la loi de 2009 sur l'utilisation de données sociales nominatives pour l'instruction des demandes de RSA

Recommandation n°27 : Encourager le développement de plateformes locales d'accès aux droits pour les publics les plus précaires

Recommandation n°28 : Définir au plan interministériel un tableau permettant de suivre l'évolution du taux de non recours aux principales prestations et le décliner en direction de tous les grands opérateurs du champ social pour dresser un bilan annuel faisant l'objet d'une présentation en CILE et devant le CNLE et d'une publication.

CHAPITRE III LES PRESTATIONS SOCIALES

SECTION 1 : PROBLEMES TRANSVERSAUX

I) LA COMPLEXITE DES PRESTATIONS

Notre système se caractérise par la multiplicité et la complexité des prestations sociales. Une dizaine de prestations considérées comme des minima sociaux cohabitent aujourd'hui auxquels il faut adjoindre des dispositifs de crédit d'impôts comme la PPE. Cette complexité se traduit par des montants d'aide variables, une appréciation différente des ressources retenues pour la calculer, une prise en compte ponctuelle de la composition du foyer, une incidence différenciée sur le droit à la retraite et des différences dans les droits connexes qui peuvent y être associés. Les gestionnaires de ces dispositifs sont également multiples renvoyant l'utilisateur à des guichets différents. Il s'en suit une superposition de systèmes d'informations qu'il est malaisé de faire converger rendant plus complexe la coopération entre les organismes.

Cet enchevêtrement des prestations occasionne pour l'allocataire potentiel une grande difficulté pour identifier ses droits et les bons interlocuteurs et peut expliquer une part du non recours à certaines prestations.

Plusieurs prestations se chevauchent, se complètent et exigent des articulations difficiles à appréhender pour l'utilisateur. Ainsi le RSA activité et la PPE ont des objectifs proches de soutien à l'activité des personnes à ressources modestes mais ne ciblent pas exactement les mêmes ménages et ne répondent pas à la même temporalité. L'un, le RSA activité s'impute sur l'autre, la PPE, tout en divergeant sur les règles de prise en compte des revenus du ménage.

Le pilotage de l'ensemble de ces dispositifs pâtit de cette complexité, ajoutant un argument supplémentaire en faveur d'un objectif de simplification et de meilleure lisibilité de notre système de prestations.

II) L'INSTABILITE DES DROITS

Pour les personnes en situation de précarité, aux difficultés résultant du faible niveau de leurs ressources vient fréquemment s'ajouter l'angoisse de les voir varier en fonction de modifications intervenues dans leur situation. Les associations relaient les difficultés qu'éprouvent les personnes concernées pour prévoir le maintien de leurs droits et anticiper la gestion de leurs ressources. Les enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires de minima sociaux confirment qu'ils redoutent particulièrement l'irrégularité des prestations car leur budget comporte une très grande part de charges fixes dont ils doivent prévoir le financement. En outre la perte d'un droit peut entraîner la perte d'un avantage connexe alourdissant ainsi l'impact négatif de l'instabilité des droits.

Quand il s'agit de définir les règles d'attribution d'une prestation, deux logiques viennent s'opposer, celle de la stabilité qui conduit à « bloquer les droits » sur une durée longue et celle de la réactivité des dispositifs pour s'adapter au plus juste, le cas échéant tous les mois, à l'évolution de la situation des personnes.

Le groupe considère que l'analyse de ces problèmes qu'il n'a pu entreprendre faute de temps doit être menée en priorité au premier semestre 2013. La préoccupation du groupe est de permettre une meilleure prévisibilité des droits.

Recommandation n°29 : Faire de l'étude de l'instabilité des droits et de la complexité des prestations une priorité absolue dans le programme de travail gouvernemental, en y incluant le point de vue des ayants droits.

Recommandation n°30 : Etudier au premier semestre 2013 la possibilité d'une modification du calendrier de service du RSA et des droits connexes soit pour étendre la gestion mensuelle soit pour annualiser les droits (cette seconde option a la préférence du groupe).

III) LE PROBLEME DE L'INDEXATION

1) la logique actuelle

Les prestations sociales qui contribuent pour une part importante au revenu des ménages pauvres sont le plus souvent indexées sur les prix¹⁸.

C'est le cas pour les plafonds de ressources (la CMUC par exemple, les aides au logement, les prestations familiales, l'ASS...) et/ou pour la valeur de la prestation (le montant du RSA, le forfait de charges retenu dans la dépense éligible pour le calcul des aides au logement¹⁹, le montant des prestations familiales, ou de l'ASS...).

Lorsque le revenu des ménages évolue plus vite que les prix – ce qui a été le cas ces dernières décennies – il résulte de cette option générale et constante :

- un effet de champ : l'effectif d'allocataires diminue, un nombre croissant de ménages passant au-dessus des plafonds de revenu ;
- un « appauvrissement » relatif. Sans doute le pouvoir d'achat est-il maintenu (pour autant que l'indice de prix auquel on se réfère soit représentatif de l'évolution des dépenses) ; mais la valeur de la prestation s'éloigne de l'évolution de la richesse nationale. Les ménages tributaires n'ont donc pas droit à une part de l'enrichissement du pays.

Ainsi le ratio prestations sociales/seuil de pauvreté – qui est la meilleure référence dans les analyses de la pauvreté monétaire – se dégrade-t-il (sauf dans les périodes de crise où il peut évoluer moins vite que les prix²⁰).

On peut comprendre la logique qui sous-tend l'option d'une indexation sur les prix : au fur et à mesure que les ménages s'enrichissent, il est normal qu'ils prennent en charge directement une part plus importante de leurs dépenses. Mais lorsque les prestations sont très importantes dans le revenu de certains ménages²¹, cette option est très discutable.

C'est notamment le cas des ménages pauvres.

2) Le groupe de travail a considéré qu'il fallait renverser cette logique, en tout cas pour le RSA

- en recalant la valeur de certaines prestations pour retrouver « le ratio d'origine » (fut-ce de façon partielle et étalée dans le temps)

¹⁸ D'autres revenus sont indexés sur les prix ; c'est notamment le cas des retraites.

¹⁹ Par contre le loyer retenu dans la dépense éligible est indexé sur l'IRL.

²⁰ Dans ces périodes on a parfois décroché de l'indexation sur les prix des prestations (cf. la sous-revalorisation des prestations familiales en 2012).

²¹ Pour environ 700 000 familles de 3 enfants ou plus, les prestations familiales et l'allocation logement comptent pour 43% de leur revenu primaire (avis HCF 2011).

- en indexant de façon plus dynamique les prestations sociales des ménages les plus pauvres.

Trois modes de revalorisation ont été évoqués dans les travaux du groupe :

- une indexation sur un indice salarial (le SMPT ou le salaire horaire ou le SMIC, éventuellement hors coup de pouce).
- une indexation dans laquelle on ajouterait à l'évolution de l'indice des prix un pourcentage de la croissance
- une indexation sur le seuil de pauvreté (avec la difficulté liée au fait que le seuil de pauvreté est établi avec un décalage de dix-huit mois)

On trouvera ci-dessous comment s'étagent ces différents indices (base 100 en 1990)

- prix hors tabac : 137,5
- SMIC hors coups de pouce : 155,7
- SMPT : 165,7
- Seuil de pauvreté : 175
- SMIC : 188,7

3) L'option de changer l'indexation appelle deux remarques complémentaires

a) Certaines associations ont plaidé pour qu'on utilise un indice des prix plus représentatif de la structure des dépenses des ménages pauvres.

Dans son rapport 2012, le CNLE préconise de « construire un indicateur rendant compte plus fidèlement de l'évolution du coût réel de la vie pour les petits budgets²² » Actuellement trois indices des prix sont utilisés par l'INSEE : l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac (tous déciles), l'IPC y compris tabac (tous déciles), l'IPC hors tabac (premier décile). Avec ce dernier indice, l'INSEE publie donc depuis 1998 un indice semblable à ce que souhaite le CNLE.

L'écart entre l'indice général – celui qu'on utilise pour l'indexation des prestations – et l'indice particulier précité est marginal.

b) Les travaux menés sur la valeur des paniers de consommation, les dépenses contraintes et le reste à vivre devraient être portés au soutien de cette réflexion.

Recommandation n°31 : Revoir les règles d'indexation pour les prestations des ménages les plus pauvres – au moins pour le RSA minima – pour qu'elles tiennent compte de l'enrichissement national.

IV) FAUT-IL REVENIR SUR L'UNIFORMITE GEOGRAPHIQUE DES PRESTATIONS ?

1) les prestations légales

Seules les aides au logement ont une valeur différente suivant le lieu de domicile (encore la variation entre les zones 1 et 3 est-elle très limitée et rustique).

Les autres prestations sont uniformes quel que soit :

- le coût de la vie sur le territoire concerné ;

²² Rapport du CNLE juin 2012 page 22

- le coût des services (c'est le cas pour les modes de garde²³ des enfants par les assistantes maternelles par exemple) ;
- le niveau des salaires²⁴ ;

Cela n'a pas toujours été le cas (ainsi on mettait en œuvre à l'origine de très puissants abattements de zone dans les allocations familiales) et l'indemnité de résidence des fonctionnaires renvoie à cette logique.

Le groupe n'a pas eu le temps d'étudier cette question qui dépasse au demeurant le champ de sa compétence.

2) les aides déployées par les collectivités locales sont mal connues.

On ne sait pas si le principe arrêté dans la loi de 2008 de ne pas lier ces aides au statut juridique (être allocataire du RSA par exemple) et de se référer au revenu est correctement mis en œuvre.

V) L'INDIVIDUALISATION DES DROITS

Nombre de prestations – notamment celles qui concernent les ménages pauvres - sont attribuées non à une personne mais au ménage.

Il en résulte que le montant des prestations dépend de la taille de la famille et qu'on fait masse des ressources des membres du ménage lorsqu'on met en œuvre une condition de revenu.

Pour d'autres prestations le sujet de droit est la personne et dans le calcul de la prestation on ignore les ressources du conjoint et les charges familiales²⁵. C'est le cas normal de la retraite ou de l'allocation chômage.

Le choix du ménage pour l'attribution des prestations est contesté.

S'agissant des ménages pauvres, le Mouvement des chômeurs et précaires plaide ainsi pour l'individualisation du RSA et de l'ASS. L'APF fait de même pour l'AAH.

Le groupe n'a pas eu le temps d'explorer cette thèse dont les conséquences en termes de philosophie du droit, de dépenses publiques et de technique des prestations sont considérables.

VI) LA CONTINUITÉ DES DROITS ET LA GESTION DES INDUS

Les risques engendrés par la complexité intrinsèque de notre système, la diversité des dispositifs et la multiplicité des organismes ne portent pas seulement sur l'accès aux droits ; ils pèsent aussi sur leur maintien, toute rupture s'ajoutant aux difficultés personnelles des personnes pauvres.

²³ Le HCF a signalé notamment la forte variation des taux d'effort pour le recours à l'assistante maternelle liée à des écarts significatifs en fonction du niveau de salaire.

²⁴ Le RMI dans les DOM a été inférieur à celui de métropole tant que le SMIC/DOM était inférieur à celui de métropole.

²⁵ Encore qu'il y avait des majorations de l'allocation de chômage pour les enfants à charge.

1) La prévention des ruptures de droit est insuffisamment développée.

a) D'une manière générale, pour le droit aux prestations comme pour l'accès à tous les biens et services essentiels, notamment l'eau et l'énergie, le principe de prévention des ruptures de droit et des coupures doit prévaloir. Pour les personnes, il s'agit d'éviter la privation de ressources minimales ou d'un bien essentiel et d'entrer dans une spirale de détérioration de leur situation. Pour la collectivité le coût des aides qu'il faudra apporter pour remédier à une situation dégradée risque d'être plus élevé que le coût de l'aide qui aurait pu être apportée en amont de la rupture.

Le groupe souhaite qu'on étudie comment

- renforcer le caractère contradictoire de la procédure qui suppose d'informer précisément la personne du risque et d'entendre ses arguments
- développer le contact direct avec les personnes, soit téléphonique soit par visite pour permettre de lever toutes les incertitudes et les difficultés de compréhension.

Il convient par ailleurs d'étudier avec soin les procédures qui sont mises en œuvre en cas de suspension du RSA lorsque la DTR n'a pas été transmise dans les délais par le bénéficiaire.

b) La gestion des indus de prestations

La complexité et l'instabilité des droits entraîne un flux considérable d'indus et de rappels de prestations, qu'ils soient liés au comportement de l'allocataire ou à une difficulté de fonctionnement de l'organisme prestataire.

Les procédures de recouvrement des créances auprès des allocataires portent sur des montants importants. Une analyse réalisée par la CNAF auprès de 80 CAF comptabilise 91M€ de retenues sur prestations opérées au mois de juillet 2012.

Si l'efficacité du recouvrement des prestations indues participe de la gestion rigoureuse des organismes sociaux, il est certain que pour les allocataires en situation précaire les retenues effectuées pour rembourser des indus présentent des risques majeurs de détérioration d'une situation par définition déjà très fragile. Le groupe s'est montré préoccupé par ce sujet sur trois aspects en particulier :

- la fongibilité des indus,
- l'application du barème qui définit la quotité de la retenue maximale sur les prestations servies par les CAF
- les règles qui entourent les situations d'indus liées soit à des fraudes de l'allocataire soit à des erreurs de l'organisme payeur.

Recommandation n°32 : Etudier la possibilité de rendre obligatoire, dans les procédures visant à interrompre un droit ou la délivrance d'un bien essentiel, l'émission d'une alerte en direction du bénéficiaire, le respect d'une phase contradictoire et la prise d'un contact téléphonique ou physique préalable.

Recommandation n°33 : Etudier la possibilité de rapprocher le niveau de quotité de revenu insaisissable lors des procédures de recouvrement des indus de prestations sociales de celui qui prévaut pour les procédures de surendettement

Recommandation n°34 : Etudier la possibilité de mettre en œuvre une procédure de remise gracieuse totale ou partielle lors d'indus frappant des bénéficiaires de minima sociaux et ayant pour origine une erreur de l'organisme payeur

Recommandation n°35 : Etudier le problème des indus (leurs fréquences, leurs origines, les procédures et barèmes de leur recouvrement, le principe de fongibilité) pour voir si la réglementation actuelle est équitable et permet d'éviter les ruptures.

Recommandation n°36 : Pour le RSA, étudier la fréquence et les causes des suspensions liées à la non fourniture de la DTR. Analyser les pratiques des Départements.

SECTION 2

TROIS CATEGORIES DE POPULATION DONT LE TAUX DE PAUVRETE EST SUPERIEUR A LA MOYENNE

Trois catégories de population ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne : les foyers monoparentaux, les familles nombreuses et les jeunes adultes.

35% des enfants pauvres vivent avec un parent isolé, 47% des enfants pauvres vivent dans une famille nombreuse ; après élimination du double compte (le parent isolé qui est à la tête d'une famille nombreuse) on estime que 65% des enfants pauvres vivent dans une famille monoparentale ou une famille nombreuse.

I) LES FAMILLES MONOPARENTALES

20,6% des familles avec des enfants de moins de 18 ans sont des foyers monoparentaux (soit 1,3 million).

1) Les constats

a) Un taux élevé de pauvreté

En 2010, 32% des foyers monoparentaux sont pauvres (contre 14% pour l'ensemble des ménages). La personne de référence est très majoritairement une femme.

41% des enfants de moins de 18 ans qui vivent avec un père ou une mère isolé(e) vivent en dessous du seuil de pauvreté (contre 19,6% de l'ensemble des enfants de moins de 18 ans)²⁶. Environ 940 000 enfants sont dans cette situation²⁷.

Ce taux élevé de pauvreté est lié :

- à de faibles revenus professionnels. Si le taux d'activité de ces parents est de 80% (contre 74% pour les mères en couple²⁸), ils ont souvent des revenus d'activité médiocres (avec une forte présence du travail à temps partiel et des emplois précaires) pour des conditions de travail avec de fortes contraintes. Leur exposition au chômage est élevée (15% contre 8% pour les femmes en couple)
- à de fréquentes défaillances dans le versement des créances alimentaires qui leur sont dues, pour eux ou pour leurs enfants²⁹.

On estime la durée moyenne de monoparentalité des familles ayant des enfants de moins de 20 ans à près de 7 ans mais un nombre élevé d'entre elles restent isolées pendant de nombreuses années, en particulier lorsque la mère est seule à la naissance de l'enfant³⁰.

²⁶ PQE familles – 2013 – indicateurs 2-2 et 2-3 et Haut conseil de la famille – Architecture de la politique familiale : éléments de problématique – janvier 2011.

²⁷ Soit 35% des 2 665 000 enfants pauvres de moins de 18 ans.

²⁸ Ce taux d'activité est cependant beaucoup plus faible avec un enfant de moins de trois ans (41% contre 63% des femmes en couples.

²⁹ Pension alimentaire qui, lorsqu'elle est versée, ne compense que rarement le coût de l'enfant : son montant moyen s'élevant à 188€.

³⁰ HCF – Note sur les statistiques relatives aux familles – octobre 2012.

b) L'importance du RSA

Près d'un foyer monoparental sur deux bénéficie du RSA

b1) Le RSA majoré

Le RSA majoré concerne 235 000 allocataires (97% sont des femmes, plus de la moitié ont moins de 30 ans). Parmi ces allocataires,

- plus de 160 000 allocataires sont de jeunes femmes enceintes ou mères d'un jeune enfant³¹. C'est une population très typée³² : faible formation professionnelle, hébergement fréquent chez les parents de l'allocataire ; faible taux de « sortie » vers l'emploi³³. Elles bénéficient du RSA majoré jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant.

- 75 000 allocataires sont devenues isolées par veuvage, divorce ou séparation. Elles bénéficient du RSA majoré pendant un an après le fait générateur de l'isolement.

Le RSA majoré est supérieur au RSA de droit commun mais il reste inférieur au seuil de pauvreté.

Montants des ressources des bénéficiaires du RSA socle, du RSA socle majoré et seuil de pauvreté

	RSA socle* + aide au logement**	RSA socle majoré* + aide au logement**	Seuil de pauvreté
Personne isolée sans enfant	683	819***	964
Personne isolée avec un enfant à charge <14 ans	968	1068	1253
Personne isolée avec 2 enfants à charge dont un <14 ans	1139	1300	1735
Personne isolée avec 3 enfants à charge dont 2 <14 ans	1387	1560	2024

* montant du RSA socle et du RSA socle majoré au 1er janvier 2012 après déduction du forfait logement

** hypothèses retenues pour l'estimation des montants d'aide au logement figurant dans le tableau : loyers moyens des bénéficiaires de l'ALS location (pour les personnes isolées sans enfant à charge) soit 388€ et loyers moyens des bénéficiaires de l'ALF location (pour les personnes ayant 1, 2 ou 3 enfants à charge) soit 517€, 577€ et 624€. Puis simulation du montant de l'aide pour une personne au RSA sans revenu et habitant en zone 2.

*** Le RSA majoré est ouvert aux femmes enceintes

Une étude réalisée à partir de l'observation du panel des bénéficiaires de l'ex-API en Meurthe-et-Moselle permet de mettre en lumière la stabilité des motifs de sortie au cours du

³¹ 148 730 bénéficient de la PAJE dont 11 480 sont enceintes.

³² Voir en annexe N le résumé d'une excellente étude de la CAF de Meurthe et Moselle sur les allocataires de l'API (désormais RSA majoré) (« 22 propositions pour les familles monoparentales »).

³³ Le motif de sortie avant le terme réglementaire le plus fréquent est la mise en couple.

temps. Le retour à l'emploi est le troisième et dernier motif de sortie (sauf pour les bénéficiaires de l'ex-API courte pour lesquels il constitue le deuxième motif de sortie).

Les motifs de sortie de l'ex-API (en %) ³⁴ :

Motifs de sorties ³⁵	Ex-API longue (plus de 12 mois)		Ex-API courte (moins de 12 mois)	
	1991-1992	2005	1991-1992	2005
Fin de l'isolement	28,9	31,3	10,6	15,0
Passage au RMI	22,3	23,4	24,1	34,4
Emploi	21,9	18,3	23,5	29,0

b2) 372 050 sont allocataires du RSA de base (au terme du RSA majoré ou sans avoir transité par celui ci).

Ils représentent donc 61% des foyers monoparentaux allocataires du RSA.

2) Une protection sociale qui ne reconnaît guère la situation d'isolement comme un fait générateur de meilleures prestations.

On applique aux parents isolés le droit commun. Les majorations spécifiques qui les concernent portent

- pour le RSA majoré avec un niveau de revenu garanti supérieur à celui du RSA de base
- pour le RSA de droit commun avec une valeur du premier enfant (0,5uc) supérieure à celle retenue pour le premier enfant d'un couple (0,3uc)
- avec l'octroi de l'ASF (89,78€ par mois et par enfant) lorsque l'allocataire n'a pas de pension alimentaire

3) Progrès à envisager

a) Un effort plus résolu en direction de la formation et l'emploi, notamment pour les jeunes mères au RSA majoré.

Il faut refuser la facilité de considérer que le RSA seul pourvoit aux besoins de la mère pour s'occuper de son enfant et lier cette prestation à l'accompagnement social.

Trois actions doivent être mises en œuvre

- le renforcement de l'accompagnement social
- l'amélioration de l'accès aux modes d'accueil (voir en Annexe la note établie par le secrétariat du HCF et transmise à Mme Versini)

³⁴ Le panel des bénéficiaires de l'API en Meurthe-et-Moselle : bilan de l'expérience et nouveaux résultats, Sabine Chaupin-Guillot et Olivier Guillot, Politiques sociales et familiales, n°107, mars 2012.

³⁵ Seulement parmi les allocataires dont la situation à la sortie du RMI est connue.

- un effort soutenu pour que ces enfants fréquentent plus souvent les équipements et services qui contribuent à leur socialisation (dans les Etablissements d'accueil des jeunes enfants – EAJE - et à l'école maternelle)

b) Une amélioration des prestations sociales

b1) Les prestations familiales et de logement

Voir la section 3

b2) Une meilleure gestion du problème des pensions alimentaires et de l'ASF

Voir la section 3

b3) Le RSA.

Voir la section 4

Recommandation n°37 : Apporter un soutien et un accompagnement accru aux parents isolés bénéficiaires du RSA pour l'accès à la formation et à l'emploi, aux différents modes d'accueil des jeunes enfants et à l'école maternelle

II) LES FAMILLES NOMBREUSES

1) Le constat : un taux de pauvreté élevé

Après transferts sociaux et prélèvements fiscaux, le taux de pauvreté des enfants³⁶ est de 23% lorsqu'ils vivent avec un couple de parents qui a au moins trois enfants³⁷.

47% des enfants pauvres, soit 1 250 000 enfants, vivent dans une famille de trois enfants ou plus (alors que seuls 34% des enfants vivent dans cette configuration familiale).

Cette situation est liée à

- un taux d'activité moindre des mères alors que le conjoint/concubin a des revenus primaires souvent faibles et une forte exposition au chômage.
- un affaiblissement des prestations familiales et de logement par rapport à l'évolution du seuil de pauvreté.

30% des familles nombreuses pauvres bénéficient du RSA (essentiellement le RSA de droit commun).

2) Les progrès à envisager portent sur

- les prestations familiales (voir la section 3)

- le RSA (voir la section 4)

³⁶ De moins de 18 ans

³⁷ Ce taux de pauvreté est de 44% pour les enfants qui vivent avec un seul parent qui a au moins deux enfants ; il dépasse 50% pour les enfants qui vivent avec un seul parent qui a au moins trois enfants.

III) LES JEUNES

Le taux de pauvreté des jeunes de moins de 25 ans est élevé et croissant. Il est notamment lié

- au taux faible d'activité des étudiants
- aux difficultés d'insertion de nombreux jeunes sans qualification
- à une forte exposition au chômage, risque pour lequel les systèmes d'indemnisation sont insuffisants

La couverture du risque de chômage des jeunes

Les jeunes ont accès à l'ARE ; à ce titre, le passage de la durée minimum d'activité requise à 4 mois a représenté un réel progrès.

Les conditions d'activité antérieure pour l'accès à l'ASS sont rigoureuses (cinq ans dans les dix ans précédant l'ouverture de l'ARE) et excluent nombre de jeunes³⁸.

Enfin le RSA ouvert aux jeunes en 2010 n'a pas atteint la cible (9 000 allocataires contre une cible affichée de 160 000).

Au total, alors que le taux global de couverture des chômeurs par les trois systèmes indemnitaires précités dépasse 75% pour les chômeurs de plus de 25 ans, il est de moins de 50 % pour les jeunes chômeurs

Le groupe a considéré qu'il n'était pas possible d'analyser dans son ensemble le problème de la pauvreté des jeunes tant qu'on ne connaîtrait pas l'architecture de l'allocation d'autonomie annoncée par le Président de la République.

Il a cependant examiné le problème spécifique du RSA jeunes (voir ci dessous en Section 4)

³⁸ On ne compte que 2% d'allocataires de l'ASS ayant moins de trente ans.

SECTION 3

PRESTATIONS FAMILIALES ET AIDES AU LOGEMENT

Bien que notre pays mette en œuvre une politique familiale puissante, nombre de familles sont pauvres : près d'un enfant de moins de 18 ans sur cinq vit dans une famille pauvre et c'est le seul indicateur de pauvreté pour lequel la comparaison de la France avec la moyenne des pays de l'UE est défavorable.

Une part importante du revenu des familles pauvres provient de prestations de protection sociale : 22% pour les prestations familiales et les aides au logement ; 10% pour le RSA (% des familles pauvres le perçoivent).

Quels progrès peut-on envisager pour que le système de protection sociale contribue davantage à la lutte contre la pauvreté ?

L'amélioration du RSA et de l'ASS est étudiée ci après en Section 4

Les aides connexes au revenu (CMUC, tarifs sociaux notamment) ont été étudiées au Chapitre I.

On examine dans cette section les prestations familiales et les aides au logement.

I) LES PRESTATIONS FAMILIALES

1) Le problème transversal de l'indexation des prestations.

L'indexation de la base mensuelle sur les prix est une constante du système de prestations familiales depuis la fin des années 40.

Il en résulte un « appauvrissement relatif » des familles, notamment de celles pour lesquelles ces prestations sont importantes dans leur revenu (c'est le cas des familles nombreuses avec un niveau élevé d'allocations familiales, la concentration à leur bénéfice des majorations pour âge et l'octroi du complément familial ; c'est le cas des familles monoparentales avec l'ASF).

Changer l'index de revalorisation mobiliserait des sommes importantes. Dans son rapport sur l'architecture des prestations familiales et fiscales de 2011, le HCF a chiffré à 13,9 Md€ (en € 2010) le surcoût d'une indexation des prestations sur le salaire moyen par rapport à une indexation sur les prix à l'horizon 2025.

Une réforme de cette ampleur dépasse – et de loin – la lutte contre la pauvreté même si elle y contribuerait.

Peut-on, à défaut d'une telle réforme, différencier, à enveloppe constante, l'indexation des prestations familiales en indexant mieux celles qui sont le plus concentrées sur les familles pauvres et modestes, le CF et l'ASF par exemple ? Menée sur une longue période, cette meilleure indexation cantonnerait la baisse relative des prestations par rapport au seuil de pauvreté. Mais ses effets seraient lents et concerneraient très largement les classes moyennes (le complément familial couvre ainsi 76% des familles nombreuses).

Outre qu'elle pose des questions de principe (elle pourrait être vécue comme le renoncement à une indexation générale sur les salaires comme le souhaite l'UNAF ; ou, inversement, être

vécue comme une dérogation dangereuse à la règle d'indexation sur les prix) son apport à la lutte contre la pauvreté serait limité.

Le groupe a donc envisagé des réformes socialement ciblées et d'effet rapide.

2) Une aide plus importante pour les familles nombreuses

Une majoration du Complément familial de 50% (83€/mois) irait dans le bon sens.

Elle porterait, pour une famille de trois enfants, le ratio CF/seuil de pauvreté de 7%³⁹ aujourd'hui à 10%, ce qui correspond au ratio de 1978, année de la création du CF⁴⁰.

Cette majoration serait servie sous une condition de ressources plus stricte que celle qui existe aujourd'hui (le plafond actuel n'exclut que le quart des familles les plus aisées). La majoration pourrait être modulée avec la taille de la famille (actuellement son montant est unique)

Quel plafond envisager ?

- le seuil de pauvreté. 30% des allocataires actuels bénéficieraient alors de la majoration. Le coût pour la branche famille serait de l'ordre de 220M€⁴¹ (après déduction de cette majoration pour les familles au RSA, la charge pour les finances publiques serait ramenée à 145M€). Mais cette option crée une rupture significative dans le système des prestations en excluant les familles modestes alors que notre système social doit privilégier la continuité des prestations.

- un plafond plus élevé. Retenir le revenu médian comme plafond par exemple serait plus cohérent avec le souci d'aider une partie des familles des petites classes moyennes et diminuerait l'effet de seuil (qu'implique la « perte » de 80€ au plafond de la majoration). La dépense pour la branche famille serait de 700M€ (590M€ pour les dépenses publiques).

Comme cette option est contraire aux principes que défendent notamment les milieux familiaux, hostiles aux prestations sous condition de revenus, adopter un plafond très bas donnerait au CF une coloration radicalement étrangère à ces principes. Il est donc souhaitable de retenir un plafond qui couvre les « petites classes moyennes ».

Recommandation n°38 : Majorer le complément familial pour les familles les plus modestes avec un plafond de ressources se référant au seuil de pauvreté ou au revenu médian

3) Une amélioration de l'aide à l'accueil des jeunes enfants par les assistantes maternelles.

Le Haut conseil de la famille⁴² a regretté que l'aide ne soit pas suffisamment modulée en fonction du revenu (alors que c'est le cas pour l'accueil en EAJE). Il en résulte un taux d'effort plus élevé pour les familles les plus modestes.

On pourrait améliorer l'aide pour les ménages qui bénéficient actuellement du CMG le plus élevé (leur revenu est au maximum de 1 880€/mois avec un enfant pour un taux d'effort de

³⁹ 165,35/2506 (seuil de pauvreté pour un couple avec 3 enfants dont 2 de moins de 14 ans) X 100

⁴⁰ Montant CF à sa création en 1978 : 340F (soit 52€) Valeur actualisée 2010 : 184€. Seuil de pauvreté en 1979 : 685€ (en euros 2010) donc 1781 pour un couple avec 3 enfants dont 2 de moins de 14 ans.

⁴¹ Chiffres CNAF

⁴² Note et Avis de février 2010 sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants.

10,6% pour une garde de 162 heures par mois payée 3,16€/heure contre 4,9% de taux d'effort en crèche)⁴³.

La dépense pourrait être gagée par un réaménagement léger du CMG.

38% des 124 000 bénéficiaires de la mesure⁴⁴ seraient des familles monoparentales.

Recommandation n°39 : Etudier un réaménagement du CMG pour apporter une aide accrue aux familles les plus modestes bénéficiant du CMG le plus élevé et qui subissent le taux d'effort le plus important. Gager la dépense par un réaménagement du barème.

4) Les prestations familiales des familles monoparentales.

Voir Annexe 8, note du Secrétariat du HCF sur les familles monoparentales.

Notre système de prestations familiales ne considère pas que l'isolement soit un handicap qui doit être systématiquement compensé par une majoration de ces prestations. La législation fiscale a une conception différente : les familles monoparentales ont ainsi droit à une demi part de plus par enfant pour le calcul de l'IR (plus une demi part supplémentaire pour les veufs).

La monoparentalité n'est un motif d'amélioration des prestations que dans deux cas :

- lorsqu'une prestation est servie sous condition de ressources, le plafond d'exclusion des familles monoparentales peut être porté au niveau du plafond du couple. C'est le cas pour la PAJE et le CF (pour ces prestations, le plafond retenu pour les couples où un seul parent travaille plus bas).

- lorsque le parent isolé ne peut compter sur l'apport d'un débiteur de pension alimentaire on lui octroie l'allocation de soutien familial (ASF).

L'ASF s'élève à 90€/mois/enfant et couvre 1,145M enfants (pour 720 000 de familles et 1,6 ASF par famille).

La dépense est de 1,2 Md€.

a) Faut-il réformer l'ASF ?

a1) L'ASF est organisée sur le principe de subsidiarité.

Peut-on s'affranchir de ce principe et accorder l'ASF à tous les parents isolés ?

Une telle approche rencontre deux objections

- l'une, de principe, touchant aux conséquences de la suppression de la subsidiarité. On peut craindre que le débiteur d'aliments néglige de payer sa pension ou la diminue, assuré qu'il serait que la « CAF paiera ».

- l'autre financière : on estime à 1,6 Md€ l'attribution de l'ASF à tous les parents isolés.

a2) Peut-on augmenter le montant de l'ASF ?

L'augmentation de 25% en la portant à 112€/mois améliorerait en moyenne le revenu des familles de 35€/mois. La charge financière serait de 300M€ pour la branche famille (et une diminution des dépenses pour les départements sur leurs dépenses de RSA).

⁴³ Pour un foyer monoparental avec un revenu d'un SMIC, le taux d'effort est de 10,1% pour l'accueil par un assistant maternel et de 4,1% pour un accueil en EAJE collectif – PQE famille – 2013 – indicateur 3-4.

⁴⁴ Allocataires du montant de CMG le plus élevé – 2010 – à niveau de plafond constant.

a3) *Peut-on ouvrir le droit à l'ASF différentielle à tous les créanciers de pensions alimentaires inférieures à l'ASF*

Cela donnerait une aide plus substantielle à ces allocataires parmi les plus modestes des familles monoparentales.

On trouvera en annexe l'analyse de cette mesure dont la charge financière est limitée.

a4) *Comment mieux gérer la règle de subsidiarité de l'ASF ?*

Les CAF se sont vues confier la mission d'aider les parents isolés à faire établir leur créance alimentaire et à la recouvrer en cas de défaillance du débiteur. On trouvera en annexe l'analyse des difficultés et les résultats de cette mission.

Le dispositif construit en 1985 est équilibré. L'annexe précitée en fait une analyse rapide.

Les CAF devraient le « porter » davantage.

Cet objectif devrait figurer dans la prochaine COG avec, dans un premier temps, une analyse des pratiques des caisses et la détermination d'indicateurs de suivi.

Recommandation n°40 : Etudier la possibilité d'ouvrir un droit à une ASF différentielle pour tous les créanciers de pensions alimentaires inférieures à l'ASF

Recommandation n°41 : Demander aux CAF et CMSA d'accroître leur action de soutien aux parents isolés pour faire établir leur créance alimentaire et la recouvrer en cas de défaillance du débiteur

b) Peut-on améliorer l'aide au logement des familles monoparentales ?

On appliquait jusqu'en 2001 en ALF un abattement sur leur revenu ce qui majorait leur prestation. Un tel abattement – dont la logique n'est pas, il est vrai, évidente – a le mérite d'être ciblé sur les ménages modestes (le point de sortie de l'aide au logement est de 1741€/mois pour un parent avec un enfant).

Il aurait deux conséquences

- une augmentation de l'allocation avec un profil très particulier

* les familles au RSA n'en bénéficieraient pas

* la majoration d'aide diminuerait avec le revenu

- un léger effet de champ : des familles non allocataires se verraient ouvrir le droit à une allocation (il s'agit des familles dont le revenu se situe entre le point de sortie actuel et ce point de sortie majoré de l'abattement).

On trouvera dans l'annexe précitée les hypothèses de « reconstitution » de l'abattement et leurs conséquences financières pour les allocataires et les finances publiques (coût de 150M pour l'ALF et pour l'APL).

c) compte tenu des contraintes financières actuelles, on pourrait ne retenir qu'une des deux mesures analysées aux paragraphes a2 et b ci dessus.

Le groupe a marqué sa préférence pour l'augmentation de l'ASF

Recommandation n°42 : Pour aider les familles monoparentales, augmenter de 25% l'allocation de soutien familial et/ou améliorer leur aide au logement en pratiquant un abattement sur leur revenu.

5) Pistes de financement

Le HCF qui, dans son avis du 28 avril 2011, avait cité la lutte contre la pauvreté des familles parmi ses priorités avait exploré plusieurs pistes de redéploiement des prestations sociales et fiscales. Mais il n'était pas parvenu à un consensus tant sur l'opportunité même de redéploiements (certains membres du Conseil considérant que l'amélioration du système devait passer par une augmentation des recettes et non par un redéploiement des prestations), son portage (certains auraient préféré que le redéploiement passe en tout ou partie par une refonte du statut fiscal des familles) ou sur l'affectation des marges de financement éventuellement dégagées (à côté de la lutte contre la pauvreté, le Conseil avait pointé d'autres cibles : la situation des jeunes, les aides au logement...).

Il est donc difficile de réfléchir à des pistes de financement en dehors d'un examen d'ensemble de notre système de prestations sociales et fiscales. Il serait souhaitable que ces problèmes soient intégrés dans l'étude que le HCF pourrait mener au 1er semestre sur l'avenir de la branche famille.

Tout au plus peut-on évoquer à ce stade des mesures d'ampleur limitée et qui, **très volontairement**, ne touchent pas à l'architecture globale de ce système.

On en cite deux :

- le rapprochement de la PAJE et du CF
- l'arrondi aux 5€ inférieurs des prestations. La brique de cette formule qui peut de prime abord sembler saugrenue est de « prendre peu à beaucoup »⁴⁵.

Ces mesures seraient susceptibles de dégager des marges de financement élevées en ligne avec les charges nouvelles proposées.

Recommandation n°43 : Mettre à l'étude les pistes de financement évoquées dans le rapport. Demander au HCF d'intégrer dans l'étude qu'il réalisera au premier semestre 2013 sur l'avenir de la branche famille l'objectif d'intensifier la lutte contre la pauvreté des familles

II) LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Elles sont un apport majeur du revenu des ménages pauvres (elles « pèsent » ainsi 12 points du revenu pour les ménages du premier décile).

1) Les caractéristiques des aides au logement

Depuis le bouclage des années 1990 à 1992, tous les ménages modestes, locataires et accédants à la propriété, sont éligibles aux aides au logement (allocation de logement familiale, allocation de logement sociale, APL).

L'aide diminue rapidement avec le revenu, passant de 92,5% de la dépense éligible (le loyer retenu dans la limite d'un plafond et un forfait de charges) pour un revenu égal au RSA socle à 15€/mois, seuil de non versement qui est atteint en zone 2 pour les revenus indiqués ci dessous (les « points de sortie »).

L'aide augmente avec la taille de la famille.

⁴⁵ On a un précédent : la suppression de la franchise postale dans les correspondances entre les assurés et les caisses de sécurité sociale.

Montants d'AL et points de sortie (en €) :

Ménage	Isolé	Couple	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants
Allocation mensuelle maximale ⁴⁶	265	317	367	423	480
Point de sortie ⁴⁷	1 111	1375	1 741	2 074	2 537

On compte plus de 6M d'allocataires pour une dépense de 16Md€, soit une aide moyenne de 220€/mois.

Les aides au logement réduisent de façon importante les taux d'effort des familles de 37% en moyenne en 2010.

2) Ces aides ont vu leur valeur s'effriter.

a) L'indexation des paramètres du barème

- les paramètres de revenu sont indexés sur les prix. Comme on l'a analysé en section 1, la référence aux prix pèse sur le niveau relatif des aides.

- la dépense éligible évolue moins vite que la dépense réelle de logement

* les loyers réels augmentent de façon plus rapide que l'indice IRL retenu pour l'indexation des aides. C'est le cas notamment dans le secteur privé (alors que les loyers du parc social ont été « tenus », ceux du secteur privé sont tirés par le déséquilibre entre l'offre et la demande et la poussée des loyers lors des relocations). De ce fait, il y a un écart grandissant entre les plafonds et les loyers effectifs.

Pour 72% des locataires (87% des locataires dans le parc privé et 52% dans le parc public), les loyers sont supérieurs aux plafonds, parfois pour des montants considérables. Dans ce cas, la part de loyer « au dessus du plafond » est intégralement à la charge du locataire

Rapport entre le loyer effectif et le loyer plafond en 2010

Niveau du loyer	Inférieur plafond	Entre 100 et 124% du plafond	Entre 125 et 149% du plafond	Entre 150 et 199% du plafond	Au dessus de 200% du plafond
Parc public	48%	31%	15%	6%	1%
Parc privé	13%	18%	22%	32%	15%

* le forfait de charges est indexé sur les prix alors que les charges réelles ont augmenté de façon nettement plus importante que les prix. Il est actuellement de 51,82€/mois pour une personne isolée ou un couple sans personne à charge, de 63,55€/mois pour une personne isolée ou un couple avec un enfant à charge et augmente de 11,74€ par enfant ou personne à charge supplémentaire, en net décalage avec les charges réelles.

⁴⁶ En zone 2 pour un loyer égal au plafond de loyer.

⁴⁷ Revenu mensuel net

En 2006, l'écart entre le forfait de charges était en moyenne de 79€ par mois (le forfait de charges moyen étant de 56€ et les charges réelles de 135€ par mois).

b) Conséquences de ces évolutions

Le taux d'effort net (dépense réelle nette des aides) a augmenté de façon sensible. La hausse du taux d'effort est particulièrement prononcée dans le secteur privé.

Augmentation du taux d'effort entre 2001 et 2010

	Taux d'effort net médian en 2001	Taux d'effort net en 2010	Augmentation en % du revenu
Parc public	13,0	13,1	+1%
Parc privé	22,2	27,4	+23%

3) Mesures proposées

On les a classées par ordre de priorité

a) Augmenter, si nécessaire, le taux de recours aux aides au logement.

Comme indiqué au chapitre I, il est possible qu'il y ait, pour ces aides, un phénomène de non recours. On a analysé des procédures qui permettraient de le réduire.

Une action résolue dans ce sens pourrait entraîner des charges financières, peut-être significatives.

b) Diminuer les taux d'effort les plus élevés.

b1) Les options proposées

Recaler les plafonds et forfaits de charge sur les dépenses réelles conduirait à une très forte augmentation des dépenses d'allocations, hors de portée compte tenu de la situation des finances publiques.

Un effort généralisé sur les plafonds serait lui aussi très coûteux. Ainsi le rapport du Haut Conseil de la Famille (avril 2012) avait chiffré à 918M€ un relèvement du loyer plafond de 30% de l'ALF location (près de 92% des allocataires voyant leur aide progresser d'un montant moyen de 105€ par mois) et à 1Md€ une augmentation similaire de l'ALS sur le champ des ménages hors étudiants et hors foyers.

Mais on peut entamer une première étape de revalorisation en se concentrant sur

1) le secteur privé et uniquement dans les zones tendues où les taux d'effort sont particulièrement importants ;

2) sur les familles avec enfants à charge (pour éviter de solliciter trop les dépenses d'ALS qui sont à la charge de l'Etat, engagé dans un effort difficile de maîtrise de ses dépenses).

Cette approche pose trois problèmes :

- il faut éviter que l'accroissement de l'aide soit « récupéré » par les propriétaires. L'encadrement des loyers devrait cantonner ce risque.
- on romprait avec l'unicité des barèmes entre ALF et APL. Mais cette rupture n'a rien de choquant.
- on aurait lors du passage de l'ALF à l'ALS (quand le dernier enfant à charge quitte le foyer) une baisse de l'aide plus prononcée qu'elle ne l'est actuellement. C'est la contrepartie de l'option retenue de ne pas surcharger les dépenses de l'Etat.

Pour les zones retenues on appliquerait aux aides actuelles une majoration (dont il faudra définir le profil en fonction de la taille de la famille, de son revenu et de l'écart entre le loyer réel et le plafond actuel).

Lien entre les aides connexes au loyer et la réforme envisagée.

Dans la formule étudiée par le HCF on conserve « au forfait de charges » son caractère forfaitaire (voire on le supprime en recyclant l'économie sur le barème). Et dans ce cas on peut déployer à côté de l'aide au logement des dispositifs dédiés à la couverture partielle des dépenses d'énergie et d'eau.

On a évoqué au chapitre 1 une formule alternative tendant à améliorer l'aide apportée aux ménages dont le taux d'effort « logement » lato sensu (charges réelles comprises) serait abusif.

Il y a donc une parenté étroite entre ces deux schémas.

Le second, qui colle mieux à la réalité des dépenses, suppose que les CAF chargent dans leurs fichiers les données afférentes aux charges « éligibles ». C'est vraisemblablement un alourdissement significatif de leurs charges de travail. Il conviendrait donc d'étudier les problèmes de conception et de gestion que ce schéma imposerait avant de le retenir le cas échéant.

L'intérêt de mettre en œuvre le premier schéma, plus simple et plus limité dans son champ (ALF des zones tendues) et donc moins coûteux, est suffisamment net pour qu'on propose son adoption, quitte à l'enrichir, le moment venu par l'intégration des charges réelles et la généralisation du recours au taux d'effort dans l'ensemble du parc.

b2) Les dépenses à envisager

On dispose dans le rapport de l'IGAS (avril 2012) d'un exemple de ce type d'approche. Il évalue à 420M€ le cout d'une augmentation des loyers plafonds des 216 communes dans lesquelles le taux d'effort des allocataires est difficilement soutenable, de manière à ramener ce taux d'effort à 25% des ressources des 635 000 allocataires concernés

Même s'il ne s'agit là que d'un exemple dont on peut discuter les paramètres, il permet de situer grossièrement les dépenses à envisager.

c) Revoir les mécanismes d'indexation

Dans la phase actuelle, on pourrait se limiter à une indexation un peu plus dynamique des paramètres de revenu.

Les aides aux consommations d'énergie qu'on a analysées au chapitre I rendent moins nécessaire le recalage du forfait de charges.

Quant aux plafonds de loyer, leur indexation sur un autre indice que l'IRL ne s'imposerait que si la politique d'encadrement des loyers ne produisait pas les effets escomptés.

4) Pistes de financement

a) On a évoqué ci dessus la problématique de redéploiement des prestations familiales qui pourrait dégager des marges de financement substantielles.

b) Le rapport du HCF et/ou le rapport précité de l'IGAS ont évoqué – sans conclure – des réformes d'ampleur de la logique même des aides au logement.

Ces pistes de réforme sont notamment le redéploiement du forfait de charges ou encore une nouvelle conception des loyers dans le parc social à partir de la notion de taux d'effort. Elles permettraient de dégager des marges de financement élevées que ces rapports envisageaient d'apporter à la diminution des taux d'effort abusifs.

c) à côté de ces projets d'envergure, on peut modifier les règles de calcul des aides au logement et réaliser des économies significatives.

Un tel objectif peut surprendre quand on se rappelle la modestie des allocataires : redéploier les aides en leur sein est difficile et pour certains membres du groupe choquant. Mais on ne peut renoncer à les étudier.

On pourrait ainsi mener des études au premier semestre 2013 pour apprécier la pertinence de deux réformes :

c1) Revoir les règles d'abattement et de neutralisation

On en a analysé les principes au Chapitre II. Ces principes sont sains et doivent être sauvegardés. Mais certaines règles de leur mise en œuvre peuvent être discutées (le niveau de l'abattement de 30% en cas de chômage ; l'existence de l'abattement au moment de la retraite par exemple). Voir l'annexe 9 « Abattements et neutralisations dans les aides au logement »

c2) L'application d'une minoration sur les aides au logement pour (tout ou partie) des allocataires dont le taux d'effort est faible.

Ce serait le pendant de la majoration proposée ci-dessus au 3b).

Recommandation n°44 : Etudier une revalorisation du plafond de l'ALF location dans les zones tendues où le taux d'effort des ménages (charges comprises) est trop élevé d'une part, les pistes de financement évoquées dans le rapport d'autre part

SECTION 4 LES MINIMA SOCIAUX

I) LE RSA SOCLE

1) faut-il mettre en cause la structure du barème ?

a) les principes de base sont robustes.

- la technique d'une allocation différentielle entre le revenu garanti est rodée et pertinente.
- le RSA est une prestation « familialisée » qui a pour objectif d'attribuer un revenu identique à toutes les unités de consommation tout en faisant masse de l'ensemble des ressources du ménage (y compris les prestations familiales⁴⁸).

Mais pour certains, on devrait retenir l'individualisation du RSA. Elle pourrait permettre de simplifier la gestion de la prestation et diminuerait la fraude⁴⁹. Le groupe n'a pas étudié la pertinence d'une gestion individualisée des minima sociaux (qui n'a de sens réel que si on réfléchit aussi à la mise en œuvre de ce principe pour l'ensemble des prestations sociales⁵⁰).

- l'échelle des unités de consommation du RSA est à peu près cohérente depuis la sortie de la majoration pour âge de la base ressources. La majoration de 0,2uc pour le premier enfant des familles monoparentales est cohérente avec les travaux de la CNAF et de l'INSEE.

b) le choix qui sous-tend l'existence du RSA majoré, supérieur de 10 à 20% selon les configurations familiales au RSA de droit commun est discutable.

Le ciblage de l'Allocation de parent isolé (API) créée en 1976 (actuellement RSA majoré) peut s'expliquer. Si l'allocataire a un très jeune enfant à sa charge, il faut qu'elle puisse en assumer l'éducation sans trop de problème monétaire⁵¹; la séparation et le veuvage qui bouleversent les conditions de vie d'allocataires sans emploi peuvent justifier un soutien financier plus élevé pendant une année, le temps que l'allocataire trouve un emploi. Ce choix n'a pas été remis en cause depuis la création du RMI.

2) le niveau du RSA

a) les constats

- Le RSA de base, même majoré de l'aide au logement, est très inférieur au seuil de pauvreté

⁴⁸ La thèse fréquemment défendue par des associations d'une sortie des PF de la base ressources pour le calcul du RSA n'est pas cohérente avec la logique de cette prestation. La seule exception, légitime est de sortir la majoration pour âge de la base. Encore cette exception ne satisfait-elle que partiellement l'objectif de « coller » au barème INSEE. Certes la majoration pour âge (83€/mois) est cohérente à la valeur – 95€/mois - qui correspond à la majoration de 0,2 appliquée au seuil de pauvreté.) Mais elle n'est pas attribuée à l'enfant de rang un et à l'aîné des familles de deux enfants. Le barème du RSA reste donc « inéquitable » pour les familles ayant des enfants de plus de 14 ans à charge.

⁴⁹ Il y a deux facteurs majeurs dans la fraude au RSA : la dissimulation de ressources ; celle d'un concubin. L'individualisation de la prestation ferait disparaître ce second facteur.

⁵⁰ Et fiscales ; cf. par exemple le débat sur le quotient conjugal

⁵¹ A sa création, l'API servie pour les mères d'un très jeune enfant pouvait être analysée comme un quasi salaire maternel.

Ratio RSA/seuil de pauvreté⁵²

	Personne isolée sans enfant	Couple sans enfant	Couple un enfant	Couple deux enfants	Couple trois enfants
RSA de base	70%	63%	63%	65%	66%

Les ratios du tableau ci-dessus n'intègrent pas des avantages servis aux allocataires du RSA et qui ne sont pas perçus par les ménages au seuil de pauvreté (c'est le cas notamment de la CMUC et de la prime de Noël). **Ils sont donc sous-estimés.**

- le ratio RSA/seuil de pauvreté s'est fortement dégradé depuis la création du RMI.

Le RSA en euros constants a progressé de 2,7% (source DREES), alors que le seuil de pauvreté a progressé de 27% en depuis la création du RMI /RSA.

Les aménagements apportés au barème (sortie de la majoration pour âge de la base ressources ; passage de la part des enfants de rangs trois et plus à 0,4uc) et la création de la prime de Noël (qui représente près d'un demi mois de RSA) ont atténué l'effet « négatif » de l'indexation sur les prix. Mais sans l'effacer, et de loin. L'octroi de la CMUC – précieux en termes d'accès aux soins – représente un apport de 35€ par an et par personne protégée (non retracé dans le tableau ci dessous)

Evolution du ratio RSA/seuil de pauvreté entre 1990 et 2010

	Personne isolée sans enfant	Couple sans enfant	Couple un enfant	Couple deux enfants	Couple trois enfants
1990	84%	76%	73%	77%	73%
2000	80%	72%	71%	77%	76%
2010	70%	63%	63%	65%	66%
2010/1990	0.83	0.83	0.86	0.84	0.90

Comme indiqué ci-dessus la dégradation RSA/seuil de pauvreté est surestimée dans ce tableau qui ne valorise ni la prime de Noël ni la CMUC qui ont été mises en œuvre après la création du RMI.

- ce niveau ne permet pas aux allocataires de vivre dans des conditions décentes (sauf s'ils disposent d'épargne ou sont aidés par leur famille)

b) la demande d'une forte augmentation

Compte tenu de l'impact du montant du RSA socle sur les conditions de vie des personnes les plus démunies et du décrochage important, en valeur, de cette prestation vis-à-vis du SMIC ou du seuil de pauvreté depuis la création du RMI en 1988, le groupe considère que la revalorisation, étalée sur plusieurs années, de cette prestation est un axe prioritaire du plan quinquennal. Il la privilégie à la revalorisation d'aides dédiées à des dépenses de biens essentiels (hors aides monétaires permettant un meilleur accès aux soins, type CMUC/ACS).

⁵² Ratios établis pour des familles dont le ou les enfants ont moins de 14 ans et incluant les aides au logement perçues par ces types de ménages.

Pour certaines associations⁵³, il faudrait fixer le RSA socle à la moitié du SMIC (thèse b1). Pour d'autres il faudrait l'augmenter de 25% sur cinq ans (thèse b2)

b1) Rétablir en 5 ans le niveau du RMI lors de sa création rapporté au SMIC

La « vraie » valeur du RMI à sa création en 1988

Le chiffre de 2000F qui a servi de base pour les arbitrages figurait dans la Lettre aux Français. La valeur du R0 (isolé sans enfant) a été fixée à 1760F pour les allocataires – la très grande majorité⁵⁴ – à qui on applique un abattement (le « forfait logement ») qui vient en déduction du plafond (en l'espèce 240F, soit 12%).

Dès l'origine, le RMI était indexé sur les prix.

Il est donc abusif de dire que le RMI valait 50% du SMIC. Sa valeur équivalait pour la personne isolée à 43% du SMIC mais elle était appelée à diminuer en pourcentage du SMIC compte tenu de son mécanisme d'indexation

Si on applique au SMIC actuel la méthode retenue en 1988, le RSA pour une personne isolée serait de 478€⁵⁵ en hausse de 14,5% au terme du quinquennat. L'augmentation serait (hors indexation) de 3% par an.

Si on applique le principe de « rattrapage » par rapport au SMIC hors coups de pouce, le montant cible au terme du quinquennat serait de 455 €, en hausse de 9%.

Resterait à trancher, une fois ce recalage progressif effectué, la question de l'indexation (voir ci-dessous au 3).

b2) Une augmentation de 25% étalée sur cinq ans.

La valeur de base du RSA socle (célibataire sans enfant) après application du forfait serait de 522€, somme peu différente des 483€ précités majorés de l'inflation. Cette option est défendue par le CNLE par analogie avec les revalorisations antérieures de l'AAH et du minimum vieillesse. Dans ce schéma on renvoie à 2017 la question de l'indexation du RSA.

*

* *

Le groupe a marqué sa préférence pour la première hypothèse permettant de retrouver de manière progressive « le niveau initial du RMI par rapport au SMIC »

b3) une augmentation de cet ordre mobiliserait des sommes importantes :

On aurait trois chefs de hausse (hors RSA jeunes)

- l'augmentation directe de la prestation (RSA socle ; socle + activité ; activité)
- l'effet de champ (les allocataires nouveaux, ceux dont les revenus se situent entre le plafond actuel et le plafond revalorisé)
- l'augmentation du taux de recours.

⁵³ La demande portée par le Mouvement national des chômeurs et précaires s'écarte de ces références : 250€ en plus comme mesure d'attente d'une réforme plus générale qui attribuerait à tous 80% du SMIC net.

⁵⁴ 90% des allocataires se voient appliquer le forfait logement qui est de 57€ pour une personne isolée; 114€ pour un ménage de deux personnes et 141€ pour un ménage d'au moins trois personnes

⁵⁵ RSA au 1^{er} janvier 2012 rapporté à la moyenne annuelle du SMIC 2012.

b4) Une revalorisation de cette ampleur pose des problèmes importants

b4.1) un problème d'efficacité tout d'abord.

Les niveaux envisagés sont-ils contre incitatifs au travail ? C'est une réflexion sur ce risque qui avait présidé aux choix d'origine du RMI. On en trouve trace dans

- * le niveau initial (43% du SMIC)
- * le choix de l'indexation : la « distance » entre le RMI et le SMIC était appelée à croître
- * la proratisation du RMI dans les DOM (le RMI y était plus bas parce que le SMIC des DOM était plus faible qu'en métropole)

Cette interrogation est-elle actuellement fondée ?

La « rentabilité du travail » s'est substantiellement accrue notamment avec le décrochage RSA/SMIC et la création du RSA activité.

Les principaux enseignements de l'étude de la DGT sur la rentabilité du travail.

- 1) pour l'ensemble des situations familiales étudiées et quel que soit le temps de travail, à l'exception des gains de la bi activité pour les couples, les gains pérennes à l'emploi ont progressé entre 1999 et 2012
- 2) les travailleurs sortent plus rapidement de la pauvreté en 2012 qu'en 1999 ; autrement dit la quotité travaillée (temps de travail au SMIC ou salaire horaire pour un temps plein) nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté est moindre aujourd'hui qu'il y a dix ans
- 3) les gains à l'emploi par heure travaillée en 1999 et 2012 sont importants.

Si on remonte encore dans le temps à 1989, le supplément de revenu lié à la reprise d'activité était inférieur à 1€ (en euro 2010), il est actuellement de 3 euros ?.

Par ailleurs les analyses de terrain montrent que « l'incitation monétaire », à supposer que l'allocataire la comprenne, n'est pas citée comme un élément déterminant dans les appréciations des allocataires. Enfin les comportements d'activité ne marquent pas, au contraire, de refus du travail.

Malgré les idées reçues, il est important de rappeler que, lorsque l'on interroge les allocataires, on retrouve, comme pour l'ensemble de la société française, un fort attachement à la valeur travail. Dans la récente étude MRIE « RSA et pauvreté », 56% des personnes interrogées ont travaillé au cours des 18 derniers mois ; 77% ont recherché un travail sur cette période et la première réponse sur les difficultés rencontrées pour trouver du travail est l'absence d'offres (53%), avant la santé (33%), le transport (27%), la garde d'enfants (15%).

On peut donc penser qu'il n'y a pas de contre-indication à une augmentation progressive du RSA dont l'opportunité en termes de « niveau de vie » est incontestable

b4.2) un problème de « légitimation » du RSA ensuite.

La revalorisation du RSA doit s'accompagner de mesures permettant de progresser sur :

- l'efficacité de la politique « d'équilibre entre droits et devoirs » qui passe par un suivi personnalisé plus effectif de l'allocataire en termes d'insertion et sa promotion dans l'emploi
- la lutte contre la fraude
- la compréhension par l'opinion publique de la réalité du RSA.

b4.3) un problème financier enfin.

Selon les premiers travaux, la dépense totale pour la revalorisation de 25% du RSA serait proche de 3,1Md€. Ce calcul n'incluant pas l'évolution du taux de recours qu'il faudra bien prendre en compte.

- le besoin brut de financement est élevé. On étudie au IV des pistes de financement.
- le Vice président du Conseil général du Rhône a déclaré ne pas pouvoir adhérer à une forte augmentation du RSA si on n'en revoyait pas le partage de la charge qu'elle implique entre les Départements et l'Etat.

*
* * *

Dans ce contexte, une augmentation progressive du RSA sur le quinquennat devrait être envisagée en fonction des progrès réalisés sur les champs précités.

b5) y a-t-il des alternatives à l'augmentation proposée ci-dessus ?

Une augmentation quasi générale du RSA pourrait être obtenue par la suppression du forfait logement⁵⁶ :

Le coût de la mesure serait de 2,7Md€ (pour un plein recours au RSA activité). L'augmentation du RSA serait de 57€/mois pour les personnes isolées sans enfant ; de 114€/mois pour les ménages de deux personnes et de 141€/mois pour les ménages d'au moins trois personnes.

Mais cette réforme laisserait de côté 10% des bénéficiaires, sans doute les plus pauvres notamment les personnes à la rue, auxquels on n'applique pas actuellement le forfait logement. La majorité des membres du groupe y est hostile préférant l'augmentation générale décrite plus haut.

b6) des améliorations du RSA sur des populations cibles ?

Le groupe a évoqué les pistes suivantes :

- sortir de la base ressources (source DGT) tout ou partie du Complément familial si on veut donner un coup de pouce aux familles nombreuses (même si le ratio RSA/seuil de pauvreté n'est pas anormalement dégradé par rapport aux autres ménages au RSA). Le RSA est majoré de 160€/mois soit 15,3% pour une famille de trois enfants⁵⁷. Le coût est de 200M€, charge atteignant 300M avec un recours à 100% au RSA activité.

- sortir de la base ressources l'allocation de base de la PAJE.

La réforme aurait un coût de 500M€, charge atteignant 700M€ avec un recours à 100% au RSA activité. Elle améliorerait le RSA des familles ayant un enfant de moins de trois ans de 182€/mois/enfant (soit 25,5% pour une famille avec un enfant ; 42,5% pour deux enfants)

- substituer à l'échelle actuelle celle de l'INSEE ce qui supposerait d'augmenter le RSA des familles ayant un/des enfant(s) à charge de plus de 14 ans (avec réintégration de la majoration pour âge dans la base ressources). La réforme serait favorable aux familles de un et deux enfants ayant à leur charge un adolescent ou un jeune adulte⁵⁸.

⁵⁶ Source DGT.

⁵⁷ 13% pour une famille de quatre enfants et 11,2% pour une famille de cinq enfants.

⁵⁸ On compte 200 000 jeunes de plus de 18 ans au RSA de leurs parents

*
* *

La plupart des associations du groupe ne sont pas favorables à des augmentations ciblées qui interviendraient en lieu et place de l'augmentation générale du RSA.

Recommandation n°45 : Etudier le recalage en cinq ans du RSA sur le niveau qui était, lors de sa création, celui du RMI par rapport au SMIC

3) l'indexation du RSA

Une fois définie un éventuel recalage du RSA, reste à définir son indexation.

Trois thèses sont en présence :

- l'indexation sur les prix. Sur le long terme, où on peut espérer une croissance du seuil de pauvreté en euros constants, elle réamorcerait le décrochage entre le RSA et le seuil de pauvreté. Par contre elle peut se révéler « positive » si le seuil de pauvreté recule en euros constants (ce qui est le cas actuellement).

Pour certains l'indexation sur les prix devrait être calée sur un indice plus représentatif des consommations des ménages pauvres que l'indice général de l'INSEE. On a dit plus haut que l'écart entre les deux indices suivis par l'INSEE (indice général et indice du 1^{er} décile) était très faible.

- l'indexation sur un élément salarial. C'est, normalement, l'indexation la plus dynamique et donc la plus coûteuse (par rapport à la règle actuelle).

- l'indexation sur un indice mixte : les prix plus un pourcentage de la croissance par exemple ou le SMIC sans coup de pouce (évolution comme les prix plus la moitié de la progression du salaire horaire).

Le groupe a souhaité qu'on adopte une indexation plus dynamique que les prix de sorte à donner aux personnes les plus pauvres le droit à bénéficier d'une part de la croissance et de l'enrichissement de la nation.

Il a par ailleurs considéré dans sa majorité qu'on devrait laisser aux allocataires du RSA le bénéfice d'une indexation minimale (les prix) même dans une période de stagnation voire de recul en euros constants du seuil de pauvreté.

Recommandation n°46 : Pour éviter un nouveau décrochage du RSA, retenir une règle d'indexation plus favorable que l'indexation sur les prix.

4) l'amélioration du taux de recours

Le rapport d'évaluation (2012) estime le taux de non recours du RSA socle à plus de 30%, taux élevé pour une prestation pourtant bien connue. Si ce taux est plus faible pour le RSA majoré (20%), il laisse perplexe dans la mesure où la CAF connaît vraisemblablement les informations pour détecter une situation de RSA majoré. Il conviendrait d'analyser les raisons de ce non recours.

Quant au RSA activité, on ne dispose pas d'indication réaliste sur le niveau de recours qu'on pourrait obtenir.

Rappelons que la progression d'un point du taux de recours majore les dépenses de RSA de 80M€

II) RSA ACTIVITE ET PPE

Voir Annexe 10, DREES articulation RSA activité et PPE.

a) La situation des actifs de faible rémunération ne correspond pas aux objectifs des promoteurs des deux dispositifs qui complètent cette rémunération

- le taux de non recours au RSA activité seul est très élevé (68%), il prive les non recourants d'une prestation moyenne de 130€/mois.
 - le gel de la PPE depuis 2009 en diminue l'apport en en restreignant le champ.
- Il faut sortir de cette situation choquante.

b) Derrière cet objectif commun, deux thèses s'opposent.

Pour certains, il faut améliorer le recours au RSA activité sans en changer l'architecture (mais éventuellement en ajustant tel ou tel de ses paramètres). Pour d'autres, il faut renoncer au RSA activité et basculer sur une PPE rénovée et bien entendu « dégelée ».

Le choix entre ces deux thèses est difficile en termes politiques, techniques et symboliques. Le groupe n'a pas eu le temps de les expertiser. Mais il souligne de façon unanime qu'il convient de trancher au plus tôt pour asseoir une politique ferme de soutien au revenu des travailleurs pauvres.

1) la logique du RSA activité

a) Le RSA activité poursuit un double objectif :

- assurer aux allocataires du RSA socle un intéressement permanent et simple en cas d'activité : l'allocataire « garde » 62% de ses gains (38% s'imputant sur son allocation de RSA). Les sommes distribuées sont conséquentes quand on les rapporte à son revenu.
- assurer aux travailleurs dont le revenu d'activité est supérieur au RSA socle un accès direct au RSA activité

Le cadre du RSA (attribution au ménage et non à l'individu, identité dans les procédures, gestion trimestrielle) assurent la continuité du RSA depuis la situation des « sans ressources » jusqu'au revenu d'activité qui fait sortir le ménage allocataire du RSA. La gestion trimestrielle permet de tenir compte rapidement de la variation des revenus.

b) En fait, cette logique est brouillée

- le « taux d'intéressement » n'a ni la constance, ni la lisibilité, ni le niveau souhaités.

Le vrai taux d'intéressement

La prise d'une activité et sa variation éventuelle se répercutent sur des droits connexes (le cas échéant imputation sur la PPE, sur l'allocation de logement, sur le droit à la CMUC et l'ACS, sur les aides distribuées par les collectivités locales...).

De ce fait, le revenu disponible baisse par à coups sur une période de plusieurs mois jusqu'à se stabiliser une fois ces rétroactions intervenues.

Après stabilisation le supplément de revenu pérenne lié à l'activité est ainsi, pour une personne isolée sans enfant, locataire au plafond en zone 2, de 50% si l'activité est de 0,5 SMIC : de 42% pour une activité de 0,75 SMIC et de 43% pour une activité de 1 SMIC.

Ces suppléments de revenu (en pourcentage du revenu des ménages inactifs) diminuent avec la taille de la famille

- l'extrême instabilité des droits interdit aux allocataires de prévoir leur revenu des mois à venir. Le flux – excessif – de rappels et d'indus ajoute à cette confusion.
- l'intégration du traitement des « petits actifs » dans le RSA les « tirerait » vers le monde de l'assistance dans lequel ces actifs ne se reconnaissent pas (c'est le « je travaille » ; donc je n'ai pas vocation à rentrer dans le monde des « exclus »). Il est vrai qu'il est difficile pour un actif dont le salaire est déjà significatif de se croire concerné par le RSA activité.

c) peut-on cantonner les défauts du RSA activité :

Les projets évoqués portent sur

- l'augmentation du taux d'intéressement pour compenser la perte ou la diminution de droits connexes (on évoque une « pente » à 70%)
- le passage à une gestion mensuelle, éventuellement associée au « blocage » des droits connexes par leur annualisation
- un effort de communication sur le RSA activité qui amène les allocataires potentiels à le demander.

2) la PPE

a) la bascule vers la PPE

Il s'agirait de supprimer le RSA activité auquel se substituerait une PPE rénovée.

Les tenants de cette thèse

- sont sceptiques sur la possibilité d'améliorer substantiellement le taux de recours au RSA
- considèrent que la PPE a des atouts
 - * automaticité de l'attribution ce qui explique un bon taux de recours
 - * pas de rétroaction sur les droits connexes
 - * distribution, certes en N+1, d'une somme qui peut être conséquente, ce qui est apprécié par les allocataires (alors que nombre d'allocataires du RSA activité perçoivent une petite prestation mensuelle)
 - * le crédit d'impôt serait vécu de façon moins stigmatisant que le RSA (c'est une situation banale... comme les plus riches en ont)
- pour certains, la PPE, prestation plus individualisée que le RSA qui gère un ménage, est plus cohérente avec l'objectif recherché de compléter un petit revenu d'activité. Ils pousseraient d'ailleurs volontiers dans la voie d'une individualisation totale (qui aurait au demeurant le mérite de mettre les personnes dans un même statut qu'elles vivent mariées, Pacsées ou en concubinage⁵⁹)

b) si on devait opter pour la PPE, il conviendrait bien évidemment d'en revoir les paramètres

Cette révision devrait apporter une aide conséquente aux petits actifs (rappelons que la prestation de RSA activité est en moyenne de 160€/mois avant imputation sur la PPE et rétroactions sur les autres éléments du revenu des allocataires). Cela passe vraisemblablement par la concentration de la PPE comme le souhaitait la Cour des Comptes qui en regrettait la dispersion).

⁵⁹ La PPE actuelle « ignore » le concubinage ; les deux concubins ont un droit personnel à la PPE

*
* *

Le groupe considère qu'il faudrait procéder au 1er semestre 2013 à un examen complet de l'orientation à retenir. Ce choix entre RSA activité et PPE est un sujet majeur, qui doit permettre de définir le moyen d'action privilégié pour soutenir les travailleurs pauvres.

Recommandation n°47 : **Au premier semestre 2013, étudier les avantages et limites respectifs du RSA activité et de la PPE pour déterminer le dispositif le plus adapté pour soutenir les travailleurs pauvres.**

3) LE RSA JEUNES

L'accès au RSA des jeunes adultes est limité en droit

- ils n'ont pas droit au RSA socle sauf s'ils ont des enfants à charge (ils sont 200 000 dans ce cas). Par ailleurs 200 000 sont éligibles au RSA de leurs parents.

- leur accès au RSA activité est sévèrement bridé par les conditions d'activité antérieure.

L'effectif des allocataires (9000 allocataires) est très inférieur à ce qui était attendu (160 000). L'écart – mal documenté – est lié à un déficit de taux de recours et très vraisemblablement à une surestimation de la cible potentielle.

Le groupe a écarté à ce stade l'extension du RSA aux jeunes adultes

Il considère qu'on peut progresser dans deux directions :

- en déverrouillant de façon progressive les conditions d'activité actuellement retenues ;
- en étudiant un système de parcours contractuel⁶⁰ pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi appuyé sur des phases de formation professionnelle et d'insertion, le contractant (par exemple les missions locales) disposant d'une enveloppe financière permettant d'assurer, dans les cas les plus difficiles, un revenu limité et temporaire entre ces phases. Encore faudrait-il renforcer les missions locales et les doter d'enveloppes cohérentes.

Recommandation n°48 : **Etudier la possibilité de procéder à un déverrouillage progressif des conditions d'activité pour l'accès au RSA des moins de 25 ans**

Recommandation n°49 : **Etudier la mise en place au profit des jeunes d'un parcours contractuel animé par les missions locales en référence au dispositif TRACE institué par la loi de 1998 de lutte contre les exclusions**

IV) LE FINANCEMENT DES ACTIONS D'AMÉLIORATION DU RSA

1) on peut trouver quelques marges d'action dans la gestion du principe selon lequel les créances alimentaires dont dispose l'allocataire sur son ex-conjoint sont préciputaires sur le RSA

⁶⁰ Certains membres du groupe ont évoqué le programme Trace de 1998.

2) Le coût brut de 3,1 Mds d'€ pour les finances publiques de la revalorisation du montant forfaitaire du RSA peut être :

- réduit, en excluant de la revalorisation exceptionnelle le RSA majoré. On aurait ainsi une convergence des niveaux de RSA. L'économie, en cours de chiffrage, se situe vraisemblablement aux environs de 400M€.

- en partie gagé par la suppression de la prime de Noël à destination des bénéficiaires du RSA (qui a été créée en 1998 pour compenser en partie la dévalorisation du RSA) soit 400M€⁶¹. En adoptant cette position, le groupe tire la conséquence de la préférence forte qui est la sienne pour une amélioration du revenu mensuel sur l'octroi d'une majoration exceptionnelle (prime de Noël ou prime de PPE).

Si toutefois on maintenait la prime de Noël, il serait logique de diminuer le taux pilote de 3%/an analysé ci-dessus.

Il va de soi que ces deux mesures ne sont acceptables que si elles sont mises en œuvre pour contribuer au financement de la revalorisation du RSA proposée ci-dessus.

3) les économies liées à un gel durable de la PPE (qui actuellement sont importantes) sont-elles opportunes ?

On a dit supra qu'il n'était pas concevable de geler durablement la PPE si on n'améliore pas de façon radicale le RSA activité. Si on garde la PPE, les économies envisageables ne pourraient résulter que de la concentration de la PPE (en éliminant les allocataires qui ne perçoivent qu'une prestation très faible au regard de leur revenu⁶²). Elles ne sauraient donc être massives.

V) L'ALLOCATION DE SOLIDARITE SPECIFIQUE (ASS)

Cette prestation créée en 1984 constitue le deuxième étage de l'indemnisation du chômage.

Le qualificatif de « solidarité » renvoie à trois caractéristiques de la prestation.

- c'est un minimum social dont la valeur de base (475€/mois actuellement) est forfaitaire alors que l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est liée directement au salaire de référence du chômeur. La perte d'allocation au moment de la bascule en ASS est forte et augmente avec le revenu du chômeur : en 2010, la moitié des allocataires font face à une diminution de 54% du montant de leur allocation⁶³.

- la prestation est concentrée sur les ménages modestes par le recours à un plafond de revenus (revenus de l'allocataire et le cas échéant de son conjoint) alors qu'il n'y en n'a pas pour l'ARE.

- elle est financée par l'Etat (alors que l'ARE, prestation contributive est financée par les cotisations de chômage).

⁶¹ On étudie une démarche parallèle pour l'ASS (voir ci-dessous) avec une prime de Noël de 70M€.

⁶² Le montant minimal de PPE restitué est de 30€.

⁶³ Cette perte est partiellement « compensée » par l'octroi ou l'augmentation de leur allocation de logement (cf. annexe sur « abattements et neutralisations en allocation de logement).

Pour l'essentiel l'ASS est ouverte aux chômeurs qui ont épuisé leur droit à l'ARE. Mais tous ne sont pas éligibles. Il faut qu'ils disposent de références d'activité salariale antérieure à l'ouverture de l'ARE (cinq ans dans les dix ans précédant le chômage).

Ces deux conditions – activité antérieure et plafond de ressources – expliquent que le ratio du flux d'entrée à l'ASS/flux de sortie de l'ARE soit de l'ordre de 25%.

L'ASS est, le cas échéant majorée des prestations familiales⁶⁴ et des aides au logement⁶⁵.

Le cumul partiel entre l'ASS et une activité professionnelle est possible mais sur une durée limitée (un an) et de façon dégressive (le cumul est plus généreux au premier semestre qu'au second). Moins d'un allocataire sur cinq est en activité réduite.

L'ASS est servie sans limite de durée de 18 ans jusqu'au passage à la retraite.

Ces conditions expliquent que la majorité des allocataires de l'ASS soit pauvre (revenu total inférieur à 60% du revenu médian).

La population des allocataires de l'ASS est relativement âgée (et le très faible taux de jeunes – 2% ont moins de trente ans – s'explique par les conditions d'activité antérieure).

La durée de perception est longue (723 jours en moyenne ; 42% des allocataires ont une durée de perception supérieure à un an).

1) la « régression » de l'ASS

- le montant de la prestation est indexé sur les prix, ce qui explique la croissance tendancielle de l'écart entre l'ASS et l'ARE qui la précède : l'écart entre la médiane des montants de l'ARE et la médiane des montants de l'ASS s'est ainsi accru passant de 49 à 54% entre 2004 et 2008 par exemple).

- les plafonds de ressources sont indexés sur les prix ce qui diminue tendanciellement le champ de l'ASS.

- les plafonds de ressources du couple ont été sévèrement réduits

- on a supprimé (pour le flux des entrants) le régime particulier de l'ASS majorée réservée aux chômeurs âgés.

2) la cohérence entre ASS et RSA

a) un constat : des allocataires de l'ASS sont aussi allocataires du RSA

a1) c'est le cas pour le RSA socle

- pour les allocataires isolés sans activité professionnelle dès lors qu'ils ont des enfants : le cumul ASS/Prestations familiales est en effet inférieur au RSA.

- pour un couple où aucun des conjoints n'a d'activité professionnelle.

	Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants	Couple avec 4 enfants
Revenu à l'ASS (PF et AL incluses)	740	795	844	1025	1397	1553
Revenu au RSA socle (y c AL)	665	897	1077	1296	1482	1667
Seuil de	950	1425	1710	1995	2280	2565

⁶⁴ La moitié des entrants en ASS ont au moins un enfant à charge.

⁶⁵ Compte tenu du niveau des points de sortie des aides au logement et des revenus des allocataires de l'ASS, une grande majorité de ces allocataires a droit aux aides au logement s'ils sont locataires ou accédants à la propriété.

pauvreté						
----------	--	--	--	--	--	--

Les enfants ont moins de 14 ans

Dans ces cas, l'allocataire a droit à un différentiel de RSA

a2) c'est le cas pour le RSA activité dans la mesure où le revenu d'un allocataire qui cumule partiellement ASS et revenu d'activité peut être inférieur au point de sortie du RSA activité.

Comme les systèmes d'intéressement respectifs du RSA activité et de l'ASS sont de logiques différentes, ils peuvent se superposer.

Pour l'ASS, la durée de cumul est limitée à un an et le taux de cumul baisse sensiblement entre le premier et le second semestre. Durant cette période, l'allocataire de l'ASS peut bénéficier du cumul ASS/salaire et avoir droit en sus à un intéressement au titre du RSA activité. Au terme de cette année, l'ASS est supprimée ou très réduite et le chômeur peut ouvrir un droit au RSA activité.

Cette superposition ASS/RSA est une source de complexité (gestion mensuelle par Pôle emploi/gestion trimestrielle par la CAF) et vraisemblablement d'incompréhension. Et en tout état de cause, on reste souvent, avec ces deux dispositifs, dans des revenus voisins inférieurs au seuil de pauvreté.

C'est dans ce contexte qu'on avait envisagé de réunifier ASS et RSA. Le Gouvernement devait déposer avant le 1er décembre 2009 un rapport sur la mise en cohérence des deux prestations. Ce rapport n'a pas été déposé.

b) la superposition ASS/RSA est actuellement limitée

Seuls 6,5% des allocataires de l'ASS auraient une allocation de RSA, soit 25 000 (moins de 1% des allocataires du RSA).

c) une présomption de non recours au RSA

On peut se demander si l'extrême complexité de l'emboîtement ASS/RSA n'abrite pas un non recours au RSA. Ce sujet est peu documenté (une étude a été menée en 2007 en Bretagne avec l'ASSEDIC de Bretagne, la CAF d'Ille-et-Vilaine et le CODESPAR de Rennes sur les allocataires ASS en activité réduite)⁶⁶.

Le taux de superposition précité peut en effet sembler faible.

Il conviendrait de mener sur un échantillon d'allocataires une analyse rigoureuse du taux de recours au RSA.

Recommandation n°50 : Mener une étude sur un échantillon de bénéficiaires de l'ASS sur la fréquence des situations ouvrant le droit au RSA et sur les causes du non-recours s'il est avéré.

d) les suites à donner à cette étude

Si le non recours est faible ou marginal, il n'y a pas d'urgence à vouloir réorganiser ces deux prestations. S'il s'avère élevé, il sera nécessaire

- d'analyser la pertinence d'une réunification de ces deux minima sociaux. Ce sera un exercice difficile avec un point dur touchant les droits à la retraite⁶⁷. L'allocataire ASS valide

⁶⁶ Voir n°7 des contributions de l'agence des solidarités actives.

⁶⁷ Le Mouvement national des chômeurs et précaires souhaite que le RSA ouvre validation de droits à la retraite.

des droits au régime de base et aux régimes complémentaires ; l'allocataire du RSA n'acquiert aucun droit à retraite sauf s'il est demandeur d'emploi, auquel cas, la première période de chômage non indemnisé, continue ou non, sera prise en compte (dans la limite d'un an).

- d'améliorer le recours au RSA si les deux régimes restent séparés.

* a minima, Pôle emploi peut sensibiliser les allocataires ASS sur les droits à prestation dont ils peuvent bénéficier : le RSA mais aussi la CMUC et les aides au logement⁶⁸.

* dans l'état actuel des informations dont il dispose, Pôle emploi ne peut « gérer » le RSA des allocataires ASS (il ne connaît pas les prestations familiales ou la situation de logement par exemple, données nécessaires à la gestion du RSA notamment). Il peut par contre notifier à la CAF les ouvertures de droit à l'ASS de sorte que la CAF instruisse un dossier de RSA.

e) Les termes du problème pourraient être modifiés

- Soit par une augmentation du RSA socle qui ne serait pas accompagné d'une revalorisation de l'ASS (les montants du RSA devenant systématiquement plus élevés que l'ASS). L'intégration apparaîtrait naturelle

- Soit par une redéfinition plus globale de l'indemnisation du chômage.

Recommandation n°51 : Demander à Pôle Emploi d'assurer une meilleure information des bénéficiaires de l'ASS sur leur droit éventuel au RSA et aux aides au logement. Etudier l'opportunité de communiquer aux CAF les ouvertures d'ASS

3) L'avenir d'une ASS autonome

Si l'ASS devait rester un régime autonome, on devrait envisager une meilleure indexation (du montant et du plafond). Le groupe n'en a pas étudié les termes.

VI) RSA et ARE

La zone de superposition entre l'ARE et le RSA est faible. Elle existe pour les allocations ARE d'un faible montant dans des ménages où l'allocataire est sans activité et où le conjoint n'a pas d'activité (ou n'a que des activités réduites) et qui ont des enfants à charge.

Il est possible que ces allocataires n'aient pas conscience de leur droit au RSA.

Il conviendrait d'étudier cet éventuel non recours et, s'il s'avère significatif, de demander à Pôle Emploi de sensibiliser les allocataires dont l'ARE est très faible sur l'opportunité de se renseigner sur leur droit au RSA.

Recommandation n°52 : Demander à Pôle Emploi d'assurer une meilleure information des bénéficiaires de l'ARE sur le droit au RSA et de les orienter vers les CAF ou CMSA

⁶⁸ Sur le recours à l'aide au logement des allocataires de l'ASS voir ci dessus au Chapitre I.

VII) AUTRES MINIMA SOCIAUX

Dans le temps qui lui était imparti, le groupe n'a abordé les problèmes concernant les autres minima sociaux que de façon très partielle.

1) Pour le Minimum vieillesse, il souligne

- la priorité qui s'attache à la vérification que les allocataires potentiels ont bien recours au Minimum vieillesse (voir Chapitre II)
- l'opportunité d'étudier une formule de cumul entre le Minimum vieillesse et l'activité
- l'intérêt de rationaliser l'assiette de l'allocation logement.

Recommandation n°53 : Mesurer le non recours au minimum vieillesse et étudier la possibilité d'une formule de cumul entre le MV et l'activité, ainsi que la possibilité de rationaliser l'assiette de l'allocation logement

2) Pour l'AAH, il a pris acte de la position de l'APF sur l'individualisation du droit (on ne prendrait plus en compte les revenus du conjoint), problème cité en Section 1 et qui mérite un examen au fond sur l'ensemble de notre protection sociale

3) Pour l'AAH et le Minimum vieillesse, il prend acte de l'augmentation importante de ces minima sociaux ces dernières années.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, notre groupe souhaite mettre l'accent sur trois éléments de son rapport.

1) Les dépenses publiques qui doivent être mobilisées pour contenir, puis faire reculer la pauvreté sont significatives. Mais s'agissant des droits élémentaires des personnes – dont beaucoup sont de valeur constitutionnelle – on ne saurait leur opposer une contrainte financière. Elles sont de l'ordre de l'exigence.

Nous sommes conscients que dans la période actuelle, les marges d'action sont limitées. Cela justifiera qu'on étale sur le quinquennat les progrès à mener et qu'on se concentre sur quelques priorités. Nous avons par ailleurs exploré dans notre rapport des pistes de financement qui gagent pour partie les réformes que nous proposons.

Pour une nation qui investit un tiers de sa richesse dans la protection sociale, ce serait un échec si l'on renonçait à l'ambition de lutte contre la pauvreté au motif que les contraintes de finances publiques sont fortes. Il faut, dans ces contraintes, faire place aux plus démunis, considérer que l'effort de la nation leur est dû. Il représente un investissement puisqu'il permet de limiter la précarité qui empêche les plus fragiles de quitter des logiques de survie, de diminuer les renoncements aux soins, de contenir le surendettement ou de prévenir les expulsions locatives... Il s'agit pour les plus pauvres de s'inscrire dans un projet d'insertion et de retrouver progressivement une autonomie source de responsabilité.

2) Trois mesures sont pour nous incontournables :

- En priorité l'augmentation du RSA pour qu'il retrouve sa valeur initiale avec un mécanisme d'indexation qui empêche à nouveau son décrochage.

- L'amélioration substantielle du taux de recours aux prestations sociales grâce à une mobilisation exceptionnelle de l'Etat, des collectivités territoriales, des caisses de protection sociale et du secteur associatif.

- Un effort résolu en faveur des jeunes, notamment ceux qui n'accèdent ni à la formation, ni à l'emploi

3) Pour les ménages vulnérables, dont les conditions de vie sont difficiles et l'accès à la formation et l'emploi malaisé, leur accompagnement dans toutes les actions d'insertion, à commencer par les plus quotidiennes (se domicilier, avoir des prestations à bonne date, pouvoir les comprendre et ainsi prévoir son budget, apprendre à se faire entendre...) requièrent des moyens humains. Ils sont actuellement insuffisants dans certains services publics.

Notre pays a mis en place des prestations légales de bonne qualité, mais sa performance est moins satisfaisante pour l'accompagnement des personnes vers l'accès au droit, la formation, l'emploi et la citoyenneté.

Il est temps de renforcer nos services et de donner aux associations la sécurité juridique et financière leur permettant d'exercer leurs fonctions d'appui aux plus modestes d'entre nous.