Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu

Cycle 3 – Périmètre de la réforme

VERS
UN REVENU
UNIVERSEL
D'ACTIVITÉ

7 novembre 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE 2

INTRODUCTION 5

QUEL PERIMETRE POUR LE FUTUR REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ? 6

INTRODUCTION : LES OBJECTIFS DE LA REFORME 6

1. Le périmètre *a minima* du revenu universel d'activité comprend le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement 8

1.1. L'option a minima cible les aides qui constituent aujourd'hui le cœur du système de solidarité 8

1.2. L'articulation entre ces trois prestations doit être repensée 12

1.3. Le RUA : une prestation globale dont les composantes seront mieux articulées entre elles dans toutes les situations 15

2. Un objectif : une intégration *« la plus large possible »* des aides de solidarité augmenterait les bénéfices de la réforme en matière de lutte contre la pauvreté 20

2.1. Pourquoi une intégration la plus large possible ? 20

2.2. Comment garantir le maintien des objectifs spécifiques des aides qui intègreront le RUA ? 21

2.3. Quelle harmonisation nécessaire entre les aides pour atteindre les objectifs poursuivis par la mise en place du RUA ? 21

3. Les enjeux d'une intégration de l'allocation de solidarité spécifique au RUA 22

3.1. L'ASS présente des limites importantes en matière d'équité et de gain au travail pour ses bénéficiaires 22

3.2. Le scénario d'une intégration de l'ASS au RUA 25

3.3. Les difficultés d'une non-intégration de l'ASS au RUA 26

4. Les aides aux personnes âgées 28

4.1. Pourquoi étudier l'intégration des aides aux personnes âgées dans le RUA ? 28

4.2. Les garanties à apporter en cas d'intégration du minimum vieillesse au RUA 33

4.3. Le scénario d'une intégration des aides aux personnes âgées au sein du RUA 34

4.4. Les difficultés d'une non intégration des aides aux personnes âgées au RUA 34

5. Les aides aux personnes en situation de handicap 36

5.1. Pourquoi étudier l'intégration des aides aux personnes en situation de handicap dans le RUA ? 36

5.2. Les garanties à apporter à une éventuelle intégration de l'AAH au RUA 44
5.3. Les scénarios possibles d'une intégration de l'AAH au RUA 45
5.4. Les difficultés d'une non intégration de l'AAH au RUA 49

6. Les aides aux personnes en situation d'invalidité 51
6.1. Limites de l'ASI et opportunités d'une intégration au RUA 51
6.2. L'intégration de l'ASI au RUA dépend fortement de l'intégration ou non de l'AAH 54
6.3. Les scénarios possibles d'une intégration de l'ASI au RUA 55
6.4. Les difficultés d'une non intégration de l'ASI au RUA 57

7. Les aides aux jeunes adultes 58
7.1. Panorama des aides bénéficiant aujourd'hui aux jeunes adultes, directement et indirectement 58
7.2. Ouvrir le RUA aux moins de 25 ans pose la question de son articulation avec l'ensemble des aides aux jeunes adultes 61
7.3. Les options possibles pour ouvrir le RUA aux jeunes de moins de 25 ans 61

QUELLE BASE RESSOURCES POUR LE RUA ? 69

1. Quels critères à prendre en compte lors de la définition de la base ressources ? 69
1.1. Définir la base ressources d'une prestation de solidarité : un choix à plusieurs dimensions 69
1.2. Le caractère individualisé ou conjugalisé de la prestation et la modalité de prise en compte des personnes à charge influent sur le contour de la base ressources 70
1.3. Le choix en matière de base ressources renvoie à la meilleure manière de concilier des objectifs d'équité, de lisibilité et de facilité de mise en œuvre 71

2. Quelle nature de revenus et quelle modalité de leur mesure pour la base ressources du RUA ? 72
2.1. La nature des revenus pris en compte et la façon de les mesurer diffèrent aujourd'hui d'une prestation de solidarité à l'autre 72
2.2. Avantages et inconvénients de l'absence d'harmonisation des bases ressources de nos prestations de solidarité 75
2.3. Le processus d'harmonisation ne conduit pas à réduire le montant des prestations dont les bases ressources se trouveraient élargies. 75

3. Quelle période de référence et quelle fréquence d'actualisation pour la base ressources du RUA ? 76
3.1. Aujourd'hui, les périodes de référence et les fréquences d'actualisation diffèrent selon la prestation 76
3.2. Un arbitrage délicat à trouver entre prévisibilité de la prestation versée et adaptabilité de son montant aux variations des ressources de son bénéficiaire ... 78

INTRODUCTION

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparait qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

Le premier cycle « Constats » a permis de dresser un état des lieux de notre système de soutien au revenu des ménages modestes. ***Les caractéristiques et les limites du système actuel*** *ont été présentées, de même que* ***les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté*** *et l'état actuel des connaissances en matière* ***de non-recours aux droits****.*

Le deuxième cycle a permis d'échanger sur les « Principes et objectifs » de la réforme du revenu universel d'activité. Ont été abordées la notion de ***revenu décent*** *et les différentes façons d'en approcher la mesure, les avantages et inconvénients des grands modèles de prestations envisageables (****individualisation, quasi-individualisation ou familialisation)****, les* ***droits et devoirs*** *associés au revenu universel d'activité et les enjeux liés à une possible* ***automatisation*** *de son attribution et de son versement.*

*

Le troisième cycle de concertation, que cette mise de jeu vise à nourrir, porte sur le périmètre de la future prestation. Cette note présente les scénarios possibles de regroupement au sein du revenu universel d'activité des aides formant notre système de solidarité, ainsi que les enjeux liés à la mise en cohérence de leurs bases ressources.

QUEL PERIMETRE POUR LE FUTUR REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE ?

INTRODUCTION : LES OBJECTIFS DE LA REFORME

Dans son discours du 13 septembre 2018, le Président de la République a présenté le projet de revenu universel d'activité (RUA) comme « *fusionnant le plus grand nombre d'aides possibles* » et ciblant explicitement le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Dans le cadre de la concertation menée sur la réforme, il s'agit donc d'instruire des scénarios de regroupement de prestations de solidarité, qui diffèreront selon le champ des prestations regroupées. Le premier scénario *a minima* est celui qui est mentionné explicitement dans le discours présidentiel : il consiste à regrouper au sein du RUA le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. On envisage ensuite le regroupement additionnel des autres prestations de solidarité, en détaillant, prestation par prestation, les avantages et les inconvénients à les voir rejoindre ou non le champ du RUA.

Les quatre objectifs fixés à la mise en œuvre d'un revenu universel d'activité doivent être gardés en mémoire pour guider cette analyse.

- Un **objectif de solidarité** : le revenu universel d'activité doit apporter un soutien financier aux ménages modestes suffisant pour qu'ils puissent vivre dignement.
- Un **objectif de lisibilité** : le revenu universel d'activité doit offrir aux allocataires la lisibilité et la simplicité nécessaires pour que chacun puisse comprendre et accéder à ses droits facilement.
- Un **objectif d'équité** : le revenu universel d'activité doit traiter avec la plus grande équité l'ensemble des situations, selon des critères clairs et reconnus par tous.
- Un **objectif de gain au travail** : pour les personnes susceptibles de travailler, le revenu universel d'activité doit garantir un gain monétaire au travail, c'est-à-dire s'assurer que dans tous les cas le revenu disponible augmente en cas de reprise d'un emploi ou d'augmentation des revenus du travail. Cela suppose de contrôler la dégressivité du RUA, et de la contrôler d'une manière qui soit claire et compréhensible par tous.

Le cadre de travail pour la concertation sur le revenu universel d'activité

Dans le cadre des travaux de définition du revenu universel d'activité, on raisonne sous une hypothèse conventionnelle de neutralité budgétaire de la réforme. Cela signifie que l'on cherche à penser la transformation du paysage des aides de solidarité sous l'hypothèse qu'aucun euro n'est économisé, ni qu'aucun euro supplémentaire n'est dépensé. Renoncer à cette hypothèse mettrait le décideur public dans l'incapacité juger de l'efficience, donc de la pertinence, des différents scénarios envisagés, puisque leur comparaison, que ce soit entre eux ou avec le système existant aurait peu de sens.

Cette hypothèse de travail s'entend néanmoins hors augmentation du taux de recours. En effet, procéder autrement ne permettrait pas, là encore, de porter un jugement pertinent sur la réforme envisagée. Autrement dit, dans l'ensemble des scénarios explorés, toute hausse du taux de recours lié à la réforme fait l'objet d'un financement complémentaire, au-delà de l'enveloppe actuelle dévolue aux prestations de solidarité intégrées au RUA.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris l'engagement qu'aucun euro de prestation de solidarité aujourd'hui versé aux personnes en situation de handicap et à leurs familles ne sera transféré vers d'autres catégories de ménages. Cela signifie concrètement que l'on raisonne sous l'hypothèse que la création du RUA ne modifie pas l'effort financier de solidarité en faveur des personnes en situation de handicap.

Ces hypothèses ont un caractère conventionnel et ne présagent en rien du cadrage budgétaire qui sera retenu au final. Elles sont simplement nécessaires à la bonne conduite de la réflexion sur la transformation de notre système de prestation de solidarité.

- Elles permettent de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre lorsqu'on cherche à simplifier le paysage des aides sociales via l'instauration d'une prestation de solidarité unique ;
- Elles imposent de réfléchir aux critères à l'aune desquels on souhaite optimiser le dessin de la nouvelle prestation (équité, simplicité, soutien à tel ou tel public spécifique), ce à cadrage budgétaire donné, quel qu'il soit ;
- Elles forcent à porter l'attention sur les grands arbitrages auxquels on est inévitablement confronté, notamment entre le niveau du revenu minimum garanti et le niveau du gain au travail garanti, à enveloppe budgétaire donnée.

1. Le périmètre *a minima* du revenu universel d'activité comprend le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement

L'objectif du revenu universel d'activité (RUA) est de transformer le paysage des aides sociales de notre pays pour renforcer son efficacité en lui donnant plus de lisibilité. Or le cœur de notre système de solidarité repose aujourd'hui sur le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Plus de 8 millions de foyers étaient, fin 2017, allocataires d'au moins l'une de ces trois prestations, couvrant ainsi 17 millions de personnes, soit une personne sur quatre résidant en France. C'est pourquoi ces trois aides constituent le périmètre *a minima* du RUA.

1.1. L'option *a minima* cible les aides qui constituent aujourd'hui le cœur du système de solidarité

a) Le revenu de solidarité active (RSA) vient soutenir le revenu des ménages les plus modestes

Le revenu de solidarité active (RSA) est l'ultime filet de sécurité de droit commun pour faire face aux situations de grande précarité, hors cas spécifiques des jeunes de moins de 25 ans (sauf enfant à charge ou à naître), des personnes handicapées, âgées ou invalides**.** Il compte, fin 2017, 1,9 million d'allocataires, soit près de la moitié des allocataires de minima sociaux en France. Il couvre 3,8 millions de personnes (dont 1,7 million d'enfants de moins de 18 ans) si l'on comptabilise l'ensemble des membres des foyers allocataire, soit près de 6 % de la population résidant en France.

Le RSA est une allocation différentielle[1]. Son montant maximal, qui dépend de la configuration familiale, s'établit en avril 2019 à 560 € par mois pour une personne seule et à 840 € pour un couple sans enfant. Les deux premiers enfants ajoutent chacun 168 € par mois au montant maximal et les suivants, 224 € par mois.

Le RSA, sous conditions, peut être majoré. Cette majoration est accordée temporairement, sans condition d'âge, à un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée. Si les conditions de ressources sont remplies, la majoration est accordée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune ou pour douze mois en l'absence d'enfant de moins de 3 ans. Fin 2017, cette majoration concerne 230 000 allocataires, quasi-exclusivement des femmes. Pour les personnes veuves avant 55 ans, la situation d'isolement est prise en charge par une prestation temporaire dédiée, l'allocation de veuvage (cf. encadré 1). En outre-mer, le RSA peut être remplacé, pour les personnes âgées de plus de 55 ans et souhaitant se retirer du marché du travail, par le revenu de solidarité (RSO) (cf. encadré 2).

Les bénéficiaires du RSA concentrent le taux le plus élevé de pauvreté monétaire, parmi tous les bénéficiaires de minima sociaux (parmi l'ensemble des personnes appartenant à un ménage ayant touché au moins un euro de RSA dans l'année, les deux tiers vivent sous le seuil de pauvreté). Environ un allocataire sur trois vit seul et un sur trois est à la tête d'une famille monoparentale.

[1] Une allocation différentielle est calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales : elle vise à compléter strictement ces dernières pour atteindre le plafond.

Encadré 1 : L'allocation de veuvage

L'allocation de veuvage a été créée en 1980 pour les situations de veuvage précoce. Supprimée en 2003, elle a été rétablie par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

Elle est destinée à apporter une aide temporaire aux veufs et veuves de moins de 55 ans, trop jeunes pour être éligibles à une pension de réversion, afin de leurs permettre de subvenir à leurs besoins minimums, dans l'attente de leur retour à l'emploi. Sa durée est de deux ans. Le nombre d'allocataires au 31 décembre 2018 est d'un peu moins de 7 000, pour un âge moyen de 49 ans, et 97 % sont des femmes.

L'allocation est attribuée sous condition de ressources. Le montant de l'allocation de veuvage est forfaitaire, à 617 € par mois en 2019, versé sous forme différentielle si le total du montant trimestriel de l'allocation et des ressources personnelles du demandeur dépasse le plafond autorisé (771 € par mois en 2019). Compte tenu des montants respectifs de l'allocation veuvage (617 €) et du RSA (560 € pour une personne seule, mais 840 € pour une personne seule avec un enfant), les cas de cumul entre les deux prestations se concentrent aujourd'hui sur les seules situations d'isolement avec enfant(s) à charge.

Un mécanisme d'intéressement est prévu pour les allocataires exerçant une activité professionnelle pendant un an. S'il s'agit d'une activité salariée, les revenus font l'objet d'un abattement de 100 % pendant 3 mois, 50 % pour les 9 mois suivants. S'il s'agit d'une activité non salariée (création ou d'une reprise d'entreprise), les revenus font pendant six mois l'objet d'un abattement de 100 %, et de 50 % les six mois suivants.

La forme actuelle de la prestation présente plusieurs inconvénients.

- Le dispositif est complexe, du fait de son articulation avec d'autres prestations spécifiques au deuil, et du parcours lié au veuvage qui implique des organismes distincts (CAF, Carsat…).
- L'accompagnement est limité, les caisses de retraite n'étant pas les opérateurs habituels des publics relativement jeunes et *a priori* actifs.
- Le système pose des questions d'équité : le montant de l'allocation forfaitaire ne varie pas en fonction de la composition de la famille, la prestation n'est pas versée par tous les régimes de retraite et ne couvre les personnes isolées en situation précaire suite au décès de leur concubin ou partenaire de Pacs.

Une mission d'évaluation a été confiée à l'inspection générale des affaires sociales sur le sujet.

Encadré 2 : Le revenu de solidarité outre-mer (RSO)

Le revenu de solidarité (RSO) a été institué en décembre 2001 dans les quatre départements et régions d'outre-mer (DROM) de l'époque et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a été étendu aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en 2011, mais pas à Mayotte, devenu département d'outre-mer le 31 mars 2011.

Le RSO est destiné aux personnes âgées de 55 ans au minimum, bénéficiant du RSA depuis au moins deux ans consécutifs sans avoir exercé d'activité professionnelle, et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail. Cette allocation est versée à un seul membre du foyer. Elle implique que l'allocataire et son conjoint éventuel ne perçoivent pas les allocations suivantes : l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse, l'allocation supplémentaire d'invalidité, une pension d'invalidité de 2e ou 3e catégorie. L'ouverture de droits au RSO met fin au droit au RSA et le RSO lui-même cesse d'être versé au moment où l'allocataire peut bénéficier d'une retraite à taux plein.

Au 1er avril 2019, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier du RSO s'élève à 937 € pour une personne seule et 1 473 € pour un couple. L'allocataire perçoit un forfait de 527 € par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 410 € pour une personne seule ou 946 € pour un couple. Au-delà et dans la limite du plafond des ressources, l'allocation est dégressive.

Fin 2017, 8 800 personnes bénéficient du revenu de solidarité (RSO). Neuf bénéficiaires du RSO sur dix vivent seuls et sans enfant à charge.

b) La prime d'activité vient compléter le revenu des travailleurs modestes

La prime d'activité, qui a remplacé en 2016 à la fois le volet « *activité* » du RSA et la prime pour l'emploi, vise à assurer que le travail paye pour toute personne qui perçoit par ailleurs d'autres prestations de solidarité, même si les autres prestations diminuent avec le revenu d'activité. Elle touche désormais plus de 4 millions de foyers.

Son montant est donc croissant avec le revenu d'activité du ménage jusqu'à ce que ce revenu atteigne un montant proche du niveau au-delà duquel le RSA n'est plus versé[2], puis il décroît jusqu'à s'annuler autour d'1,45 Smic (pour une personne seule). Son calcul intègre une bonification individuelle, pour chaque actif présent au sein du ménage, qui est nul jusqu'à 0,5 Smic, puis croissant entre 0,5 et 1 Smic pour atteindre 160 € mensuels (au 1er avril 2019, intégrant une revalorisation de 90 € intervenue en début d'année). Hors effet du bonus individuel, la prime d'activité est calibrée pour assurer que, pour une personne touchant le RSA, tout euro supplémentaire de revenus du travail se traduise par une hausse nette du revenu disponible de 61 centimes. Un mécanisme de majoration temporaire est accordé aux parents isolés, bénéficiant très majoritairement à des femmes.

Si son barème est directement lié à celui du RSA, la prime d'activité n'est pas réservée aux allocataires du RSA : elle est ouverte à tous les ménages dont un membre exerce une activité, salariée ou non, y compris s'il perçoit par ailleurs d'autres allocations. Fin 2017, 12 % des allocataires de la prime d'activité percevaient aussi le RSA. La moitié des bénéficiaires de la prime d'activité sont des personnes seules, sans enfant à charge, et un quart des familles monoparentales. Elle touche davantage les femmes que les hommes.

c) Les aides personnelles au logement contribuent à relever le niveau de vie des ménages modestes

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de soutenir l'accès et le maintien des ménages modestes dans un logement décent. Elles contribuent à stabiliser les parcours de personnes aux revenus faibles ou fluctuants, à leur offrir la dignité d'un foyer, et à faciliter leur insertion sociale. Depuis leur création, elles sont également un outil politique permettant de lutter contre l'habitat indigne, et de participer à la prévention des impayés de loyers et des expulsions locatives.

Comme les minima sociaux, **les aides personnelles au logement ont aujourd'hui *de facto* également comme effet de soutenir le niveau de vie des ménages les plus modestes. À ce titre, elles constituent un des piliers de notre système de solidarité,** répondant à la dépense contrainte la plus importante auxquels font face les ménages modestes. Elles bénéficient aujourd'hui à 6,5 millions de ménages[3] soit 13,5 millions de personnes.

Par leur masse financière et leur progressivité, les aides personnelles au logement contribuent pour un sixième, à la réduction des inégalités opérée en France par l'ensemble du système socio-fiscal, contre un peu moins d'un quart pour les minima sociaux et la prime d'activité réunis[4]. Elles permettent de diminuer le taux de pauvreté d'un peu plus de 2 points, donc à près de 1,3 million de personnes de sortir de la pauvreté, un effet bénéfique presque comparable dans son ampleur à celui de l'ensemble des minima sociaux (cf. tableau 1).

---

[2] Au 1er avril 2019, le montant forfaitaire de la prime d'activité est légèrement plus faible que celui du RSA : 551,51 € pour une personne seule (hors éventuelle majoration pour parent isolé), contre 559,74 € pour le RSA.

[3] 43 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF.

[4] Cf. fiche 4.4 « Redistribution monétaire », *France Portrait social* (2017) p. 189, Insee Références.

Tableau 1 : Effet de la redistribution du système socio-fiscal sur le taux de pauvreté

	Taux de pauvreté	
	Niveau (en %)	**Effet (en points)**
Revenu initial	**22,3**	-
Impôts directs	21,3	- 1,0
Prestations familiales	18,9	- 2,4
Allocations logement	16,8	- 2,1
Minima sociaux (y.c. intéressement)	14,2	- 2,6
Revenu disponible	**14,2**	**- 8,1[a]**

Source : Drees, données 2015.Note de lecture : Hors redistribution par le système socio-fiscal, le taux de pauvreté atteint 22,3 %. L'effet des impôts directs permet de faire baisser ce taux de pauvreté de 1,0 point, à 21,3 %. Au total, l'effet cumulé des composantes du système socio-fiscal permet de faire baisser le taux de pauvreté de 8,1 points, à 14,2 % de la population.

Les aides personnelles au logement sont en réalité constituées de trois prestations distinctes :

- l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ainsi qu'aux ménages accédant à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État et aux résidents en foyer d'hébergement ;
- l'allocation de logement familiale (ALF), qui s'adresse aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL ;
- enfin, l'allocation de logement sociale (ALS), qui couvre toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF.

Le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé (sauf pour les logements-foyers). Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer[5], de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage. En outre, le montant versé est réduit pour les locataires du parc HLM en même temps qu'est diminué leur loyer (mécanisme de la RLS, neutre pour les bénéficiaires sur leur reste-à-vivre après dépenses de logement). De façon schématique, les aides au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu, fonction de la composition familiale, puis décroissantes avec le revenu jusqu'au seuil minimal de versement de 10 € mensuels.

Avec une aide moyenne de l'ordre de 270 € par mois, quatre locataires sur dix en France bénéficient d'une aide personnelle pour se loger. Le taux de pauvreté moyen des bénéficiaires atteint fin 2015 40 % (contre 14 % dans l'ensemble de la population). Aujourd'hui, et à supposer qu'en l'absence d'aides personnelles au logement, les ménages se logeraient de la même façon, les aides personnelles au logement permettent de diminuer nettement les taux d'effort des ménages modestes : grâce à elles, la part des dépenses consacrées au logement diminue de 17 à 18 points pour les ménages à bas revenus locataires[6].

[5] Il existe un premier plafond de loyer au-delà duquel, à ressources données de l'allocataire, l'aide n'augmente plus, et un second plafond, multiple du premier (entre 2,5 et 3,4 selon les zones), au-delà duquel l'aide diminue. Ce second plafond a été introduit en 2016.

[6] Pour une analyse plus complète du mécanisme et des effets des aides personnelles au logement, se référer à la première mise de jeu du cycle 2 de la concertation destinée au collège logement, consacré aux principes et objectifs du RUA (« *Prestations sociales de solidarité : comment prendre en compte la dimension du logement ?* »).

1.2. L'articulation entre ces trois prestations doit être repensée

Du fait qu'elles ciblent toutes trois des ménages aux revenus modestes, ces trois aides concernent pour une part les mêmes foyers. Aujourd'hui, parmi les bénéficiaires de chacun des minima sociaux les plus importants (RSA, mais aussi AAH, ASPA et ASS), plus d'un sur deux touche également une allocation logement (c'est-à-dire pratiquement tous ceux qui sont locataires). C'est le cas également pour les bénéficiaires de la prime d'activité. Inversement, environ un tiers des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement touchent également un minimum social (dont la moitié d'entre eux le RSA) et plus de la moitié touchent un minimum social et/ou la prime d'activité.

La coexistence de ces trois aides au cœur du paysage des prestations de solidarité en faveur des ménages modestes crée de la complexité. En effet, alors que le RSA et la prime d'activité sont conçues d'emblée comme articulés[7], ce n'est pas le cas des aides au logement. En particulier, alors qu'elles concernent pour partie les mêmes ménages au titre de leurs faibles ressources, les revenus ne sont pas du tout mesurées de la même manière. En outre, les trois prestations exigent d'entreprendre des démarches spécifiques, tant pour leur obtention que pour la mise à jour des droits, qui plus est à des intervalles de temps qui ne sont pas les mêmes[8]. Mettre en cohérence ces processus déclaratifs et d'actualisation, tout en les allégeant, constituerait une véritable simplification pour les bénéficiaires, dont on peut attendre un effet positif sur le taux de recours. Cette réforme **répond aux ambitions de solidarité – un accès plus facile à leurs droits pour les personnes modestes – et de lisibilité** voulues par le Président de la République.

Par ailleurs, sur le plan de l'équité et du gain au travail, le système actuel comporte plusieurs limites. D'une part, la **dégressivité du barème de l'allocation personnelle au logement** applicable à un ménage locataire présente une particularité notable, comparée à celle applicable aux barèmes du RSA et de la prime d'activité : son intensité **dépend à la fois de la configuration familiale et du niveau de loyer acquitté par le ménage**. Le barème produit *de facto* les effets suivants :

- Le travail paye davantage pour un individu vivant au sein d'une famille nombreuse que pour un individu vivant seul. Même dans le cas de l'impôt sur le revenu, pourtant familialisé, les taux marginaux d'imposition par tranche sont identiques, quelle que soit la configuration familiale. En revanche, les tranches sur lesquelles s'appliquent ces taux marginaux dépendent, elles, de la configuration familiale (c'est aussi le cas du barème des aides au logement).
- Le travail paye moins pour un individu au motif qu'il s'acquitte d'un loyer plus élevé.

Ces règles sont aujourd'hui en vigueur au travers de notre système d'aides personnelles au logement. Compte tenu de l'illisibilité des barèmes à travers lesquels elles trouvent à s'appliquer, il n'est toutefois pas certain que les allocataires concernés en aient connaissance.

[7] Cette articulation n'est toutefois pas parfaite, car, au fil de leurs revalorisations annuelles, le montant forfaitaire de l'une et l'autre prestation ne sont pas toujours strictement égales.

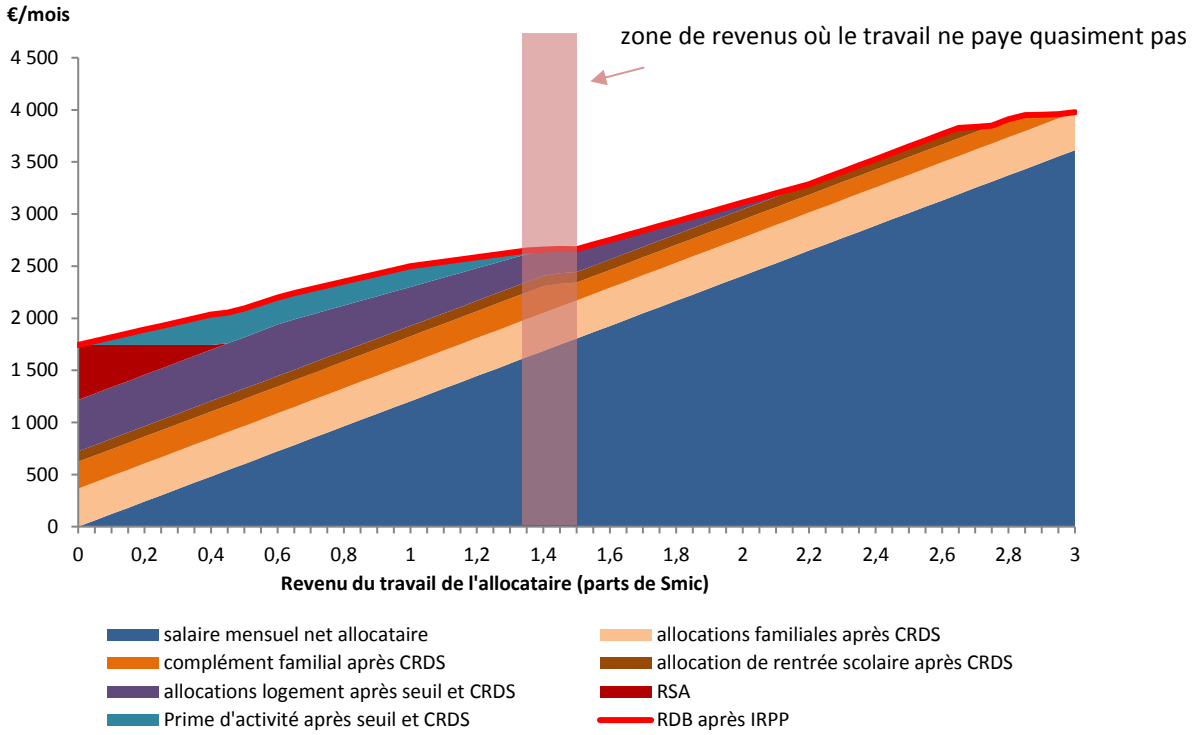
[8] La réforme des aides personnelles au logement vise néanmoins à aligner le calendrier d'actualisation des droits sur une base trimestrielle et non plus annuelle, ce qui le rapprocherait de celui applicable pour le RSA et la prime d'activité.

D'autre part, le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement sont toutes trois dégressives avec le revenu, ce qui signifie qu'elles diminuent lorsque les revenus d'activité augmentent. Mais ces **dégressivités ne sont pas toutes pensées de manière coordonnée**. Si bien que le gain au travail peut différer sensiblement entre deux individus soutenus par le cœur de notre système de solidarité, selon la situation dans laquelle ils se trouvent, du point de vue familial, du logement ou du niveau de ressources. Par exemple, le profil de la prime d'activité n'est pas le même pour les locataires ou les propriétaires.

Au final, l'interaction complexe des prestations entre elles rend le système illisible dans sa globalité. Cette complexité peut être à l'origine de situations difficiles à justifier.

Par exemple, pour une personne seule avec trois enfants, dont deux de moins de 14 ans, locataire, le gain à travailler est quasi-nul entre 1,35 et 1,50 Smic. Cette situation, qui n'a pas été souhaitée, s'explique par la diminution conjointe et non maîtrisée, à ce stade de la distribution de revenus, des aides au logement, de la prime d'activité et des prestations familiales (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Evolution du revenu disponible d'une personne seule, avec trois enfants, locataire, en fonction de ses revenus du travail

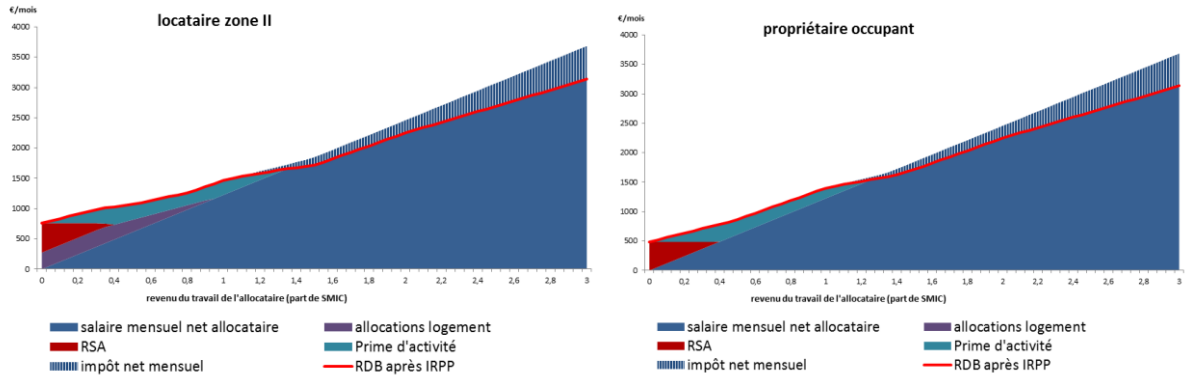


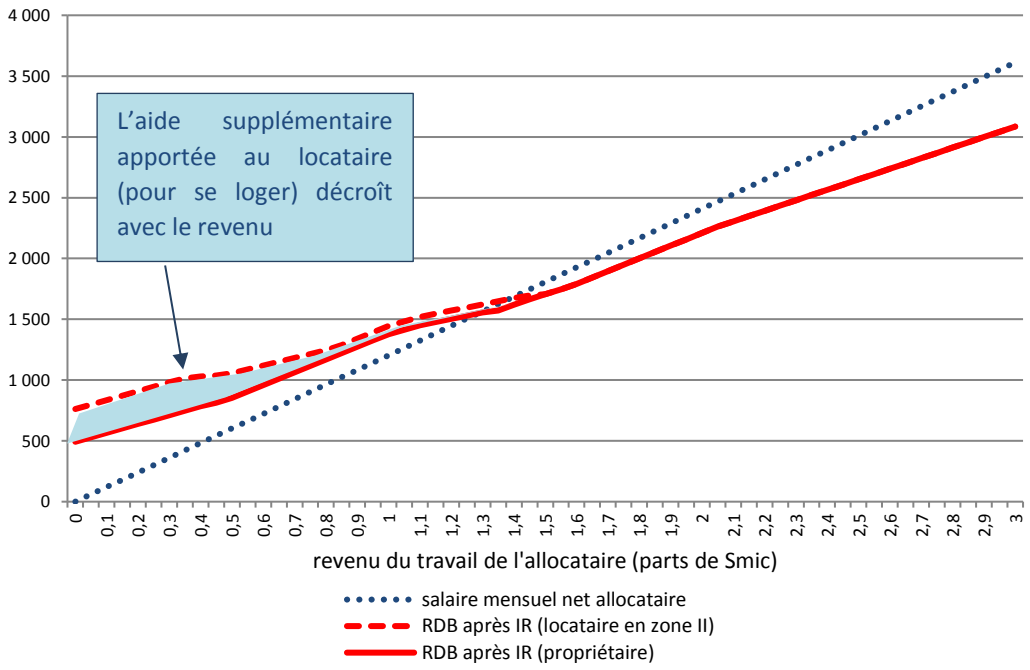
Source : Calculs France Stratégie.

Aujourd'hui, le gain au travail demeure moins fort pour les locataires modestes (et les ménages accédant à la propriété) qui perçoivent des aides personnelles au logement décroissantes avec le revenu, que pour les propriétaires non accédant, qui ne sont pas affectés par cette dégressivité additionnelle à celle du RSA et de la prime d'activité. L'aide supplémentaire apportée aux locataires par rapport aux propriétaires décroît avec le revenu et disparaît autour de 1,5 Smic (cf. graphiques 2 à 4).

Par exemple, sous la législation en vigueur début 2019, dans le cas d'une personne seule initialement sans activité, la reprise d'un travail à temps partiel rémunéré à hauteur de 0,85 Smic augmentera son revenu disponible de 755 € par mois si elle est propriétaire occupant son logement ; mais l'augmentation sera de 547 €, soit 208 € de moins, si la personne est locataire de son logement.

Graphiques 2, 3 et 4 : Le travail ne paye pas de la même façon selon qu'on est locataire ou propriétaire occupant car l'aide apportée aux locataires pour se loger décroît avec les revenus du travail





1.3. Le RUA : une prestation globale dont les composantes seront mieux articulées entre elles dans toutes les situations

L'objectif de la réforme du RUA est de dépasser les limites du système actuel, pour répondre aux objectifs de solidarité, lisibilité, équité et gain au travail.

Englober dans un système commun le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, *a minima*, permettra d'assurer la cohérence de la prise en compte des ressources et de la dégressivité du montant total de l'aide apportée au ménage. Ce faisant, les personnes aidées par le cœur de notre système de solidarité seront traitées de manière équitable. En particulier, le gain financier au travail ne dépendra pas de la composition du foyer, ni de la situation face au logement.

Pour assurer la lisibilité du système, le RUA sera constitué d'une prestation dite « *socle* », visant à aider les personnes en situation de grande précarité et d'aides complémentaires, sous forme de « *suppléments* », pour répondre à la spécificité de certaines situations.

a) Un socle universel, d'un montant au moins égal au RSA, pour aider tous les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses hors logement

La prestation constituant le « *cœur du cœur* » du revenu universel d'activité vise à aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses hors logement. On la désigne sous le terme de « *socle* » du RUA.

Il est proposé que ses conditions d'accès soient inspirées de celles régissant aujourd'hui le RSA, qu'elle a vocation à remplacer. Au-delà du RSA néanmoins, si d'autres minima sociaux venaient à être intégrés au RUA, la prestation socle constituerait la part de l'aide versée à ces publics spécifiques **au nom de la solidarité qui s'exerce envers tous les ménages aux ressources modestes, quels qu'ils soient.**

L'aide versée continuerait d'être différentielle : elle permettrait de porter le revenu disponible de tous les ménages les plus modestes au plafond de la prestation socle[9].

Il faudra décider si les **ressources à prendre en compte sont celles de l'individu et/ou du foyer auquel il appartient**. Si ce socle est familialisé, le montant plafond de la prestation dépendra de la configuration familiale, en intégrant l'existence d'économies d'échelle permises par la vie en couple (conjugalisation de la prestation) et de moindres dépenses individuelles dans le cas des enfants. Les ressources prises en compte seront celles de l'ensemble des membres du foyer. Si le socle est quasi-individualisé, chacun des membres d'un couple sans ressource touchera le même montant qu'une personne seule ; pour autant, chaque prestation individuelle diminuera non seulement avec les ressources de l'individu, mais aussi avec les ressources de son conjoint lorsque celles-ci dépassent un certain niveau. À enveloppe budgétaire donnée, la capacité redistributive de la prestation socle, donc son efficacité à lutter contre la pauvreté, serait toutefois plus importante dans le cas d'une prestation conjugalisée que dans le cas d'une prestation quasi-individualisée.

La réforme doit garantir que le « socle » du RUA sera au moins égal au montant du RSA aujourd'hui.

[9] Pour une présentation des réflexions liées à la définition d'un revenu décent, se référer à la première mise de jeu du cycle 2 de la concertation, consacré aux principes et objectifs du RUA (« *Qu'est-ce qu'un revenu décent ?* »).

b) *Un supplément « logement » destiné à couvrir les dépenses de logement et reprenant les objectifs actuels des aides au logement*

Une aide supplémentaire dédiée sera prévue au sein du RUA, afin de couvrir les dépenses de logement des ménages locataires. Il s'agit ici de prendre en compte les ressources des ménages de manière équitable : un ménage propriétaire occupant modeste dispose d'un toit, donc n'a pas les mêmes besoins monétaires qu'un ménage modeste qui doit s'acquitter d'un loyer et c'est pourquoi l'aide au logement doit constituer une composante séparée du socle.

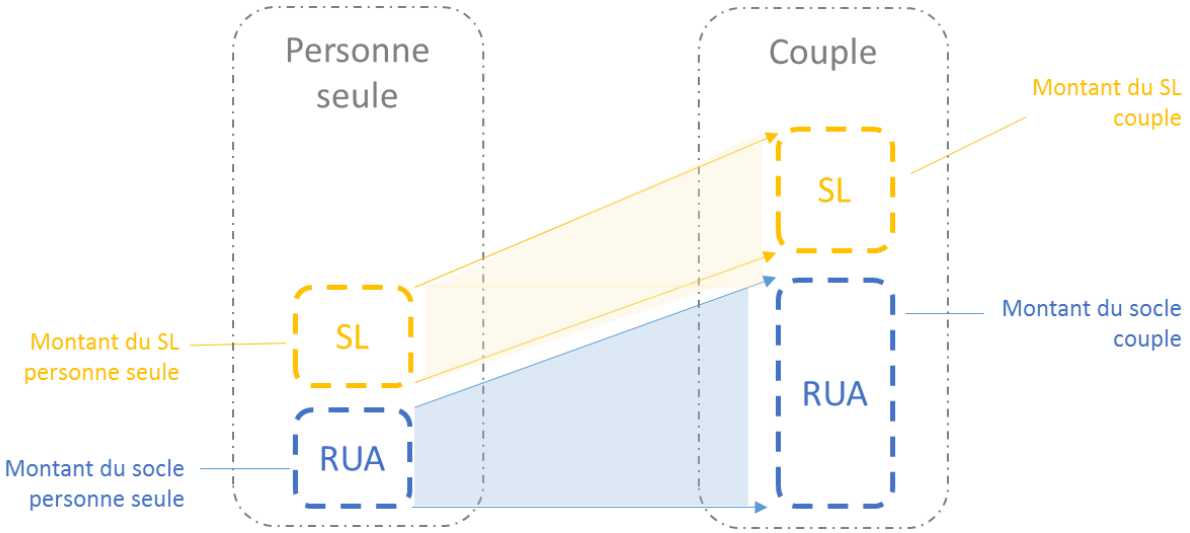
Tous les bénéficiaires du RUA « *socle* » locataires seraient éligibles à ce supplément logement. Mais l'éligibilité dépassera largement ce champ : les ménages locataires ayant des ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses hors logement – donc non bénéficiaires du socle – pourraient néanmoins être éligibles au supplément logement**.**

Les modalités de prise en compte des ressources pour déterminer l'éligibilité à ce supplément logement et son montant et celles utilisées pour déterminer l'éligibilité à la prestation socle, devraient être alignées, afin d'uniformiser les obligations déclaratives des usagers, rendre leurs droits plus clairs et asseoir l'équité du système dans son ensemble.

À la faveur d'une telle réforme, il semble opportun de s'interroger sur les **règles de calcul** déterminant non seulement l'éligibilité mais aussi le montant d'aide au logement que chaque ménage pourrait percevoir. En effet, les règles actuelles, fruit de l'histoire des prestations que le supplément logement a vocation à remplacer, sont d'une complexité telle qu'elles sont inintelligibles.

Même si les règles de calcul doivent être simplifiées, un constat s'impose : les dépenses de logement sont, parmi les dépenses des ménages, celles pour lesquelles les économies d'échelle et la mise en commun de ressources sont les plus évidentes. Pour cette raison, le supplément logement sera une **prestation familialisée**, comme le sont aujourd'hui les aides personnelles au logement. En outre, même si le socle du RUA devait également être familialisé, l'échelle d'équivalence ne sera pas la même, puisque les économies d'échelles sont plus importantes pour les dépenses de logement que pour les dépenses hors logement (couvertes par le socle) (cf. figure 1).

Figure 1 : Une échelle d'équivalence différenciée entre socle et supplément logement



Au-delà de ce constat, plusieurs questions demeurent ouvertes s'agissant du dessin précis du supplément logement.

D'une part, pour que l'aide soit la plus équitable possible, il faut tenir compte du fait que **le coût du logement est variable sur le territoire**. Actuellement, comme exposé *supra*, l'aide tient compte du loyer effectivement acquitté par les locataires : elle augmente avec le loyer, jusqu'à un certain plafond, puis, passé un deuxième seuil, elle diminue jusqu'à s'annuler (pour qu'elle n'aide pas à finance des loyers considérés comme excessifs au regard de la configuration familiale du foyer). L'aide monétaire varie également selon que le locataire habite dans le parc HLM ou le parc privé, via le mécanisme dit de réduction de loyer de solidarité (RLS), qui conduit à baisser l'aide monétaire pour les allocataires en parc HLM en compensation d'une diminution de leur loyer par le bailleur[10]. Enfin, les plafonds de loyer[11] varient en fonction des zones géographiques, qui sont aujourd'hui au nombre de trois. Ces différents éléments de variabilité de l'aide devront être étudiés lors du dessin du futur supplément logement du RUA.

D'autre part, les dépenses de logement ne se réduisent pas au seul paiement d'un loyer. Aujourd'hui, **les charges** sont prises en compte forfaitairement dans les aides personnelles au logement. Faut-il conserver le même principe dans le cadre du supplément logement ? Cela ne crée-t-il pas une iniquité vis-à-vis des propriétaires, qui ont également des charges à payer ? Faut-il créer un supplément consacré aux charges, distinct du supplément logement ? Si oui, comment le configurer et quelle est la meilleure façon de l'articuler avec le dispositif existant du chèque énergie, qui a vocation à soutenir les ménages pour faire face à leurs dépenses énergétiques de logement (cf. encadré 3) ?

Enfin, les mécanismes aujourd'hui attachés aux aides personnelles au logement et qui fonctionnent, comme le versement direct aux bailleurs en **tiers-payant**, ou le **conditionnement à la décence et à la salubrité du logement**, devront être **maintenus**. Le supplément logement devra en outre être versé **sans conditions de recherche d'emploi**, comme c'est le cas actuellement pour les aides personnelles.

Encadré 3 : Le chèque énergie

Généralisé depuis le 1er janvier 2018, le chèque énergie est une aide annuelle, versée à 5,7 millions de ménages modestes en 2019, en soutien à leurs dépenses d'énergie.

Concrètement, le chèque est adressé automatiquement par voie postale à tous les ménages éligibles, au titre des ressources déclarées l'année précédente.

Il permet de payer des factures d'énergie du logement, quelle que soit la source d'énergie, et de financer des travaux d'efficacité énergétique, à condition que ceux-ci répondent aux critères d'éligibilité du crédit d'impôt transition énergétique. En 2018, environ 90 % des chèques énergie ont été utilisés pour régler des factures auprès de fournisseurs d'électricité ou de gaz.

Le montant du chèque énergie dépend des revenus du ménage ainsi que de la composition du foyer, et peut s'élever jusqu'à 277 €.

Cette aide étant versée aux ménages modestes, quatre ménages sur cinq bénéficiaires du chèque énergie sont également allocataires d'un minimum social, de la prime d'activité et/d'une aide personnelle au logement. C'est pourquoi la question d'une intégration éventuelle du chèque énergie au périmètre du RUA mérite d'être étudiée de près, pour en peser les avantages et les inconvénients.

[10] Cette variation due à la RLS est cependant neutre (voire légèrement positive) pour le bénéficiaire, puisque la réduction d'aide est égale à la réduction de loyer.

[11] Ces plafonds déterminent le point où l'aide arrête de progresser et celui auquel elle commence à diminuer.

Si le scénario de l'intégration était retenu, plusieurs options seraient envisageables, sous réserve d'expertise : intégration du chèque énergie au supplément logement du RUA, ou bien création d'un supplément dédié au paiement des charges, qui pourrait comporter une dimension développement durable s'il devenait, à terme, le vecteur redistributif de la fiscalité environnementale vers les plus modestes.

c) D'autres suppléments pourraient tenir compte de la situation spécifique de certains publics

Suivant la logique dessinée pour le supplément logement, d'autres prestations de solidarité pourraient intégrer son champ sous la forme de d'autres « ***suppléments*** **» dédiés** (supplément handicap si intégration de l'AAH, supplément personne âgée si intégration de l'ASPA etc., cf. *infra*…).

Dans un tel schéma, l'accès à ces suppléments se ferait sous des critères d'éligibilité spécifiques (handicap, condition d'âge…), mais sur la base de conditions de ressources harmonisées avec celles du socle, assurant ainsi équité de traitement et lisibilité à l'ensemble du système.

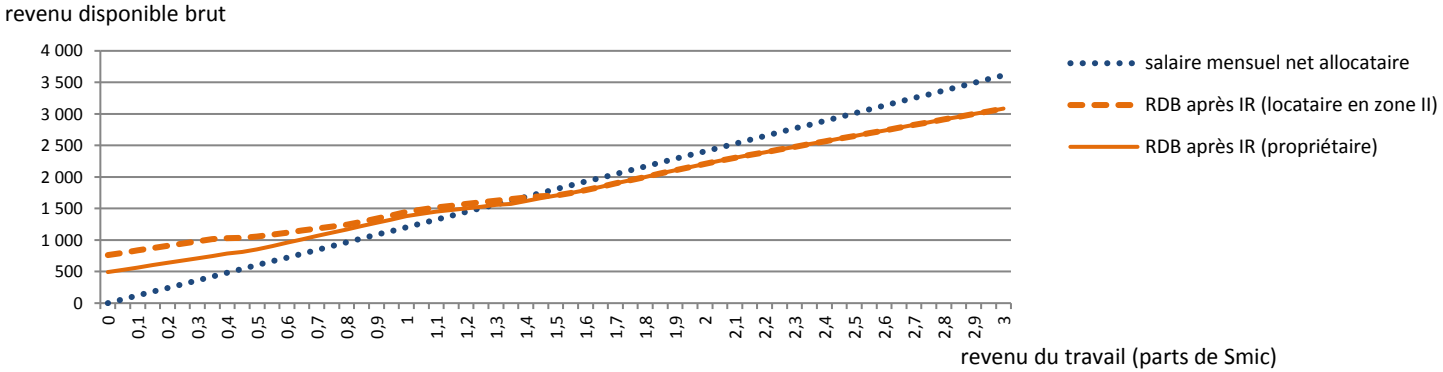
d) Un mécanisme supplémentaire unique d'intéressement au travail qui garantira que le travail paye dans tous les cas

Le RUA devra garantir, quel que soit son périmètre, que toute augmentation du revenu d'activité se traduise par un gain financier minimum pour le ménage. Englober dans un même système les différentes aides sociales est la seule solution pour contrôler dans tous les cas la dégressivité globale du système de prestations de solidarité, et éviter toutes les interactions aujourd'hui non souhaitées. En particulier, le lien qui existe souvent aujourd'hui entre l'intéressement au travail et la situation de logement de la personne pose problème : il doit être réexaminé (cf. figure 2).

La règle générale devrait consister à garantir que le travail paie toujours de la même manière, dans toutes les situations où un individu bénéficie du système de solidarité. Elle pourrait néanmoins souffrir quelques exceptions, à condition qu'elles soient dûment réfléchies. Par exemple, si la prestation devait aussi concerner les personnes handicapées de niveau de vie modeste, le gain au travail pourrait être plus important pour de faibles quotités de travail que celui du reste de la population, pour compenser la difficulté particulière qu'elles rencontrent pour accéder à un emploi et, lorsqu'elles y accèdent, à un emploi à temps plein de façon durable. À l'inverse, si la réforme incluait le public des jeunes adultes étudiants, le gain au travail pourrait délibérément être amoindri au-delà d'un certain niveau de rémunération, pour éviter que le temps de travail n'empiète trop sur le temps dévolu aux études, au risque de fragiliser le parcours universitaire de l'étudiant.

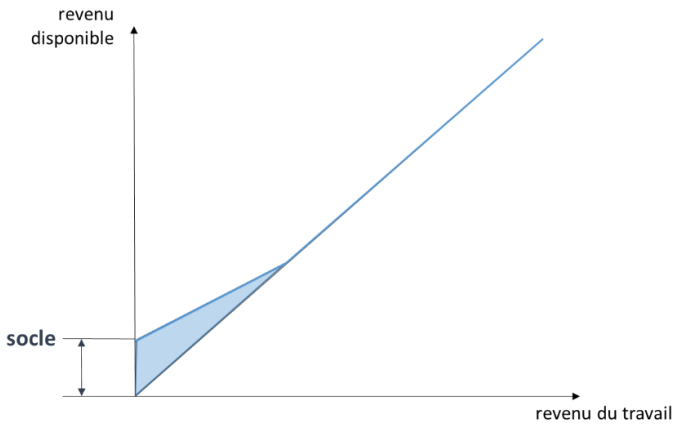
Figure 2 : Grâce au revenu universel d'activité, un intéressement constant au travail et qui ne dépend plus de la situation de logement

DANS LE SYSTEME ACTUEL : l'aide supplémentaire apportée au locataire par rapport au propriétaire occupant décroît avec le revenu

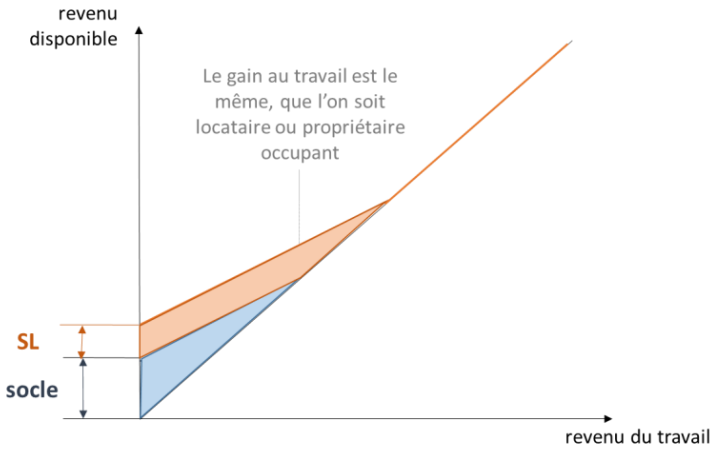


AVEC LE RUA : le gain au travail reste le même, que la personne soit ou non aidée pour le logement

Pour une personne propriétaire de son logement



Pour une personne locataire



Nota : la forme de l'intéressement (soit l'évolution de la prestation en fonction des revenus du travail) ne préjuge pas du barème permettant de déterminer le montant de l'aide.

2. Un objectif : une intégration *« la plus large possible »* des aides de solidarité augmenterait les bénéfices de la réforme en matière de lutte contre la pauvreté

2.1. Pourquoi une intégration la plus large possible ?

Plus de la moitié des bénéficiaires des minima sociaux relèvent d'une autre prestation que le RSA. En particulier, les personnes handicapées, invalides ou âgées font l'objet de dispositifs spécifiques, tout comme les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs allocations à l'assurance-chômage. Les demandeurs d'asile font également l'objet d'un dispositif qui leur est adapté[12].

On compte aujourd'hui dix minima sociaux en France, dont deux en voie d'extinction : l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) n'acceptent plus de nouveaux bénéficiaires depuis, respectivement, 2011 et 2017 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Les minima sociaux en France (situation fin 2017)

Prestation	Public cible	Nombre de bénéficiaires	Répartition (en %)
Revenu de solidarité active (RSA)	Ménages aux ressources modestes	1 884 000	45
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Personnes en situation de handicap aux ressources modestes	1 163 000	28
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) (+ allocation supplémentaire vieillesse)	Personnes âgées de plus de 65 ans aux ressources modestes	553 000	13
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Demandeurs d'emploi en fin de droits	427 000	10
Allocation de demandeur d'asile (ADA)	Demandeurs d'asile	87 000	2
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Personnes invalides aux ressources modestes	82 000	2
Allocation de veuvage (AV)	Veuf(ves) de moins de 55 ans	9 000	0,2
Revenu de solidarité (RSO)	Résidents outre-mer	8 800	0,2

Source : DREES. Nota : S'ils font techniquement partie des minima sociaux en vigueur fin 2017, l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) n'acceptent plus de nouveaux bénéficiaires.

Dans un contexte de réforme des principales prestations de solidarité que sont le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement, **les situations de toutes les personnes aux revenus modestes méritent d'être traitées avec équité.**

Cette note détaille, dans les sections suivantes, les avantages et les inconvénients que pourrait présenter le regroupement de chacune de ces aides au sein du RUA.

[12] Le montant de l'allocation de demandeur d'asile correspond à la différence entre un montant forfaitaire et les ressources du demandeur (et de son conjoint éventuel). Le montant forfaitaire varie selon la composition familiale et s'élève à un forfait de 6,80 € par jour pour une personne seule, soit 207 € par mois (+3,40 € par jour par personne supplémentaire dans la famille). Un forfait additionnel de 7,40 € par jour est versé à chaque adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, manifesté un besoin d'hébergement et n'ayant pas accès gratuitement à un hébergement ou à un logement à quelque titre que ce soit.

2.2. Comment garantir le maintien des objectifs spécifiques des aides qui intègreront le RUA ?

L'existence d'aides aujourd'hui distinctes s'explique par la volonté de garantir à certaines populations une aide qui tienne compte de la spécificité de leur situation. Ce choix a eu pour conséquence, non seulement de faire varier les règles de calcul à appliquer d'une aide à l'autre, mais aussi leur guichet et leur mode de délivrance (CNAF, CNAV, CNAMTS, Pôle emploi, etc.) ainsi que les droits, dits « *connexes* », qui leur sont attachés (prime de Noël, accès automatique à la couverture maladie universelle complémentaire, aujourd'hui refondue dans la complémentaire santé solidaire, etc.). La spécificité de certaines règles se justifie aisément, mais leur juxtaposition, qui va toujours croissant, n'est pas maîtrisée. Beaucoup de ces spécificités n'ont pas de raison d'être, si ce n'est le fait que le système de prestations de solidarité s'est construit historiquement par ajouts successifs. Le regroupement éventuel de l'ensemble des grandes prestations de solidarité au sein du RUA vise à supprimer cette seule part de spécificités « superflues », qui nuit à la lisibilité du système, et même, dans certains cas, à son équité.

Mais ce regroupement n'aura de sens que s'il garantit dans le même temps que les spécificités qui sont justifiées seront non seulement maintenues, mais réaffirmées, améliorées et rendues plus visibles. Cette garantie est apportée par le mode de construction de la prestation, sous forme de « *suppléments* » dédiés à chaque situation spécifique, auxquels continueront d'être rattachés les droits connexes réservés à chaque public visé.

Enfin, précisons que le fait de regrouper des aides au sein du RUA **ne préjuge pas du parcours de l'allocataire** et du guichet qui servira l'aide. Ces questions seront traitées dans un second temps, une fois définis les contours précis de l'aide, avec pour seul objectif celui de faciliter le parcours usager et permettre un meilleur recours des personnes à leurs droits.

2.3. Quelle harmonisation nécessaire entre les aides pour atteindre les objectifs poursuivis par la mise en place du RUA ?

Pour atteindre ses objectifs (amélioration de l'accès au droit, plus grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté à enveloppe budgétaire donnée), la transformation du paysage de nos prestations doit viser à ce que **l'accès à l'ensemble de la prestation du RUA puisse se faire en une seule démarche**[13] et l'éligibilité au socle et/ou aux différents suppléments se fasse sur la base de critères simples, objectivables et compréhensibles par tous.

Y parvenir suppose de s'inscrire résolument dans une démarche **d'harmonisation des conditions d'éligibilité**. Cela vaut tout particulièrement pour les modalités de calcul des ressources dont disposent les individus, puisque c'est à l'aune du niveau atteint par ces ressources que seront attribués socle et suppléments et que sera calculée la dégressivité de leurs montants. Cela ne signifie pas *a priori* qu'une harmonisation complète des règles constitue la solution idéale, et il reste à examiner dans le détail si certaines spécificités demeureront nécessaires au regard des publics visés. Mais un progrès substantiel dans l'harmonisation des règles est indispensable à la réussite de la réforme.

[13] La question de la quérabilité de la prestation, et a contrario de sa possible automaticité, a été traitée dans la deuxième mise de jeu pour le cycle 2 de la concertation, consacré aux principes et objectifs de la prestation, *« Le revenu universel d'activité doit-il être quérable ou automatique ? ».*

3. Les enjeux d'une intégration de l'allocation de solidarité spécifique au RUA

3.1. L'ASS présente des limites importantes en matière d'équité et de gain au travail pour ses bénéficiaires

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) s'adresse aux demandeurs d'emploi ayant épuisé tous leurs droits au chômage (cf. encadré 4). L'allocation a été créée en 1984, dans un contexte d'apparition du chômage de longue durée et où le revenu minimum d'insertion (RMI), instauré en 1988, n'existait pas encore.

On compte environ 450 000 bénéficiaires de l'ASS, pour une dépense de 2,7 Md€ (auxquels il faut rajouter 1,3 Md€ de futurs droits à retraite[14]). 800 000 personnes font partie d'un ménage qui perçoit l'ASS. La moitié des allocataires sont des personnes seules, mais deux allocataires sur cinq vivent en couple (le conjoint travaille dans un cas sur deux). La moitié a plus de cinquante ans. Un allocataire sur deux vit au-dessous du seuil de pauvreté.

Encadré 4 : L'allocation de solidarité spécifique (ASS) : présentation de la prestation

Pour être éligible à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), le demandeur doit :

- être apte au travail ;
- avoir travaillé au moins 5 ans (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin de son dernier contrat de travail ayant permis l'ouverture de droits au chômage[15] ; les périodes d'activité prises en compte sont les périodes accomplies, quel que soit le type de contrat de travail (CDI, CDD, contrat en intérim, en alternance, etc.), en France ou en Europe, ainsi que les périodes assimilées à des périodes de travail effectif (service national, formation professionnelle).
- avoir épuisé ses droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou à la rémunération de fin de formation (RFF).

L'allocataire doit être inscrit à Pôle emploi. Il s'engage à effectuer des actes positifs et répétés pour retrouver un emploi ou créer/reprendre une entreprise.

L'allocation est accordée sous condition de ressources et elle est dégressive avec le revenu : il s'agit donc d'un minimum social (prestation non contributive, bien qu'elle nécessite d'avoir cotisé préalablement à l'assurance-chômage pour être éligible). Il n'y a pas d'âge minimum pour percevoir l'ASS ; en revanche, elle ne peut être touchée dès lors que les personnes peuvent faire valoir leurs droits à la retraite.

La moyenne des 12 derniers mois du total des ressources perçues avant le mois de la demande ne doit pas dépasser 1 172 € pour une personne seule ou 1 841 € pour une personne vivant en couple. Ne sont pas pris en compte les revenus d'activité des 12 derniers mois, si leur perception est interrompue à la date de la demande et s'ils n'ont pas donné lieu à un revenu de substitution (indemnités journalières de sécurité sociale, allocations de préretraite, par exemple).

Le montant journalier de l'ASS est de 16,74 €, soit 502,20 € pour un mois de 30 jours. Le montant mensuel devient différentiel lorsque les ressources dépassent 669,60 € (1 339,20 € pour un couple), afin de les compléter jusqu'au plafond.
L'ASS est un revenu imposable, contrairement à la plupart des autres minima sociaux. Elle est exonérée de CSG et de CRDS au même titre que les autres minima sociaux.

[14] Les allocataires de l'ASS bénéficient de la prise en charge de trimestres non cotisés par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

[15] Durée réduite d'un an par enfant en cas de cessation d'activité pour élever un enfant, dans la limite de 3 ans.

Les défauts de l'ASS du point de vue de l'équité

En élargissant son champ à l'ensemble de la population précaire et sans condition préalable de cotisation, le système de solidarité mis en place avec le RMI aurait dû prendre le relais de l'ASS. Au moment de la création du RSA en 2008, la question de la suppression de l'ASS avait de nouveau été évoquée. Elle l'a de nouveau été en 2012 et en 2017.

L'ASS, en tant que prestation de solidarité, présente en effet des particularités :

- une prise en compte des ressources moins extensive que le RSA (qui considère l'ensemble des ressources du foyer) ;
- la possibilité *a priori* non limitée dans le temps de cumuler des droits à la retraite, ce qui apparente la prestation à un dispositif de pré-retraite ; cela manque de cohérence avec l'objectif affiché de retour à l'activité[16] ;
- un dispositif d'intéressement limité dans le temps et mal conçu (contrairement au dispositif d'intéressement du RSA).

Si, dans de nombreuses configurations, sur la base du montant des prestations en 2017, les *revenus disponibles* des ménages au RSA et à l'ASS sont proches, la perception de l'ASS est plus avantageuse que celle du RSA pour :

- une personne seule sans aucun revenu qui touche une allocation logement[17] ;
- une personne sans revenu dont le conjoint a un revenu d'activité égal à un Smic, le couple bénéficiant des allocations logement[18] ;
- un couple de locataires dont les deux conjoints sont sans activité et éligibles à l'ASS par rapport à un couple de deux conjoints sans activité non éligibles à l'ARE ni à l'ASS[19] ;
- un allocataire à l'ASS sans revenu d'activité dont le conjoint, lui-même sans revenu d'activité, bénéficie de 800 € de pensions de retraite[20].

De fait, le niveau de vie médian (resp. moyen) des allocataires de l'ASS est plus élevé que celui des allocataires du RSA : en 2012, 960 € par mois contre 760 € par mois (resp. 1 010 € contre 850 €)[21]. En 2012, un allocataire ASS sur deux présente un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, contre trois allocataires RSA sur quatre.

Par ailleurs, les situations divergent fortement entre allocataires de l'ASS et autres bénéficiaires de minima sociaux, en matière de *validation de droits à retraite*. Ce qui crée des effets de seuils difficilement justifiables en termes d'équité. Ainsi :

---

[16] Cf. rapport IGAS-IGF, « *Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)* », juin 2014.

[17] 769 € de revenu disponible mensuel pour la personne à l'ASS versus 752 € pour la personne au RSA

[18] Dans le premier cas, le couple dispose chaque mois de 1 150 € de revenus d'activité, de 496 € d'ASS, et de 110 € d'allocation logement. Dans le second cas, le couple dispose chaque mois de 1 150 € de revenus d'activité, de 110 € d'allocation logement et de 309 € de prime d'activité.

[19] Dans le premier cas, les revenus mensuels du couple se décomposent en 993 € d'ASS et 329 € d'allocations logement. Dans le deuxième cas, les revenus du couple se décomposent en 687 € de RSA et 329 € d'allocations logement.

[20] Dans le premier cas, les revenus mensuels du couple se décomposent en 800 € de pension de retraite, 496 € d'ASS et 224 € d'allocation logement. Dans le second cas, les revenus mensuels du couple se décomposent en 800 € de pension de retraite et 224 € d'allocation logement.

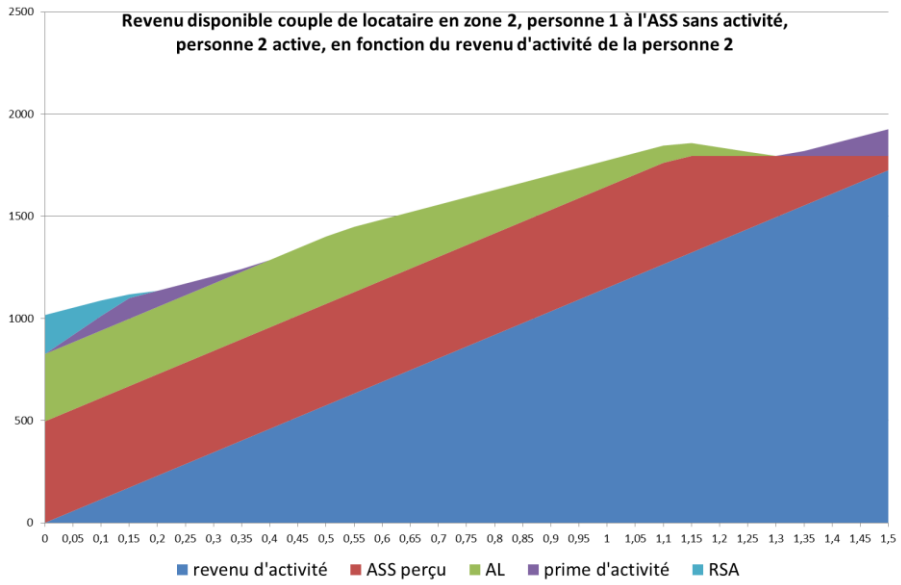
[21] http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er921.pdf

- une personne ayant travaillé comme salarié cinq ans dans les dix ans précédant son entrée au chômage pourra potentiellement valider indéfiniment des droits à retraite, tant qu'elle reste allocataire de l'ASS ; tel ne sera pas le cas pour une personne ayant travaillé quatre ans et neuf mois ;
- un chômeur de longue durée dont le conjoint perçoit 1,5 Smic pourra valider des trimestres de retraite de manière illimitée du fait qu'il est éligible à l'ASS, contrairement à celui dont le conjoint perçoit 1,6 Smic car dans ce cas, il n'est plus éligible à l'ASS.

Les défauts de l'ASS en matière d'intéressement au travail

Le *gain au travail* n'est pas systématiquement assuré par l'ASS notamment lorsque l'allocataire perçoit également des aides au logement. C'est par exemple le cas pour un couple locataire composé d'une personne à l'ASS et d'un conjoint en activité, lorsque le conjoint touche un revenu d'activité autour de 1,15 Smic mensuel et bénéficie d'une hausse de sa rémunération, est au final perdant (cf. graphique 5). Ce résultat est dû à la conjugalisation du plafond de ressources de l'ASS et à son caractère forfaitaire, puis différentiel, lorsque les ressources du couple approchent de ce plafond, ainsi qu'à son interaction avec le calcul des allocations logement.

Graphique 5 : Exemple perte de revenu disponible en cas d'augmentation des revenus du travail dans le cas de l'ASS



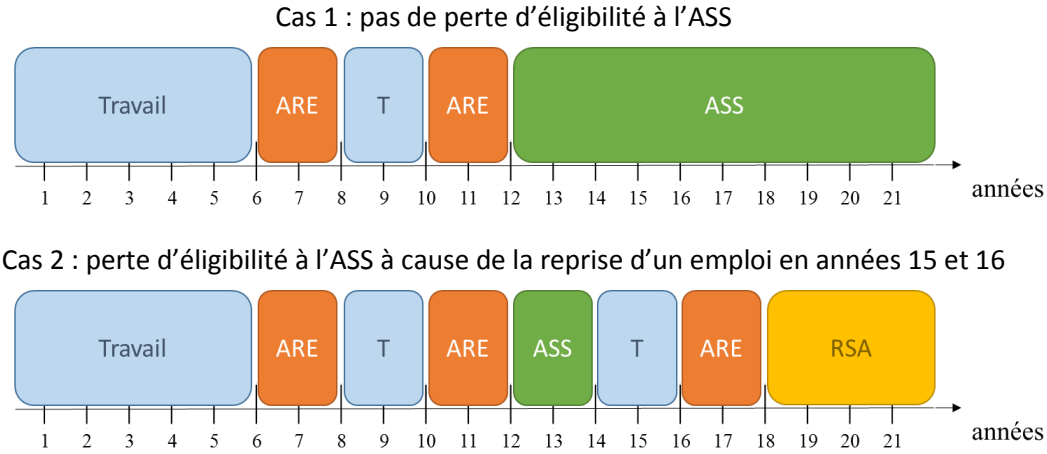
Source : Législation 2017. Calculs France Stratégie.

Depuis la réforme de l'intéressement intervenue en septembre 2017, un bénéficiaire de l'ASS qui retrouve un revenu d'activité peut cumuler intégralement les deux sources de revenu durant trois mois. Dès la reprise d'activité, le bénéficiaire de l'ASS peut en théorie demander la prime d'activité. Cependant, du fait des modalités de calcul de cette dernière et de la prise en compte de l'ASS dans sa base ressources, sa prime d'activité sera nulle ou très faible durant les premiers mois de reprise d'activité. Cela signifie qu'au-delà des 3 premiers mois de cumul « *intégral* » (entre l'ASS et les revenus d'activité), le bénéficiaire peut se retrouver avec les seuls revenus tirés de son activité, sans percevoir immédiatement la prime.

Dans tous les cas, au-delà des trois mois, il perd le bénéfice de l'ASS tant qu'il continue de travailler. Surtout, s'il retombe au chômage, il peut avoir, à l'occasion de sa reprise d'emploi, perdu son éligibilité à l'ASS lorsqu'il aura épuisé ses droits à l'ARE, éligibilité qu'il aurait pu conserver indéfiniment s'il n'avait pas repris une activité (cf. figure 3).

En somme, les modalités d'articulation des différentes prestations ne permettent pas à ce stade d'assurer la fluidité du parcours du bénéficiaire et sont désincitatives à la reprise d'emploi.

Figure 3 : Une reprise d'emploi peut faire perdre l'éligibilité à l'ASS



Lecture : dans le deuxième cas, la reprise d'un emploi les années 15 et 16 fait que la personne n'est plus éligible à l'ASS en fin d'année 18, car elle n'a travaillé que 4 ans sur les dix dernières années qui précèdent la fin de son dernier contrat de travail (période située entre la fin de l'année 6 et la fin de l'année 16).

Les opportunités d'une intégration de l'ASS au RUA

L'intégration de l'ASS au RUA doit permettre de corriger les défauts actuels de cette allocation en termes d'équité et d'intéressement au travail (cf. figure 4).

En mettant fin à la coexistence de deux systèmes qui partagent aujourd'hui le même objectif mais créent de l'iniquité en appliquant des conditions d'éligibilité différentes et en offrant des droits variables, alors que le public ciblé est le même, cette intégration poursuit également un objectif de lisibilité.

3.2. Le scénario d'une intégration de l'ASS au RUA

Scénario de suppression de l'ASS et de son intégration au RUA

Ce scénario de suppression de l'ASS a été discuté dès la création du RMI et il a fait l'objet de nombreux travaux administratifs ces dernières années.

Les personnes aujourd'hui éligibles à l'ASS dépendront désormais du RUA, c'est-à-dire le dispositif de droit commun. Le dispositif d'accompagnement prévu pour les bénéficiaires du RUA permettra de prendre le relais et d'assurer une continuité avec le suivi effectué par Pôle emploi jusqu'à la fin des allocations chômage.

Ce scénario présente l'avantage de la cohérence de l'esprit de la réforme, qui vise à améliorer la lisibilité et l'équité de système des prestations de solidarité. Il garantit un gain au travail qui soit le même pour tous. La disparition de l'ASS entraînerait celle du droit connexe de cumul de trimestres de retraite qui lui était attaché, sans pour autant préempter la réponse à une autre question : celle de l'articulation du RUA avec le système des retraites.

3.3. Les difficultés d'une non-intégration de l'ASS au RUA

En cas de maintien d'une prestation distincte, les personnes éligibles à l'ASS continueraient à pouvoir bénéficier de cette prestation, en parallèle de l'existence du RUA.

Les difficultés non résolues

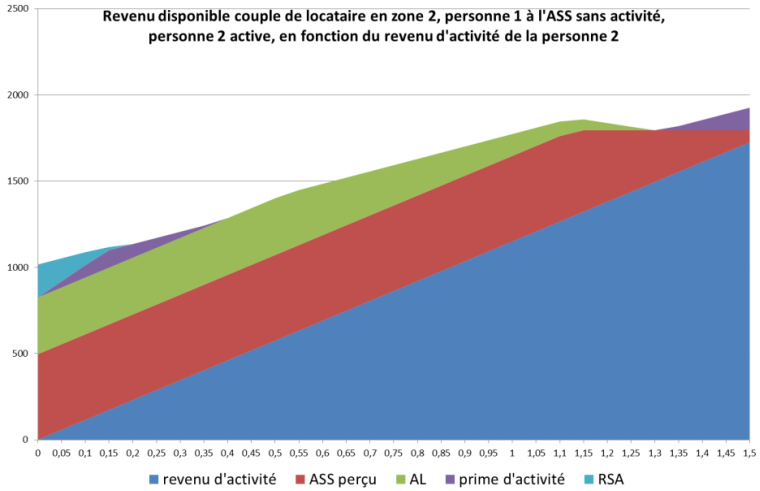
Le maintien de l'ASS en-dehors du champ du RUA laisserait perdurer les problèmes d'équité et d'intéressement au travail existant aujourd'hui. Ceux-ci seraient d'autant plus difficiles à justifier que la réforme du RUA vise justement à corriger ces défauts dans le système actuel des minima sociaux.

Les difficultés nouvelles

En cas de non-intégration de l'ASS au RUA, il conviendrait de s'assurer que les grands objectifs pour lesquels on veut créer le RUA ne soient pas battus en brèche, notamment le gain au travail. À cet égard, le dispositif d'intéressement au travail attaché à l'ASS mériterait de toute façon d'être réformé. Par ailleurs, les situations où le bénéficiaire de l'ASS ou son conjoint seraient également bénéficiaires d'une partie du RUA (supplément logement notamment) devraient être analysées de près.

Figure 4 : Grâce au revenu universel d'activité, un intéressement constant au travail pour les demandeurs d'emploi en fin de droits

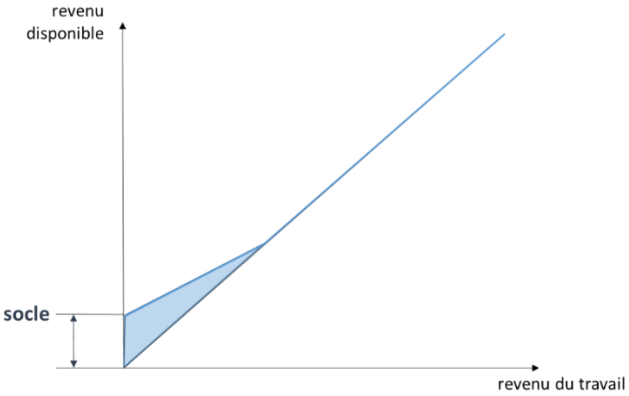
DANS LE SYSTEME ACTUEL : le revenu disponible brut est susceptible de décroître avec le revenu ou avec celui du conjoint



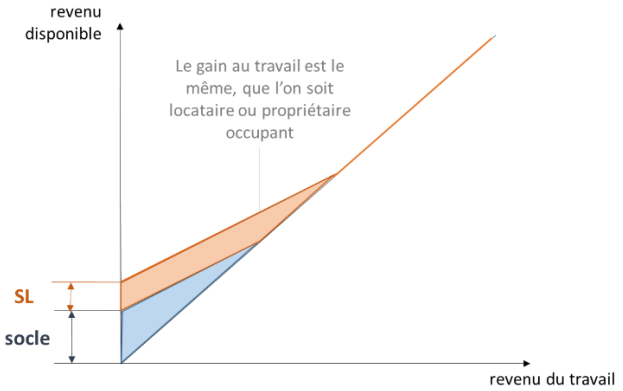
Source : Législation 2017. Calculs France Stratégie.

AVEC LE RUA : le gain au travail reste le même, que la personne (ou le couple) soit ou non aidée pour le logement

Pour une personne propriétaire de son logement



Pour une personne locataire



4. Les aides aux personnes âgées

4.1. Pourquoi étudier l'intégration des aides aux personnes âgées dans le RUA ?

Aujourd'hui, les personnes âgées de condition de vie modeste bénéficient du « minimum vieillesse », qui prend la forme depuis 2007 de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, cf. encadré 7). Le minimum vieillesse pourrait également rejoindre les aides regroupées au sein du RUA, du fait que le RUA a vocation à devenir une prestation de solidarité *universelle*, qui s'adresse à toutes les personnes à faibles ressources, quelles que soient leur situation de vie. Bien entendu, dans un tel schéma la spécificité de la situation des personnes âgées continuerait d'être prise en compte.

Profil des bénéficiaires du minimum vieillesse

Fin 2017, environ 550 000 allocataires perçoivent le minimum vieillesse, dont près de 60 % par le biais de l'ASPA (le reste correspondant au « *stock* » de l'ASV), couvrant 650 000 personnes si l'on ajoute les conjoints non allocataires. Les femmes sont un peu plus nombreuses que les hommes parmi les bénéficiaires (reflétant la proportion de femmes parmi la population de plus de 60 ans).

Près des trois quarts des bénéficiaires perçoivent l'ASPA en tant que personne seule, mais parmi elles une sur trois ne vit pas isolée (avec un enfant adulte, etc.). Un peu plus d'un quart des bénéficiaires vit en couple. Près des deux tiers ont plus de 70 ans. Près de six sur dix sont locataires et quasiment tous touchent une allocation logement. La très grande majorité des bénéficiaires du minimum vieillesse vivent en logement ordinaire, mais un peu plus de 30 000 d'entre eux d'entre eux vient en foyer ou en résidence sociale.

Le niveau de vie médian des bénéficiaires est de l'ordre de 1 060 € par mois. Quatre sur dix vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Encadré 7 : L'allocation de solidarité aux personnes âgées : présentation de la prestation

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), créée en 2007, est destinée aux nouveaux entrants dans le dispositif dit du « minimum vieillesse ». Elle remplace l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), qui continue à bénéficier aux personnes âgées entrées avant 2007 si elles le souhaitent. Ce dispositif permet aux personnes âgées d'au moins 65 ans, ou ayant atteint l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail (entre 60 et 62 ans selon leur année de naissance), d'accéder à un niveau minimal de revenu.

Pour bénéficier de l'ASPA, il faut résider en France de manière stable, soit l'une ou l'autre de ces situations :

- résidence du foyer permanent (le lieu de résidence habituelle) en France ;
- lieu de séjour principal (plus de 6 mois ou 180 jours pendant une année) en France.

Les étrangers hors UE doivent être titulaires au moment de la demande d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins dix ans pour être éligibles à l'ASPA.

L'ASPA est un minimum social conjugalisé qui prend en compte, pour son calcul, les ressources du demandeur ainsi que celles de son conjoint. Le montant de l'ASPA pour un couple correspond à 1,55 fois le montant de l'ASPA pour une personne seule.

Les ressources sont actuellement appréciées sur les trois mois qui précèdent la date d'effet, ou sur 12 mois si les ressources trimestrielles du demandeur excèdent le plafond. Cette souplesse est au bénéfice de l'assuré. Pour percevoir l'ASPA, il est nécessaire d'avoir liquidé l'intégralité de ses droits à retraite : l'aide intervient de manière différentielle pour compléter les petites pensions.

L'ASPA fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle pluriannuelle. Son montant atteindra 903,20 € au 1er janvier 2020. Elle fait partie des prestations sociales qui sont pour partie récupérables sur succession auprès des héritiers, au motif que le minimum vieillesse se substitue à la solidarité familiale, qui doit primer en principe[22].

L'ASPA constitue actuellement l'un des rares minima sociaux dont la condition de ressources s'appuie sur les *ressources brutes* des assurés, et non sur les ressources nettes ou nettes imposables. Le patrimoine des bénéficiaires du minimum vieillesse est également pris en compte, à hauteur de 3 % de leur valeur vénale (quels qu'en soient les éventuels revenus réels), à l'exception de la résidence principale qui n'est pas prise en compte.

Ni les allocations logement, ni les prestations familiales (bien que les cas de bénéficiaires soient a priori réduits en nombre) ne sont actuellement comptabilisées dans la base ressources de l'ASPA. Un assuré peut donc cumuler son minimum vieillesse avec une aide personnelle au logement.

L'ASPA n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu et elle est exonérée des principales cotisations sociales[23]. Les bénéficiaires de l'ASPA sont en outre exonérés de taxe d'habitation et de taxe foncière et ne sont pas redevables de la contribution à l'audiovisuel public.

Les limites de l'ASPA en matière d'équité

La base ressource de l'ASPA pourrait être plus équitable. L'ASPA est la seule prestation pour laquelle l'éligibilité est calculée sur la base de ressources brutes (avant paiement des impôts et des cotisations sociales). Le fait de prendre en compte des ressources aussi éloignées de celles réellement perçues par les assurés est discutable au regard de l'objectif poursuivi par un minimum social (garantir effectivement un niveau de ressources minimum) et porteur de confusion pour les assurés qui ont tendance à ne connaître et à ne déclarer que leurs revenus nets[24].

De surcroît, la prise en compte du patrimoine au travers d'un rendement fixé conventionnellement à 3 % est discutable. De fait, la sphère publique ne dispose pas d'une évaluation fiable de la valeur des actifs des assurés : les seuls éléments connus sont déclaratifs. Le taux de rendement conventionnellement fixé à 3 % est d'ailleurs peu compréhensible donc contesté (comparé par exemple au rendement actuel du livret A).

Le barème apparaît injuste pour les couples dont un conjoint est en EHPAD. Actuellement, le placement d'un des membres du couple ne modifie pas les règles d'attribution de l'ASPA (les montants et plafonds « *couples* » s'appliquent quand même). Cette règle pose question dans la mesure où, dans cette situation, les économies d'échelle générées par la vie en commun n'existent plus et le couple doit faire face au coût additionnel d'une place dans ces établissements.

Par ailleurs, par nature, l'ASPA est concernée par les enjeux de **transition d'âge**. L'existence d'un régime distinct pour les personnes âgées induit une phase de transition pour les personnes qui étaient bénéficiaires de minima sociaux (RSA, AAH) avant d'atteindre l'âge d'éligibilité au minimum vieillesse. Le changement d'interlocuteur administratif, de règle d'éligibilité et de calcul peut créer des difficultés pour les personnes concernées, génère des ruptures de droits et peut être source d'iniquités.

L'ASPA est un minimum social dédié aux personnes âgées dont l'articulation avec les revenus du travail n'a pas été pensée

Par définition, les bénéficiaires âgés d'une prestation de solidarité n'ont pas vocation à travailler. Notamment, l'allocation exigeant des bénéficiaires la liquidation préalable de leurs droits à la retraite, elle ne permet pas l'obtention de nouveaux droits.

Pour autant, l'ASPA prévoit depuis 2015 un abattement forfaitaire des revenus d'activités en bas de la distribution de revenus, afin de ne pas pénaliser ceux qui continuent de travailler un peu. Ainsi, ne sont pas pris en compte les revenus jusqu'à 0,9 fois le Smic brut mensuel, soit 1 369,09 € au total par trimestre en 2019 pour une personne seule (1,5 fois le Smic brut mensuel, soit 2 281,82€ par trimestre pour un couple).

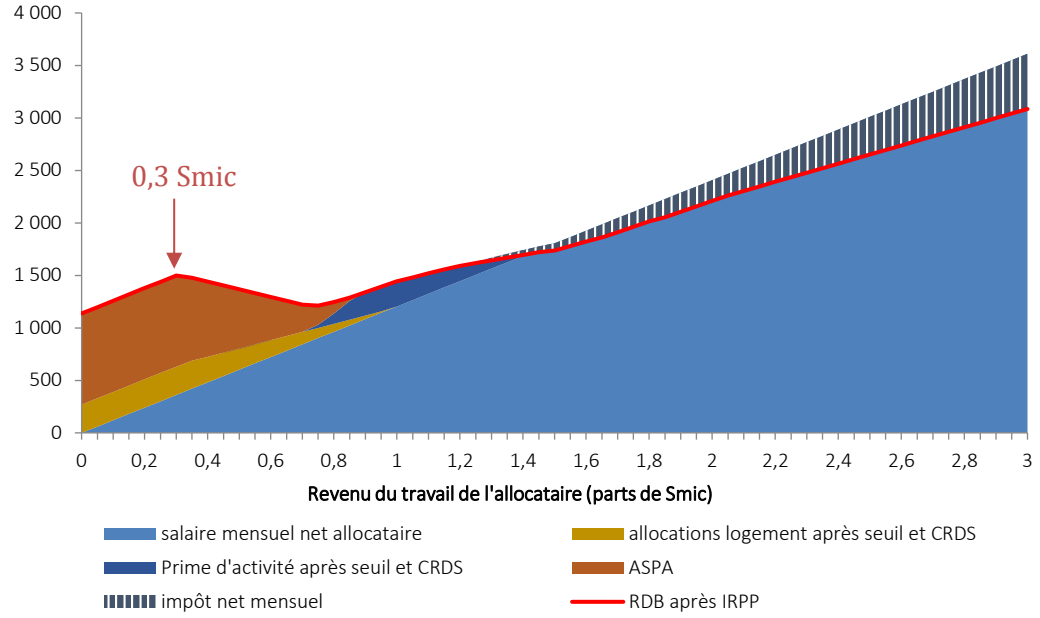
Néanmoins, de nombreux cas aberrants persistent. En pratique, le dispositif d'intéressement ne porte pas au-delà de l'équivalent de 0,3 Smic net mensuel en moyenne par trimestre pour une personne seule (0,5 Smic pour un couple). Au-delà de ce niveau de revenus, lorsque les bénéficiaires touchent également des aides personnelles au logement, non seulement les bénéficiaires ne gagnent pas à travailler, mais ils voient leur revenu disponible diminuer, puisque les deux prestations baissent en même temps. La perte n'est effacée qu'au niveau de 1,1 Smic (cf. graphiques n° 13 à 15).

[22] La récupération sur succession est assurée dans la limite de 6 939,6 € par an en 2019 (578,3 € par mois). Ainsi, pour les assurés n'ayant aucune ressource autre que le minimum vieillesse sur une année, une fraction s'élevant à 289,9 € par mois en 2019 n'est pas récupérable sur succession.

[23] CSG, CRDS (comme les autres minima sociaux) et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (applicable aux pensions de retraites).

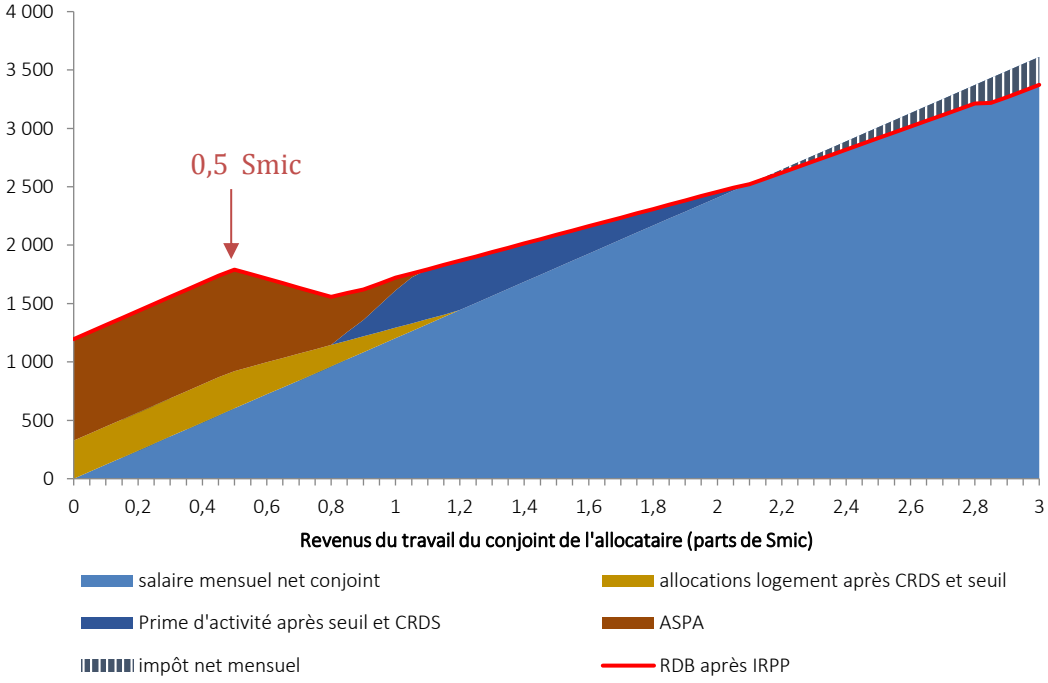
[24] Si la différence entre revenus bruts et revenus nets est limitée lorsque l'on ne s'intéresse qu'aux pensions de retraite en bas de l'échelle des revenus (exonération de CSG, CRDS et Casa sur toutes les pensions jusqu'à un certain niveau de revenus et en fonction du quotient familial), elle est *a priori* plus substantielle sur les revenus d'activité, qui sont soumis au droit commun en matière sociale et fiscale.

Graphique 13 : Évolution du revenu disponible en fonction du revenu du travail pour une personne âgée de plus de 65 ans, locataire, vivant seule (en euros)

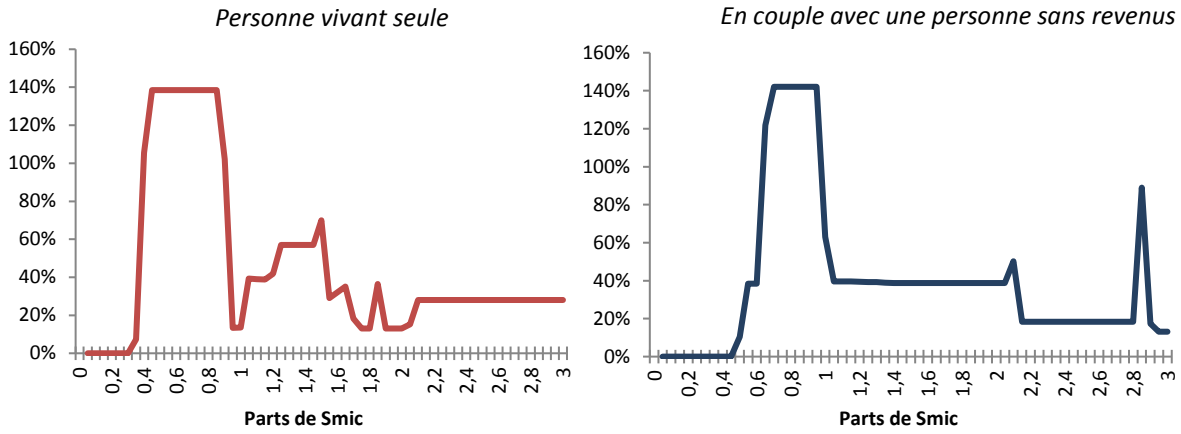


Source : France Stratégie.

Graphique 14 : Évolution du revenu disponible en fonction du revenu du travail du conjoint pour une personne âgée de plus de 65 ans, locataire et sans revenus (en euros)



Graphique 15 : Évolution du taux marginal d'imposition des revenus du travail pour une personne âgée locataire de plus de 65 ans (éligible à l'ASPA)



Source : France Stratégie.

Les opportunités d'une intégration du minimum vieillesse au RUA

Faire rentrer l'ASPA dans le champ du RUA permettrait d'en **corriger les nombreux défauts**. En particulier, une telle intégration permettrait d'harmoniser les bases ressources s'agissant à la fois de la nature des ressources prises en compte et de la façon de mesurer ces ressources (l'ASPA étant l'une des seules prestations pour laquelle l'éligibilité est calculée sur la base de ressources brutes). Cette harmonisation améliorerait la lisibilité du système de solidarité et faciliterait les transitions d'âges.

Le RUA pour les personnes âgées devra s'articuler avec le minimum de pension contributif

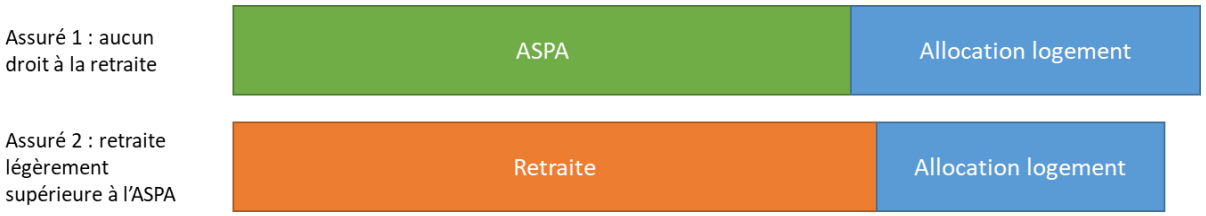
Il est difficile de comparer directement les montants du minimum vieillesse et des minima de pension en raison des nombreuses différences de caractéristiques (dispositif conjugalisé sous condition de ressources large vs. dispositif individualisé sans condition de ressources). Pour autant, il est essentiel pour des raisons d'équité de garantir à un assuré ayant travaillé toute sa carrière un niveau de ressources supérieur, toutes choses égales par ailleurs, à un assuré n'ayant pas travaillé. C'est l'objectif du minimum contributif (MICO). Cet objectif a été rappelé par le Président de la République lors de son intervention du 25 avril 2019 lorsqu'il a fixé un objectif à atteindre de 1 000 € de retraite globale (de base et complémentaire) pour une carrière complète au niveau du Smic[25], soit un montant supérieur à l'ASPA. Si l'ASPA intègre le champ du RUA, cet objectif devra demeurer.

À cet égard, il faudra étudier de près la situation d'une personne âgée locataire bénéficiaire des aides au logement, selon qu'elle est éligible au minimum vieillesse ou non.

Aujourd'hui, en raison d'une mauvaise articulation entre les prestations sociales, le système peut conduire à pénaliser, parmi les retraités qui perçoivent une aide personnelle au logement, des assurés qui ont acquis une retraite contributive modeste par rapport à ceux qui n'ont aucune retraite (cf. figure n° 6). L'intégration de l'ASPA au sein du RUA pourrait permettre de supprimer cette anomalie.

[25] L'entrée en vigueur précise de cette mesure n'a pas encore été décidée (avant 2025 en tout état de cause).

Figure 6 : Composition du revenu disponible en fonction des droits à retraite (situation actuelle)



Une meilleure prise en compte des transitions d'âge

L'appréciation de la condition de ressources, lors de l'octroi initial du minimum vieillesse, doit tenir compte du fait que certaines ressources ont précisément vocation à prendre fin au moment où l'assuré fait sa demande. Aujourd'hui, cette difficulté peut conduire, en pratique, à différer l'octroi de l'ASPA par rapport à l'entrée en jouissance de la retraite, ou à diminuer temporairement le montant versé, car les revenus d'activité et les allocations chômage durant les derniers mois où l'assuré est en activité sont incluses dans la base ressources du minimum vieillesse. La mise en place du RUA doit viser à résoudre ce genre de difficulté.

4.2. Les garanties à apporter en cas d'intégration du minimum vieillesse au RUA

Un montant de RUA perçu par les personnes âgées au moins égal au montant du minimum vieillesse

En cas d'intégration de l'ASPA dans le RUA, le montant maximum de RUA perçu (socle plus supplément accordé aux personnes âgées) par une personne âgée sans autres sources de revenu serait au moins égal à ce qu'elle perçoit actuellement avec l'ASPA.

L'intégration de l'ASPA dans le RUA suppose l'instauration d'un « supplément personne âgée »

Aujourd'hui, une partie importante des bénéficiaires de l'ASPA ont des ressources stables : la prestation les accompagne jusqu'à la fin de leur vie, sans être fréquemment révisée[26]. En cela, l'ASPA diffère du RSA qui, s'il est garanti pour une durée indéterminée, vise à soutenir les bénéficiaires dans le cadre d'une démarche de retour à l'activité, donc qui a vocation à être remplacé par des revenus du travail. Parce que les bénéficiaires âgés d'une prestation de solidarité n'ont pas vocation à travailler, le montant de l'aide apportée doit rester supérieur à celui de l'aide apportée à des personnes qui ont vocation à sortir de la pauvreté en renouant avec une activité. Autrement dit, l'intégration de l'ASPA dans le RUA suppose l'instauration d'un « *supplément personne âgée* ».

[26] Dans le cadre actuel, l'obtention de l'ASPA étant subordonnée à la liquidation des droits à la retraite, même dans l'hypothèse où une personne âgée travaille de nouveau, la personne ne peut cumuler de nouveaux droits.

L'éligibilité au RUA et le montant perçu par une personne âgée ne doivent pas être conditionnés à une obligation de rechercher un emploi

Une troisième garantie est que l'intégration du minimum vieillesse au RUA ne s'accompagnera d'aucune conditionnalité de l'aide à l'existence d'une démarche de recherche d'emploi. Le gain au travail doit être assuré à tout bénéficiaire du RUA exerçant une activité, et il n'y a aucune raison que les personnes âgées qui peuvent et souhaitent travailler ne bénéficient pas de cette assurance. En revanche, les bénéficiaires âgés d'une prestation de solidarité n'ont pas vocation à travailler. Aucune obligation ne leur sera fixée en matière de recherche d'emploi.

4.3. Le scénario d'une intégration des aides aux personnes âgées au sein du RUA

Le minimum vieillesse serait intégré dans le champ du RUA, sous la forme **d'un supplément dédié, correspondant au différentiel existant aujourd'hui entre le RUA socle et l'ASPA**. Le montant maximum du minimum vieillesse serait donc inchangé (au moins). Ce supplément serait conjugalisé, comme l'est l'ASPA.

En plus des conditions d'éligibilité déjà prévues pour le RUA socle, l'éligibilité à ce supplément serait soumise, comme aujourd'hui, à une condition d'âge. Reste à savoir si ce critère d'âge et les autres conditions d'éligibilité doivent demeurer inchangés (65 ans, liquidation préalable de l'ensemble de ses droits à retraite, condition d'antériorité de séjour de 10 ans pour les assurés de nationalité étrangère), ou évoluer dans le cadre de la réforme. Ces questions devront être traitées en prenant en compte le contexte de transformation profonde de notre système de retraites.

L'intégration de l'ASPA dans le champ du RUA conduirait à traiter d'autres questions encore :

- **Le gain au travail** : celui des personnes âgées doit-il être le même que celui des autres bénéficiaires du RUA ?
- **La base ressources :** faut-il aligner complètement celle du supplément personne âgée et celle du socle du RUA ?
- **La récupération sur succession :** faut-il maintenir le principe de la récupération sur succession ? Si oui, sur l'ensemble de la prestation ou sur le seul supplément personnes âgée ?
- **L'articulation de la prestation de solidarité servie aux personnes âgée avec celle du minimum contributif** (cf. *infra*).

Il s'agira en outre de garantir la bonne articulation du RUA avec l'ancien dispositif de l'ASV, dont un peu plus de 230 000 personnes continuaient de bénéficier fin 2017.

4.4. Les difficultés d'une non intégration des aides aux personnes âgées au RUA

Quand bien même l'ASPA ne serait pas intégré au champ du RUA, une majorité d'allocataires de l'ASPA resteraient potentiellement affectées par la réforme, ne serait-ce que parce qu'une majorité d'entre eux touchent aujourd'hui une aide personnelle au logement. Ne serait-ce que pour des questions de lisibilité, il est en effet difficile d'imaginer maintenir pour les seules personnes âgées éligibles au minimum vieillesse la forme actuelle de ces aides personnelles, dès lors que celles-ci seront amenées à évoluer dans le cadre de la réforme pour l'immense majorité des allocataires (y compris les personnes âgées non éligibles au minimum vieillesse).

Par ailleurs, en cas de non intégration au RUA, les limites actuelles de l'ASPA ne seraient pas traitées. En outre, il faudrait *a minima* procéder à une mise en cohérence entre l'ASPA et le RUA, ce qui suppose de régler :

- l'articulation entre l'ASPA et le futur supplément logement ;
- l'articulation entre l'ASPA et le supplément handicap en cas d'intégration de l'AAH au RUA, sachant qu'actuellement les règles diffèrent entre bénéficiaires de l'AAH 1 et de l'AAH 2 au moment du franchissement de l'âge légal de départ à la retraite ;
- les règles de cumul de l'ASPA avec le RUA socle.

5. Les aides aux personnes en situation de handicap

5.1. Pourquoi étudier l'intégration des aides aux personnes en situation de handicap dans le RUA ?

Le minimum social aujourd'hui destiné aux personnes handicapées de condition de vie modeste est l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (cf. encadré 5). Elle pourrait rejoindre les aides regroupées au sein du RUA, dès lors que le RUA a vocation à devenir une prestation de solidarité *universelle*, qui s'adresse à toutes les personnes à faibles ressources, quelles que soient leur situation de vie. Dans un tel schéma, inclusif, une personne handicapée disposant de peu de ressources est d'abord une personne qui dispose de peu de ressources, avant d'être une personne handicapée. Bien entendu, la spécificité de la situation de handicap continuerait d'être prise en compte, puisque le dessin de la prestation doit tenir compte de la spécificité des situations de vie de chacun.

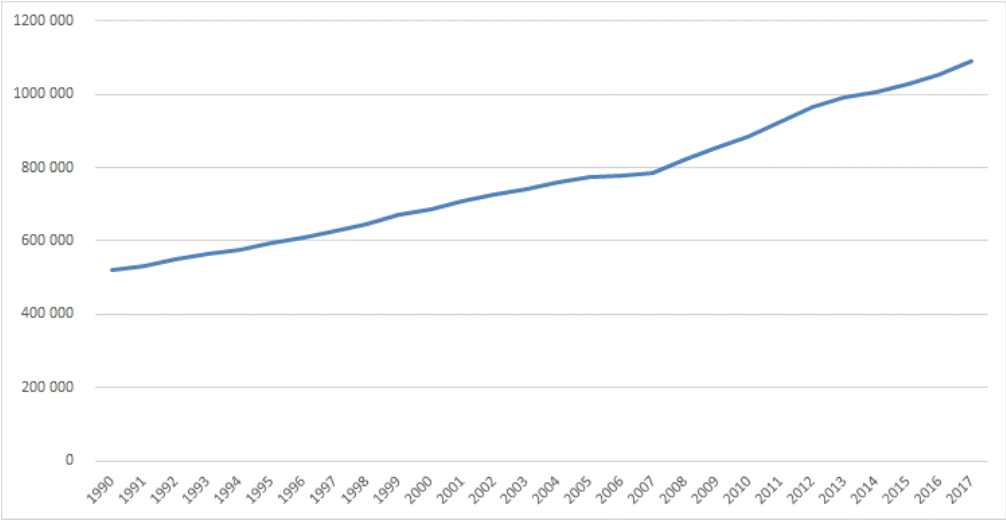
A contrario, conserver l'AAH en dehors du champ du RUA reviendrait à mettre à mal cet objectif d'universalité, en actant que la solidarité nationale traite à part le cas d'une personne de niveau de vie modeste dès lors qu'elle est handicapée, ou que, sans être handicapée, elle vit dans un ménage comptant une personne handicapée.

Profil des allocataires de l'AAH

Fin 2018, près de 1,2 million de personnes handicapées perçoivent l'AAH, pour une dépense de 9,7 Md€ (y compris les deux compléments). Un allocataire sur cinq perçoit l'un des deux compléments (150 000 personnes de la MVA et 65 000 personnes du CR). Une grosse moitié des allocataires a un taux d'incapacité de 80 % ou plus (625 000 personnes).

Le nombre d'allocataires a doublé depuis le milieu des années 1980, en raison du vieillissement de la population mais aussi de conditions d'accès qui se sont assouplies et de revalorisations importantes des barèmes intervenues entre 2007 et 2012. Sur la période 2012-2018, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 150 000 (+ 15 %) ; cette progression est entièrement imputable aux bénéficiaires de l'AAH-2 (+ 38 %).

Graphique 6 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH entre 1990 et 2017



Source : Drees, France métropolitaine

Encadré 5 : L'allocation aux adultes handicapés : présentation de la prestation

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur du handicap. Elle a été conçue comme une prestation sociale destinée à assurer un minimum de ressources et des conditions de vie dignes aux personnes dont les ressources sont les plus faibles du fait de leur handicap, en application des principes du préambule de la Constitution de 1946 (article 11). Cette notion renvoie à l'idée que le handicap entraîne, par lui-même, de plus grandes difficultés à s'insérer dans l'emploi et plus encore dans l'emploi durable à temps plein.

Dès l'origine, l'AAH n'a pas pour vocation de compenser le handicap. La question de la compensation du handicap est traitée par ailleurs et par d'autres prestations, dont l'éligibilité n'est pas sous condition de ressources : l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP), créée par la même loi, progressivement remplacée par la prestation de compensation du handicap (PCH) à partir de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

L'AAH est destinée à des personnes handicapées de 20 ans[27] ou plus, ne pouvant prétendre à une pension de retraite, à un avantage vieillesse (hors ASPA) ou invalidité (pension d'invalidité et allocation supplémentaire d'invalidité), ou à une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH. Elle peut néanmoins s'ajouter à ces avantages lorsque leur montant mensuel est inférieur à celui de l'AAH, sans que le total des deux puisse excéder le montant de l'AAH à taux plein, soit 900 €.

Elle est attribuée selon des critères médicaux et sociaux évalués par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

L'AAH peut être accordée, sous condition de ressources, dans deux cas : lorsqu'une personne se voit reconnaître un taux d'incapacité d'au moins 80 % (cas dit « *AAH-1* ») ; lorsqu'une personne se voit reconnaître un taux d'incapacité entre 50 % et 79 % assorti d'*« une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* » (RSDAE)[28] (cas dit « *AAH-2* »). Dans ce second cas, son versement prend forcément fin à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite.

En novembre 2019, le plafond de ressources s'établit à 900 €[29] pour une personne seule et à 1 629 € pour un couple sans enfant[30], chaque enfant à charge majorant le plafond de 450 €[31]. Le barème et la base ressources diffèrent pour les personnes admises dans un établissement ou un service d'aide par le travail. L'allocation aux adultes handicapées (AAH) est quasi-individualisée. Cela signifie que l'allocation est versée à l'individu et son montant maximal ne dépend pas de la configuration familiale. En revanche, les ressources prises en compte pour l'éligibilité à l'allocation tiennent compte, bien que de façon plus favorable, des revenus de l'ensemble du ménage[32].

L'AAH est assortie de deux compléments. Une majoration pour la vie autonome (MVA, 105 €) ou un complément de ressources (CR, 179 €) peut être versé en supplément de l'AAH. Pour les deux compléments, il faut avoir un taux d'incapacité au moins égal à 80 %, percevoir l'AAH à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, ne pas percevoir de revenu d'activité et avoir un logement indépendant. Pour la majoration pour la vie autonome, il faut, en plus des conditions communes, percevoir une aide au logement. Pour le complément de ressources, il faut, en plus des conditions communes, avoir une capacité de travail inférieure à 5 % du fait du handicap. Le complément de ressources disparaîtra pour les nouveaux demandeurs de l'AAH à partir du 1er décembre 2019. Il sera maintenu pour les bénéficiaires actuels pendant une durée maximale de dix ans.

[27] 16 ans si le jeune n'est plus à charge au sens des prestations familiales.

Environ 200 000 allocataires de l'AAH vivent en collectivité. Parmi les autres, 70 % perçoivent une AAH en tant que personne seule sans enfant, 5 % en tant que personne seule avec enfant, 15 % en tant que personne en couple sans enfant et 10 % en tant que personne en couple avec enfant. Sur les 70 % de bénéficiaires de l'AAH seuls au sens des caisses, environ 45 % vivent réellement seuls, 10 % vivent avec leurs deux parents, 10 % vivent avec un parent et environ 5 % vivent dans un ménage dit complexe[33] (cf. tableau 3). Au final, 1,7 million de personnes font partie d'un ménage qui perçoit l'AAH.

Tableau 3 : Bénéficiaires de l'AAH par configuration familiale

Configuration familiale	Répartition de l'ensemble des bénéficiaires de l'AAH	*dont les cas où l'AAH est perçue en tant que personne seule*
Personne seule	46 %	*46%*
Couple sans enfant	15 %	*0 %*
Famille monoparentale	15 %	*10%*
Couple avec enfant	20%	*10%*
Ménage complexe	5 %	*4 %*
Total	100 %	*70 %*

Source : Calculs RRUA à partir de sources CNAF et MSA et enquête BMS Drees (2012).
Champ : allocataires AAH ne vivant pas en collectivité

Une petite moitié des allocataires est âgée de plus de 50 ans. Près de six sur dix sont locataires, et presque tous touchent une allocation logement. Un allocataire sur quatre est logé chez un tiers (le plus souvent chez ses parents, ou l'un de ses parents). Le niveau de vie médian des allocataires de l'AAH est de l'ordre de 1 380 € par mois[34]. Un bénéficiaire sur cinq vit en dessous du seuil de pauvreté.

Deux allocataires sur dix travaillent (soit environ 180 000 bénéficiaires) : un sur dix en milieu protégé et un sur dix en milieu ordinaire. Le nombre de bénéficiaires de l'AAH1 exerçant une activité en milieu protégé est légèrement supérieur à celui des bénéficiaires de l'AAH2 (environ 50 000 versus 40 000) ; c'est l'inverse en milieu ordinaire (environ 40 000 versus 50 000).

Les limites de l'AAH en matière d'équité

Le supplément d'aide monétaire apportée à une personne handicapée sans ressource par rapport à une personne non handicapée sans ressource dépend en réalité très directement de sa situation familiale, de sa situation de logement et du niveau des revenus d'activité du ménage auquel il appartient.

[28] Les modalités d'appréciation de la RSDAE sont précisées aux articles D. 821-1-2 du code de la sécurité sociale. La restriction est substantielle lorsque le demandeur rencontre des difficultés importantes d'accès à l'emploi ne pouvant être compensées, notamment par des mesures d'aménagement du poste de travail, qui ne soient pas disproportionnées pour l'intéressé ou son employeur. La restriction est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande d'AAH.

[29] Montant mensuel moyen des ressources perçues sur l'année de référence.

[30] Ce montant correspond au plafond de ressources d'une personne seule majoré de 81 %.

[31] Chaque enfant majore le plafond de 50 % du plafond de ressources pour une personne seule.

[32] Se référer à la mise de jeu n°3 présentée dans le cadre du cycle 2 de la concertation, « *Faut-il individualiser ou familialiser le revenu universel d'activité ?* ».

[33] Par exemple avec un frère ou une sœur, ou bien avec un parent et un enfant.

[34] Source : Insee, enquête ERFS 2017.

Tableau 4 : Aide mensuelle apportée à un ménage locataire (zone 2) sans aucune ressource suivant qu'il compte ou non une personne handicapée (en euros)

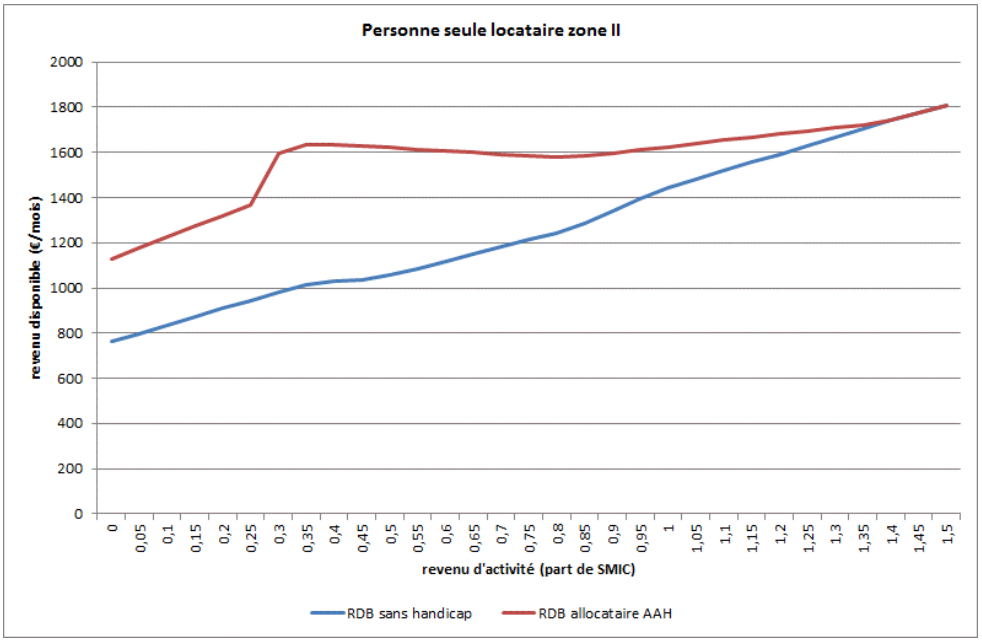
Configuration familiale	Pas de PH	PH	Supplément d'aide si PH
Personne seule	762	1 169	407
Personne seule + 1 enfant	1 115	1 310	195
Personne seule + 2 enfants	1 342	1 532	190
Personne seule + 3 enfants	1 741	2 048	307
Couple sans enfant	1 032	1 227	195
Couple + 1 enfant	1 251	1 310	59
Couple + 2 enfant	1 509	1 532	23
Couple + 3 enfants	1 909	2 048	139

Source : Cas-types France Stratégie, législation au 1er novembre 2019. Nota : enfants de moins de 14 ans.

Par exemple, l'écart de revenu disponible entre une personne locataire vivant seule selon qu'elle est handicapée ou non est stable en bas de la distribution de revenus (de l'ordre de 400 € par mois, cf. tableau 4) puis s'accroît avec les revenus d'activité jusqu'à 0,3 Smic ; il diminue ensuite jusqu'à s'annuler aux environs de 1,35 Smic (cf. graphique 7).

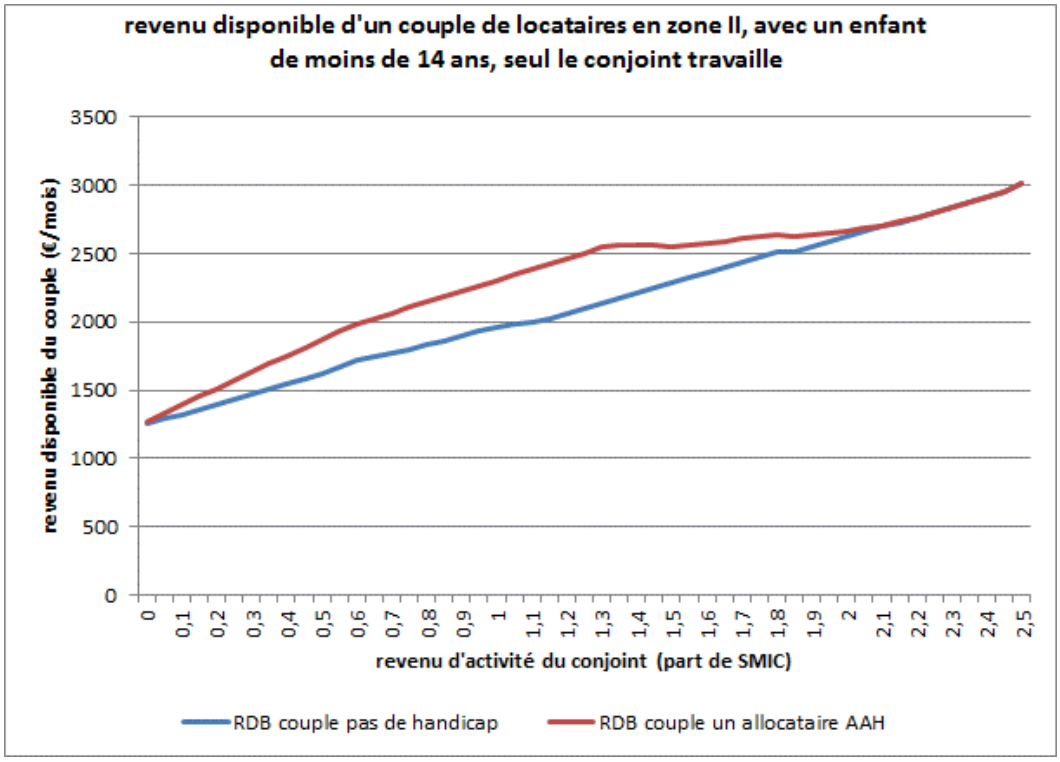
Au contraire, si la personne handicapée sans travail vit en couple avec un enfant, le ménage étant locataire, et si l'on compare son niveau de vie avec celui d'une famille dans la même configuration familiale et de logement sans présence de handicap, les revenus disponibles sont quasiment les mêmes si le conjoint ne travaille pas (écart de l'ordre de 60 €, cf. tableau 4). Autrement dit, le soutien supplémentaire accordé à une personne célibataire au titre de sa situation de handicap disparait quasiment lorsqu'elle vit en couple et a un enfant. Par ailleurs, le niveau de vie de la famille comptant une personne handicapée s'accroît plus rapidement que celui de l'autre famille si le conjoint travaille jusqu'à 1,35 Smic. Au-delà de ce niveau de rémunération pour le conjoint, l'écart se résorbe et s'annule à hauteur de 2,1 Smic.

Graphique 7 : Soutien additionnel lié à une situation de handicap pour une personne seule



Source : Législation mai 2019. Calculs : France Stratégie. Nota : Loyer au niveau du loyer plafond. Revenu hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

Graphique 8 : Soutien additionnel lié à une situation de handicap pour un couple de locataires avec un enfant



Source : Législation mai 2019. Calculs : France Stratégie. Nota : Loyer au niveau du loyer plafond. Revenu hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

Dans de nombreux cas, le gain au travail n'est pas assuré pour les allocataires de l'AAH

Aujourd'hui, seuls deux bénéficiaires de l'AAH sur dix exercent une activité professionnelle[35], dont un en milieu protégé et un en milieu ordinaire. Les bénéficiaires en emploi relèvent pour moitié de l'AAH-2 mais pour l'autre moitié de l'AAH-1 (taux d'incapacité supérieur à 80 %). Les taux d'emploi en milieu protégé sont identiques entre ces deux catégories mais ceux en milieu ordinaire sont un peu plus élevés pour les bénéficiaires de l'AAH-2 que pour ceux de l'AAH-1.

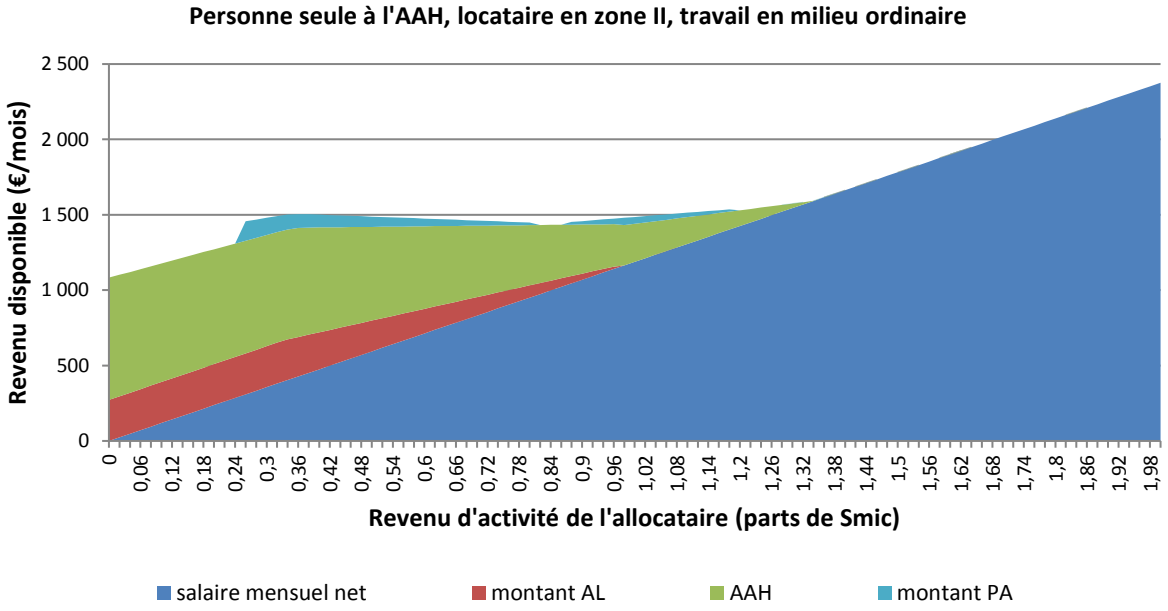
Ces faibles taux d'emploi reflètent d'abord le fait qu'une grande majorité des allocataires de l'AAH fait face à des difficultés spécifiques pour accéder à un emploi, qui plus est un emploi à temps plein dans la durée. Cette difficulté spécifique rencontrée sur le marché du travail justifie que l'aide de solidarité apportée aux personnes handicapées à faibles ressources soit supérieure à l'aide apportée aux personnes non handicapées. En théorie, elle peut également justifier que le gain au travail pour les personnes handicapées accédant à un emploi soit configuré de façon un peu différente du gain au travail pour le restant de la population. Pour autant, il est à la fois nécessaire et équitable que ce gain au travail existe, dès lors que la personne handicapée travaille, y compris sur des temps très partiels.

[35] Pour rappel, 940 000 personnes handicapées ont un emploi en France, pour 2,7 millions reconnues comme travailleurs handicapés.

Pris isolément, le barème de l'allocation adulte handicapé assure bien un gain au travail en milieu ordinaire. Toutefois, une modalité de calcul spécifique de la prime d'activité[36] conduit à ce que la dégressivité de la prime d'activité puisse s'ajouter à celles de l'AAH et des aides personnelles au logement, jusqu'à faire baisser le revenu disponible alors même que les revenus du travail augmentent.

Un des cas les plus caricaturaux de ce point de vue est celui d'un allocataire AAH célibataire, travaillant en milieu ordinaire et locataire (en zone II) : son revenu disponible est quasiment le même quel que soit son revenu d'activité sur une plage comprise entre 0,3 et 1,3 Smic (cf. graphique 9). Concrètement, il ne gagne donc rien de plus en travaillant davantage.

Graphique 9 : Exemple de situation où le gain à travailler est nul pour un allocataire AAH

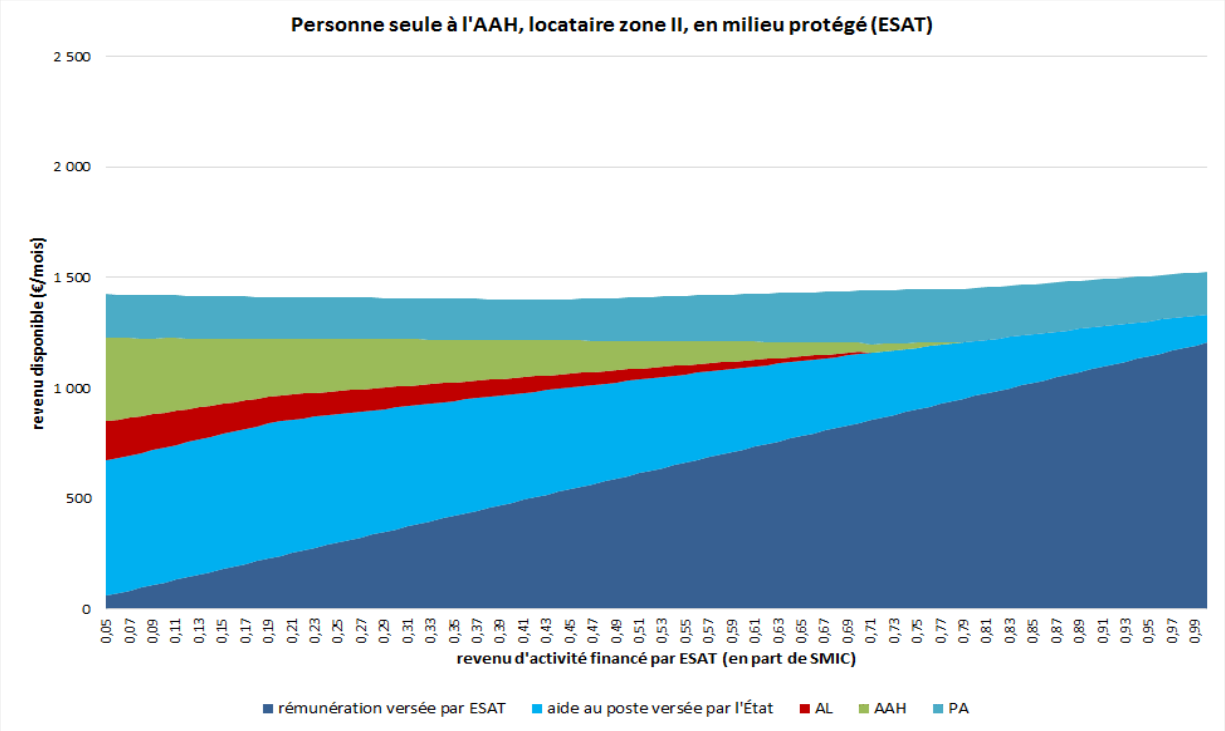


Source : Législation fin 2017. Calculs : France Stratégie. Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome

La situation est tout aussi problématique en milieu protégé (cf. graphique 10). Le revenu disponible est en fait quasiment le même quelle que soit la hauteur à laquelle l'ESAT rémunère le travail de la personne handicapée, compte tenu des dégressivités applicables sur l'aide au poste versée par l'Etat et sur l'AAH.

[36] À partir d'un salaire supérieur à un quart de Smic, l'intégralité de l'AAH est considérée comme un revenu d'activité du point de vue de la prime d'activité, et fait donc l'objet d'un abattement de 62 %.

Graphique 10 : Exemple de situation où le gain au travail est nul pour un allocataire AAH



Source : Drees, législation 2019.

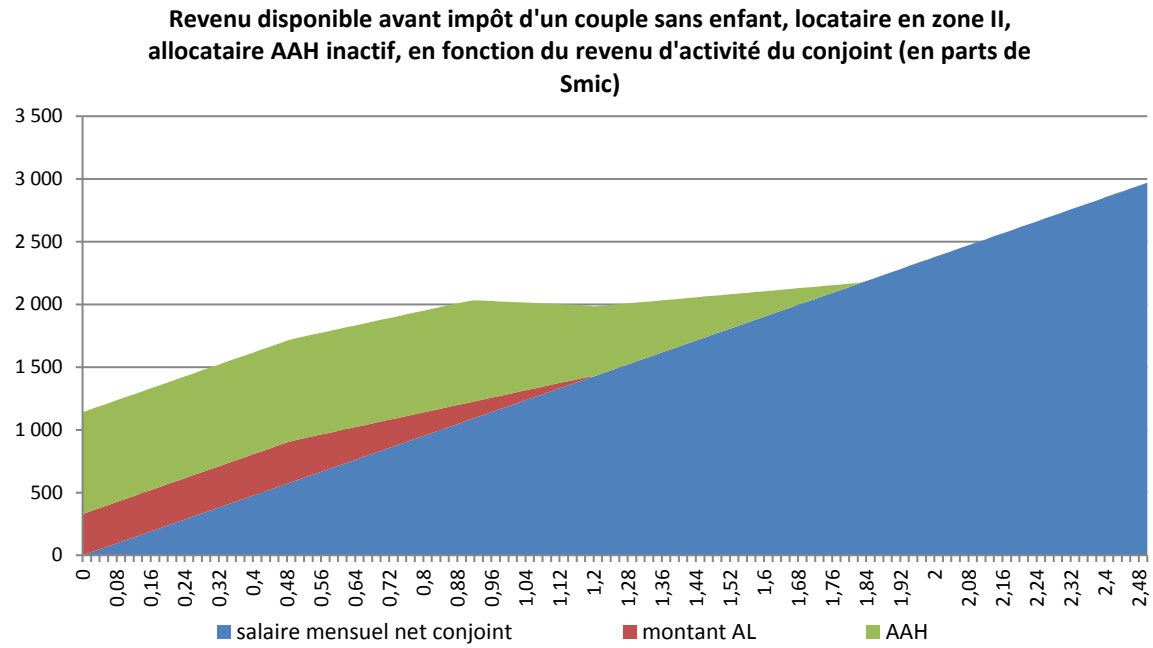
Par ailleurs, plusieurs effets de seuils nuisent à l'équité de l'AAH et constituent des freins évidents au travail des personnes handicapées :

- La réduction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE), condition d'éligibilité à l'AAH-2, est supposée nulle pour toute personne travaillant plus d'un mi-temps en milieu ordinaire. Ainsi, une personne handicapée éligible à l'AAH-2 qui travaille à mi-tempsen milieu ordinaire, ou qui travaille à temps plein en milieu protégé, renoncera le plus souvent à travailler en milieu ordinaire à temps plein quand bien même elle le peut et le souhaite, de peur de perdre son éligibilité à l'allocation ;
- Les compléments de l'AAH, qu'il s'agisse de la MVA ou du CR, sont perdus en totalité dès que l'allocataire perçoit un euro de revenu d'activité. Là encore, cela constitue un frein évident à la prise d'un emploi, même à temps très partiel, pour les personnes handicapées touchant l'un de ces compléments, quand bien même elles souhaiteraient franchir ce cap ;
- Passé l'âge légal de départ à la retraite, l'AAH-1 est cumulable avec des revenus d'activités mais pas l'AAH-2. En outre, l'AAH2 est subsidiaire à l'ASPA, récupérable sur succession, alors que l'AAH-1 ne l'est plus depuis 2017.

Enfin, le gain au travail est tout aussi peu assuré pour le conjoint d'une personne handicapée.

Par exemple, dans le cas d'un couple locataire sans enfant dans lequel l'allocataire AAH ne travaille pas et le conjoint travaille, toujours du fait de la double dégressivité de l'AAH et des aides personnelles au logement, le revenu disponible du ménage est quasiment stable lorsque le revenu d'activité du conjoint se situe entre 0,9 et 1,5 Smic (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Exemple de situation où le gain à travailler est nul pour le conjoint d'un allocataire AAH



Source : Législation fin 2017. Calculs : France Stratégie. Nota : Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

Les opportunités d'une intégration de l'AAH au RUA

L'intégration de l'AAH au RUA permettrait d'abord de corriger les défauts actuels de cette allocation en matière d'équité et de gain au travail (cf. figure 5).

Ensuite, en matière de **lisibilité**, elle peut être l'occasion **d'articuler et de rendre visibles**, dans la perspective d'une société plus inclusive, d'une part, l'aide apportée aux personnes modestes en situation de handicap du seul fait de leurs faibles ressources et, d'autre part, l'**aide additionnelle qui leur est apportée du fait de leur situation de handicap**.

Enfin, en matière de **solidarité**, regrouper l'AAH au sein du RUA pourrait être l'occasion de se réinterroger sur l'opportunité d'apporter un **surcroît d'aide additionnelle lorsque les personnes en situation de handicap sont dans l'incapacité complète de travailler**, comme cela avait été le cas lors de la création du complément de ressources (récemment supprimé).

5.2. Les garanties à apporter à une éventuelle intégration de l'AAH au RUA

La première garantie a été plusieurs fois apportée par le Gouvernement : aucun euro de prestation de solidarité aujourd'hui versé aux personnes en situation de handicap et à leurs familles ne sera transféré vers d'autres catégories de ménages.

Au-delà de cette assurance de maintien de l'aide globale apportée aux personnes en situation de handicap, les premiers cycles de concertation ont fait apparaître la nécessité de rappeler ou d'apporter d'autres garanties à une éventuelle intégration de l'AAH et de ses compléments dans le RUA.

Aucune obligation de rechercher un emploi ne viendra conditionner l'éligibilité au RUA et le montant perçu par une personne en situation de handicap

L'un des objectifs du revenu universel d'activité est de garantir un gain au travail quelle que soit la situation familiale ou de logement de la personne, et quel que soit le niveau de ses revenus d'activités ou de ceux de son conjoint en-dessous d'un certain plafond. Cet objectif s'applique aux personnes en situation de handicap comme à tous les bénéficiaires potentiels du RUA.

Pour autant, les personnes en situation de handicap ne seront pas concernées par la logique de « *droits et devoirs* » qui sera associée au RUA comme aujourd'hui pour les bénéficiaires du RSA. Autrement dit, qu'elles soient en capacité de travailler ou non, les personnes en situation de handicap percevant le RUA ne seront en aucune façon dans l'obligation de rechercher un emploi pour conserver le bénéfice du RUA.

Il est à ce titre important de distinguer :

- D'une part, l'absence de conditionnalité du versement de l'AAH au fait, pour une personne en situation de handicap, de rechercher un emploi, qui ne changera pas ;
- D'autre part, l'existence de critères d'éloignement du marché du travail dans les conditions d'éligibilité à l'AAH (la RSDEA pour l'AAH-2) ou à ses compléments (la capacité de travail inférieure à 5% pour le complément de ressources) (cf. encadré 6), qui peuvent aussi bien rester les mêmes qu'être revisités dans le cadre de la réforme.

L'accès identique aux droits connexes liés au handicap doit être garanti

Les personnes en situation de handicap ont aujourd'hui accès à certains droits, auxquels la qualité de bénéficiaire de l'AAH permet un accès automatique : avantages fiscaux, avantages en matière de transport, droits en matière de santé, prestations familiales, droits à la retraite anticipée, téléphonie autres spécificités locales, etc.[37]

L'intégration de l'AAH au RUA garantirait que les modalités d'accès à ces droits demeurent inchangées (voire qu'elles soient simplifiées).

[37] Le détail de ces droits connexes peut être retrouvé dans la mise de jeu du cycle 1 de la concertation, consacré aux constats.

La référence au taux d'incapacité permanente dans la reconnaissance du handicap sera maintenue

La référence au taux d'incapacité permanente (TIP) dans la reconnaissance du handicap sera maintenue. Ce taux est connu et fait l'objet d'une appréciation des MDPH ; il est défini dans le guide barème et les outils d'aide à la décision. Si ces outils sont parfois critiqués et leur appréciation sujette à débat, il paraît souhaitable de ne pas coupler à une réforme de la prestation de solidarité dédiée au handicap une autre réforme liée à l'appréciation du handicap et du taux d'incapacité.

L'aide consacrée aux personnes en situation de handicap dans le cadre du RUA pourrait ainsi être attribuée, comme l'est actuellement l'AAH, aux personnes qui remplissent les conditions détaillées aux articles L821-1 et L821-2 du code de l'action sociale et des familles.

5.3. Les scénarios possibles d'une intégration de l'AAH au RUA

L'ensemble des scénarios et variantes présentés ci-dessous prennent en compte les garanties exposées supra.

Scénario 1 - Intégration de l'AAH sous la forme d'un supplément handicap (SH) en conservant les règles actuelles de l'AAH

Les bénéficiaires actuels de l'AAH deviendraient bénéficiaires du RUA avec deux composantes :

- le RUA « *socle* », identique pour toutes les personnes modestes ;
- le supplément handicap, attribué aux personnes en situation de handicap sous condition de ressources, qui concrétise le fait que la société accorde davantage d'aide à une personne modeste en situation de handicap qu'aux autres personnes modestes.

L'engagement d'un maintien de l'enveloppe financière en faveur des personnes en situation de handicap se traduirait concrètement, dans ce scénario, par le fait que la somme des montants perçus par les personnes touchant le supplément handicap (sommes versées au titre du « *socle* » à des personnes handicapées plus sommes versées au titre du supplément handicap) serait égale à la somme des montants d'AAH perçus actuellement par les allocataires de l'AAH.

Par ailleurs, la somme des montants du RUA « *socle* » et du supplément handicap à taux plein correspondra au moins au montant actuel de l'AAH à taux plein.

Dans ce scénario, le mécanisme d'intéressement de l'AAH est revu et assure désormais un gain au travail quelle que soit la situation de la personne et quelle que soit la quotité de travail.

Dans le cadre de ce scénario, des questions demeurent ouvertes.

- Le gain au travail doit-il être plus élevé pour les personnes handicapées bénéficiaires du supplément handicap que pour les personnes non handicapées ?
- Quel doit être le gain au travail pour les personnes en situation de handicap qui travaillent en milieu protégé ? Ce gain doit-il être le même que pour une personne travaillant en milieu ordinaire ?
- Le supplément handicap doit-il être individualisé, quasi-individualisé ou conjugalisé ?
- Faut-il faire évoluer les modalités d'évaluation de la distance à l'emploi des personnes en situation de handicap pour favoriser le gain au travail ?

- Les critères d'éloignement à l'emploi des personnes en situation de handicap et des personnes invalides doivent-ils être rapprochés pour permettre une harmonisation des aides ?

Scénario 2 – Intégration de l'AAH sous la même forme que dans le scénario 1, mais avec la création d'une aide supplémentaire pour celles des personnes en situation de handicap qui se trouvent les plus éloignées de l'emploi

Comme dans le scénario 1, il est proposé de mettre en place un supplément handicap versé en complément du socle. Ce supplément serait, dans ce scénario, plus important pour une personne en situation de handicap dans l'impossibilité d'accéder à un emploi du fait de son handicap (SH1) que pour les autres personnes en situation de handicap (SH2). Une aide supplémentaire serait ainsi apportée, comme c'était le cas pour le complément de ressources récemment supprimé, aux personnes les plus éloignées du marché du travail.

Dans ce scénario, le raisonnement à enveloppe constante pour les personnes en situation de handicap impliquerait que le supplément SH1 serait sensiblement plus élevé que le supplément unique du scénario 1, et le supplément SH2 serait légèrement plus faible. Les écarts dépendent du nombre de personnes qui seraient reconnues comme dans l'incapacité de travailler.

Ce scénario présente l'inconvénient de catégoriser une partie de la population dans le champ de « *l'incapacité à travailler* », ce qui peut être perçu comme stigmatisant et fait courir le risque de figer des parcours qui doivent être le moins empêchés possible et pouvoir s'adapter aux compétences des personnes et à leurs choix de vie.

Plusieurs questions se posent en complément de celles du scénario 1 :

- Quel critère retenir pour définir l'incapacité de travailler et attribuer le supplément handicap le plus élevé ? Plus ce critère sera strict, plus l'aide supplémentaire apportée pourra être élevée puisqu'elle sera accordée à moins de personnes ;
- Faut-il prévoir un réexamen périodique de l'attribution du supplément handicap le plus élevé ? Si oui, dans quels cas et avec quelle périodicité ?
- Faut-il prévoir qu'une personne en situation de grand éloignement de l'emploi puisse basculer d'un supplément à l'autre afin de laisser une porte ouverte d'accès à l'emploi ? Si oui, faut-il s'assurer qu'en cas d'échec d'une tentative de travailler ce basculement ne se traduise pas par une perte définitive du droit d'accès au supplément SH1 ?

Scénario 3 – Intégration de l'AAH sous la même forme que dans le scénario 2, mais avec une modulation du niveau d'aide apportée aux personnes en situation de handicap en fonction de leur distance à l'emploi

Comme dans les scénarios 1 et 2, il est proposé de mettre en place un supplément handicap versé en complément du socle. Dans cette variante, trois suppléments handicap seraient créés afin de pouvoir différencier l'aide supplémentaire accordée selon l'éloignement du marché du travail et le taux d'incapacité :

- Un supplément (SH1) pour les personnes en situation de handicap dans « l'incapacité de travailler », comme dans le scénario 2 ;
- Un supplément (SH2) pour les personnes en situation de handicap avec par exemple un taux d'incapacité supérieur à 50 % et avec une RSDAE (ou tout autre critère revisité) ;

- Un supplément (SH3) pour les personnes en situation de handicap avec par exemple un taux d'incapacité supérieur à 80 % mais sans RSDAE (ou tout autre critère revisité).

La création de différents suppléments ne permet pas uniquement de différencier le niveau de l'aide additionnelle aux personnes handicapées en l'absence de travail, mais aussi les modalités de variation de cette aide additionnelle en fonction des revenus d'activité. Par exemple, dans ce scénario, il est possible de fixer au même niveau les montants de suppléments SH2 et SH3, mais de faire en sorte que la dégressivité avec les revenus d'activité de l'aide totale perçue soit moindre pour les personnes éligibles au SH2, pour concrétiser le fait qu'il est plus difficile pour elle de reprendre une activité.

Ce scénario présenterait l'avantage d'une plus grande équité car il aiderait davantage les personnes les plus éloignées de l'emploi, mais présenterait l'inconvénient d'une plus grande complexité.

Les variantes de scénarios liées à l'avenir de la majoration pour la vie autonome

Variante A : conservation des règles actuelles de la MVA

Dans cette variante, le supplément handicap, quel qu'il soit, serait majoré en cas d'éligibilité à l'actuelle MVA, à règles d'éligibilité à la MVA inchangées. Toute reprise d'activité continue à se traduire par la perte de la MVA.

Variante B : la MVA dans un supplément handicap unique

Dans cette variante, l'aide spécifique à l'autonomie disparaît. La MVA est supprimée et son montant est recyclé, ce qui permet une augmentation du supplément handicap au bénéfice de l'ensemble des bénéficiaires de ce supplément.

Variante C : transformation de la MVA sous la forme d'une majoration du supplément logement

Dans cette variante, la MVA est transformée en majoration handicap du supplément logement. Cette option permettrait de conférer à cette majoration les caractéristiques de dégressivité du supplément logement et d'éviter, comme c'est le cas actuellement avec la MVA, qu'une augmentation des ressources n'entraine la perte soudaine et sèche de cette majoration.

Encadré 6 : Eloignement du marché du travail et éligibilité à l'AAH

Dès 1975, l'AAH-1 a été réservée aux personnes ayant un taux d'incapacité supérieur à 80 %. Les personnes qui présentaient un taux d'incapacité inférieur à 80 % pouvaient alors disposer de l'AAH-2 si et seulement si elles étaient dans l'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap.

Les modalités d'appréciation de l'impossibilité de se procurer un emploi ont été précisées par voie de circulaire[38]. Pour apprécier cette condition, seuls doivent être pris en compte les facteurs (médicaux, environnementaux, sociaux, etc.) qui sont directement liés à la situation de handicap et qui rendent impossible l'accès à une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail.

Les évolutions ont ensuite été nombreuses :

- 1994 : en sus de la condition d'impossibilité de se procurer un emploi, un taux d'incapacité permanente minimal de 50 % a été exigé pour faire face à la forte dynamique de l'AAH-2 en nombre de bénéficiaires et en dépenses ;
- 2005 : ajout d'un critère pour bénéficier de l'AAH-2, soit le fait de ne pas avoir exercé d'activité professionnelle depuis une durée minimale d'un an ;
- 2007 : remplacement de la notion d'impossibilité de se procurer un emploi par celle de restriction substantielle et durable pour l'accès à un emploi (RSDAE) ;
- 2009 : suppression de la condition minimale d'inactivité.

L'utilisation de la notion de RSDAE à la place de celle d'impossibilité de se procurer un emploi et la suppression de la condition d'inactivité ont eu pour effet de faciliter le cumul d'un emploi et de l'AAH. L'évolution des critères d'attribution de l'AAH-2 marque un nouvel objectif, celui de ne plus freiner l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'AAH lorsque celle-ci est possible.

Ainsi, le lien qui semblait établi précédemment entre l'AAH-2 et l'incapacité de travailler s'est distendu. Aujourd'hui les bénéficiaires de l'AAH-1 et de l'AAH-2 présentent des taux d'emploi comparables, voire un peu plus élevé en milieu ordinaire pour les bénéficiaires de l'AAH-2. En septembre 2017, la proportion de bénéficiaires de l'AAH-1 exerçant une activité en milieu protégé (environ 50 000 sur 630 000 bénéficiaires) est identique à celle des bénéficiaires de l'AAH-2 (environ 40 000 sur 500 000 bénéficiaires). À la même période, la CNAF comptabilisait 10,5% des bénéficiaires de l'AAH-2 en activité en milieu ordinaire (soit un peu plus de 50 000 personnes) contre 7,3% de bénéficiaires l'AAH-1 (soit un peu plus de 45 000 personnes).

Pour les bénéficiaires de l'AAH-1, le fait que la condition d'accès (taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 %) ne soit pas liée à l'employabilité peut s'expliquer par le fait que l'accès à l'emploi pour les situations de handicap lourd dépend de facteurs extérieurs au handicap lui-même (formation, environnement, contexte familial, etc.). Ainsi, à handicap équivalent, la situation de deux personnes pourrait être différente par rapport aux possibilités de travail, pour des raisons ne relevant pas directement de la nature et de la gravité du handicap, mais de facteurs environnementaux ou personnels non liés au handicap. Par ailleurs, pour ces situations de handicap lourd, si la personne peut in abstracto travailler, c'est la plupart du temps si des aménagements très importants sont apportés, parfois au-delà de la notion d'aménagement raisonnable.

Néanmoins, certaines personnes présentent un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 % au sens du guide barème et sont bénéficiaires de l'AAH-1 sans restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. Cela peut par exemple être le cas des abolitions de fonction (par exemple une cécité) qui ouvrent droit à un taux d'incapacité permanente supérieur à 80 % mais pour lesquelles la restriction d'accès à l'emploi peut être moindre que celle d'une personne présentant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 % (par exemple, une personne souffrant de certains troubles psychiques).

5.4. Les difficultés d'une non intégration de l'AAH au RUA

Si l'AAH était maintenue à côté du RUA, les **problèmes de l'AAH en matière d'équité et gain au travail ne seraient pas réglés**.

Par ailleurs, l'ambition du RUA est de mieux répondre à la diversité des parcours des personnes, en misant sur des temps courts de transition, en prenant mieux en compte la situation des jeunes, en projetant de l'accompagnement renforcé. Ne pas inclure l'AAH dans cette réflexion risquerait de laisser les personnes en situation de handicap en dehors de cette dynamique de cohésion sociale, alors que l'ouverture des choix des personnes est une ambition forte d'une société plus accueillante.

Par ailleurs, le RUA, s'il intégrait à la fois l'ASPA et l'AAH, permettrait de traiter les questions des **transitions d'âges**, et notamment le passage à l'âge légal de départ à la retraite, qui entraîne des écarts de situation entre bénéficiaires de l'AAH-1 et de l'AAH-2.

En cas d'absence d'intégration de l'AAH au RUA, de nombreuses questions d'articulation et de cohérence de l'AAH avec le RUA devront être traitées :

- Articulation entre l'AAH (y compris les compléments MVA et CR) et le futur supplément logement du RUA (60 % des allocataires de l'AAH perçoivent aujourd'hui une aide personnelle au logement) ; sauf à imaginer une refonte profonde de l'AAH qui engloberait désormais les aides personnelles au logement aujourd'hui versées aux personnes handicapées ;
- Articulation entre l'AAH et le RUA pour les bénéficiaires de l'AAH qui touchent une prime d'activité ;
- Articulation entre l'AAH et les autres aides qui seraient éventuellement intégrées au RUA (ASPA en particulier). L'AAH est subsidiaire à l'ASPA et le serait donc au RUA comme au supplément personne âgée, mais hors supplément logement, ce qui impliquerait de pouvoir différencier dans le calcul de l'AAH différentielle ce qui relève de chaque « brique » du RUA ;
- Articulation entre l'AAH et le RUA pour les ménages qui comptent plusieurs foyers, bénéficiaires de l'une et de l'autre prestation.

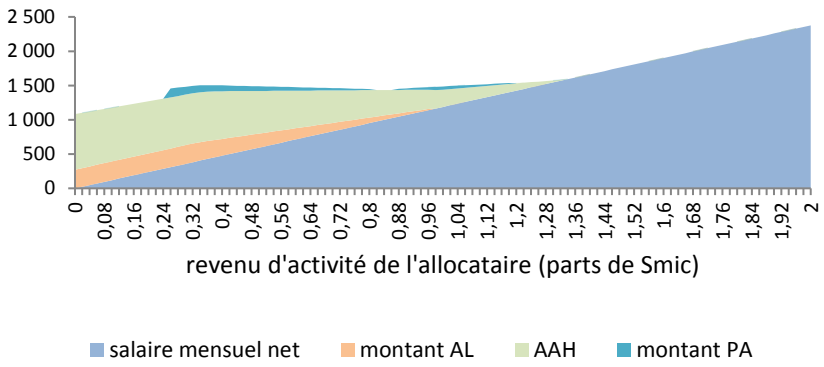
Enfin, le maintien de l'AAH à l'écart du RUA rendrait beaucoup plus difficile l'intégration de l'ASI au RUA, compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires de l'ASI également bénéficiaires de l'AAH à titre différentiel. Si les bénéficiaires actuels de l'ASI relevaient désormais du RUA, cela créerait une complexité supplémentaire d'articulation du RUA avec l'AAH.

[38] Circulaire n° 49 SS du 9 mai 1978 relative au versement de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation de logement aux personnes atteintes d'une incapacité inférieure à 80 % et se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle puis circulaire interministérielle DGAS/DGEFP/1C/SD3/MEPH n° 2005-433 du 23 septembre 2005 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation aux adultes handicapés et se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle.

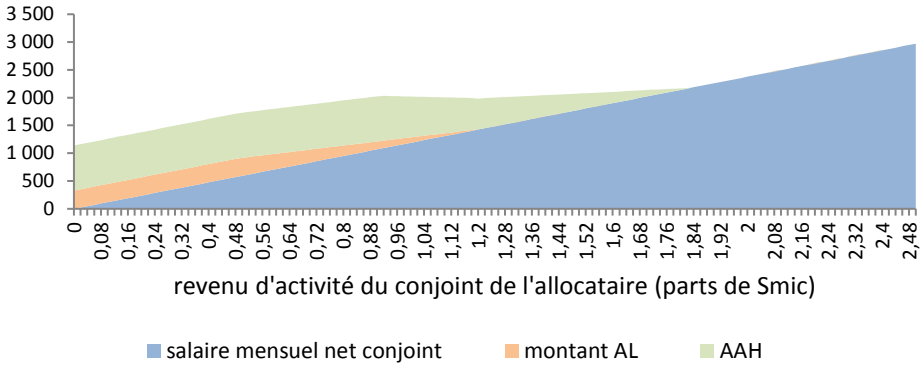
Figure 5 : Grâce au RUA, un gain au travail garanti aux personnes en situation de handicap et à leur conjoint

DANS LE SYSTEME ACTUEL : des situations où la personne ne gagne rien lorsque son travail ou celui du conjoint rapporte davantage

Revenu disponible d'une personne seule à l'AAH, locataire en zone II, travail en milieu ordinaire (euros)

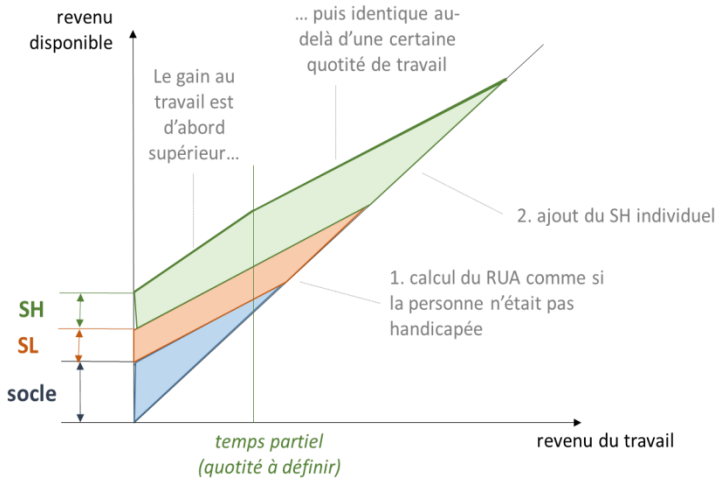


Revenu disponible d'un couple, locataire en zone II, allocataire AAH inactif, selon le revenu d'activité du conjoint (euros)

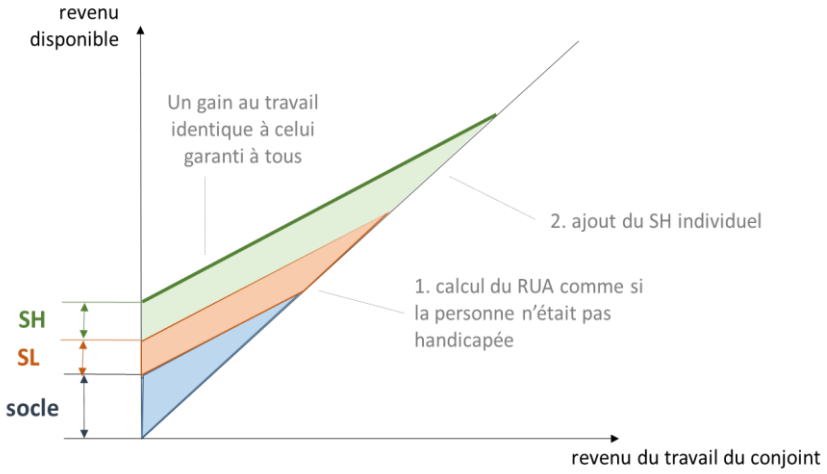


AVEC LE RUA : Une personne locataire en situation de handicap gagne toujours à ce que le revenu de son activité ou de celle de son conjoint augmente

Personne seule percevant le SH



Couple dont une personne perçoit le SH et l'autre travaille



6. Les aides aux personnes en situation d'invalidité

6.1. Limites de l'ASI et opportunités d'une intégration au RUA

Conditions d'éligibilité à l'allocation supplémentaire d'invalidité

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) s'adresse, sous condition de ressources, aux **personnes invalides soumises à une réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail** ou de gain, résidant en France[39] et percevant l'un des dispositifs suivants : pension d'invalidité, pension de réversion, pension d'invalidité de veuf ou de veuve, retraite anticipée (pour cause de carrière longue, de handicap, d'incapacité permanente, ou au titre du dispositif de pénibilité créé par la réforme des retraites de 2014).

Elle est versée **jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite**, ou, si l'allocataire travaille et perçoit une pension d'invalidité, jusqu'à la date de prise d'effet de la pension de retraite. Un bénéficiaire sur quatre a entre 40 et 49 ans, un sur deux entre 50 et 59 ans et près d'un sur cinq plus de 60 ans.

Fin 2017, un peu plus de **80 000 personnes** bénéficiaient de l'ASI (tous régimes), dont la grande la majorité percevaient une pension d'invalidité de catégorie 2[40] (cf. tableau 5). Le coût annuel de l'ASI et de l'ordre de 200 M€.

Tableau 5 : Nombre de bénéficiaires de l'ASI fin 2017

	Effectifs	Répartition
Catégorie 1	12 300	15%
Catégorie 2	66 100	81%
Catégorie 3	3 300	4%
Total au régime général	**81 600**	**100 %**

Source : Drees

[39] L'ASI n'est pas étendue à Mayotte.

[40] Il existe trois catégories d'invalidité, selon la capacité de l'assuré à exercer (catégorie 1), ou non (catégorie 2) une activité rémunérée et son besoin d'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie (catégorie 3). Les invalides de catégorie 1 perçoivent une pension d'invalidité égale à 30 % du salaire annuel moyen de leurs dix meilleures années d'activité (les années civiles d'assurance sont validées en fonction des salaires soumis à cotisation, dans la limite du plafond de la sécurité sociale), tandis que la pension des invalides de catégorie 2 et 3 est égale à 50 % de ce même salaire. Les pensionnés de catégorie 3 perçoivent en outre la majoration pour tierce personne, qui est une prestation forfaitaire (de 1 118,57 € par mois) non affectée, contrairement à la prestation de compensation du handicap (PCH).

La base ressources de l'ASI est identique à celle de l'ASPA donc **relativement large**[41]. Comme l'ASPA, elle est **récupérable sur succession**. Les ressources sont estimées sur les 3 derniers mois, mais en cas de dépassement de plafond sur cette période, elles sont alors examinées sur les 12 mois précédents. Comme l'ASPA, l'ASI est une prestation conjugalisée : un couple constitué de deux personnes invalides éligibles touche une prestation inférieure à deux fois le montant de la prestation servie à une personne seule invalide (cf. tableau 6).

Le montant maximal de l'ASI est de 416 € (686 € pour un couple). Cumulée à la pension minimale d'invalidité (289,90 €), elle assure un **revenu minimum garanti de 706 €** par mois pour une personne seule.

Tableau 6 : Conditions de ressources applicables à l'ASI

	Ressources	Montant de l'ASI
Personne seule	≤ 307,26 €	415,98 €
	Comprises entre 307,26 € et 723,25 €	Différence entre 723,25 € et les ressources
	≥ 723,25 €	Pas d'allocation
Couple (un seul bénéficiaire)	≤ 850,84 €	415,98 €
	De 850,84 € à 1266,82 €	Différence entre 1266,82 € et les ressources
	≥ 1266,82 €	Pas d'allocation
Couple (deux bénéficiaires	≤ 580,38 €	686,43 €
	De 580,38 € à 1266,82 €	Différence entre 1266,82 € et les ressources
	≥ 1266,82 €	Pas d'allocation

Source : DSS.

Le montant garanti de l'ASI est inférieur à celui de l'AAH à taux plein (cf. tableau 7), dont peuvent toutefois bénéficier à titre subsidiaire et différentiel les invalides satisfaisant à ses conditions médicales et administratives d'accès, qui effectuent une démarche supplémentaire auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Nombre de bénéficiaires de l'ASI perçoivent également l'AAH.

Tableau 7 : Montants de l'ASI, de l'AAH et de l'ASPA au 1er avril 2019

	ASI	AAH	ASPA
Personne seule	416 € (complète la pension d'invalidité minimale de 290 € pour un montant total de **706 €)**	**900 €**	868 € (**903 €** à compter du 1/1/20)
Couple	686 € (complète les deux pensions d'invalidité minimales de 290 € pour un **montant total de 1266** €) avec PI)	**900 € par bénéficiaire de l'AAH dans le couple**	1 348 € (**1 402 €** à compter du 1/1/20) lorsque les deux en bénéficient

Source : DSS.

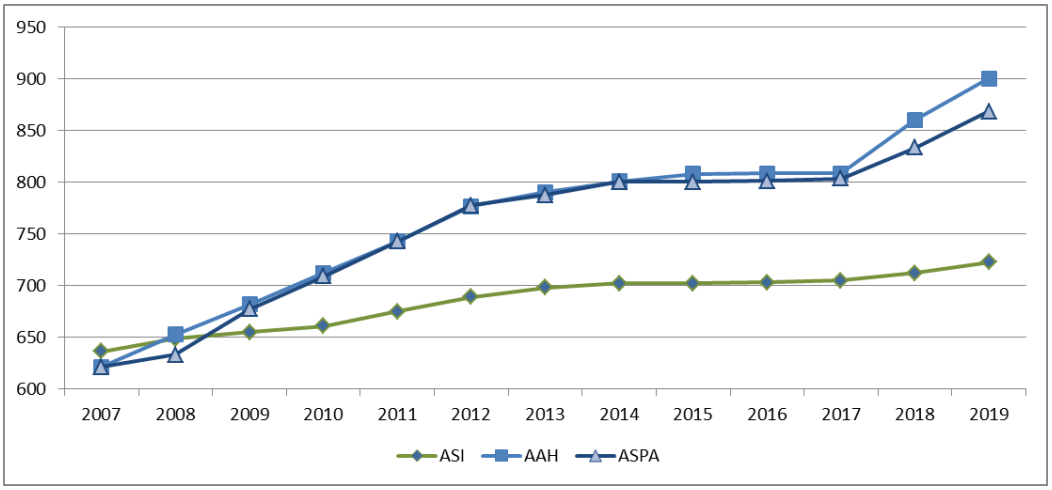
Enfin, l'ASI est servie par les **caisses d'assurance maladie**, offrant un « *guichet unique invalidité* » aux assurés.

[41] La base ressources de l'ASI inclut tous les avantages de vieillesse et d'invalidité dont bénéficient les intéressés, les revenus professionnels et autres revenus, y compris ceux des biens mobiliers et immobiliers et des biens dont les demandeurs ont fait donation au cours des 10 années qui ont précédé la demande. Les ressources du ménage (conjoints, concubins, pacsés) sont totalisées, sans distinction entre les biens communs ou les biens propres. De même, elle comprend certaines ressources non imposables telles que les revenus du patrimoine exonérés d'impôt (Livret A, Livret jeune etc.). En revanche, les prestations familiales ne sont pas comptabilisées.

Les limites de l'ASI en matière d'équité

Les montants de l'ASI sont aujourd'hui inférieurs à ceux de l'AAH et de l'ASPA alors que cela n'a pas toujours été le cas. De fait, la limite entre invalidité et handicap est poreuse (cf *infra*). Historiquement, le montant maximal de l'ASI additionné au montant minimal de pension d'invalidité conduisait à ce que les personnes seules invalides percevait des prestations dont le niveau était aligné sur celui du minimum vieillesse (et équivalait celui de l'AAH). Depuis le plan de revalorisation de l'ASPA et de l'AAH mis en place en 2008, cela n'est plus le cas. Aujourd'hui, le montant maximal de l'ASI est fixé à 416 €, portant les revenus des intéressés à environ 700 € pour une personne seule, soit un montant significativement inférieur à celui de l'AAH (900 € depuis le 1er novembre 2019) et de l'ASPA (un peu plus de 900 € à compter du 1er janvier 2020, cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution des montants de l'ASI, de l'AAH et de l'ASPA pour une personne seule (en euros)



Source : DSS.

En outre, les textes prévoient que l'ASI, comme l'ASPA mais contrairement à l'AAH, fait l'objet d'une **récupération sur succession**[42]. Cela engendre dans les faits très peu de recettes (300 000 € par an en moyenne), mais peut entraîner des phénomènes de non-recours.

Enfin, un dispositif d'intéressement au travail (cf. *infra*) existe pour les assurés du régime général, mais pas pour ceux du régime agricole.

Les limites de l'ASI en matière d'intéressement au travail

Le dispositif d'intéressement au travail aujourd'hui en place pour l'ASI est le même que celui qui a été mis en place pour l'ASPA. Il consiste en un abattement forfaitaire des revenus d'activités. Ce dispositif[43] n'est pas appliqué aux bénéficiaires de l'ASI du régime agricole.

Si les salaires des trois derniers mois ne dépassent pas les plafonds fixés, ils ne sont pas pris en compte. Sinon, un abattement est effectué afin de ne pas pénaliser ceux qui travaillent :

- 1 369,09 € par trimestre (soit 0,9 fois le Smic brut mensuel), pour une personne seule ;
- 2 281,82 € par trimestre (soit 1,5 fois le Smic brut mensuel), pour un couple.

[42] Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit toutefois la suppression de cette disposition au 1er janvier 2020.

[43] Qui relève de l'article R815-78 du code de la sécurité sociale.

Ce dispositif est en réalité très mal conçu. Dans de nombreux cas, le gain au travail n'est pas garanti, ni pour l'allocataire de l'ASI, ni pour son conjoint éventuel. Lorsqu'un bénéficiaire de l'ASI, seul ou en couple, perçoit en outre des aides au logement, la dégressivité de ces dernières avec l'augmentation des revenus d'activité du bénéficiaire entraine des situations où la reprise d'activité se traduit par une baisse nette des ressources du bénéficiaire. Le dispositif est alors non plus neutre vis-à-vis de la reprise d'activité mais désincitatif (cf. *infra* le chapitre consacré à l'ASPA pour plus de détail).

Les opportunités d'une intégration de l'ASI au RUA

Outre la correction des limites de l'ASI listées *supra*, une intégration de cette prestation au RUA pourrait être une opportunité pour améliorer l'équité et la solidarité de l'aide apportée aux personnes invalides.

La frontière entre l'invalidité et le handicap est poreuse, certains allocataires présentant successivement une demande d'ASI auprès de la CPAM puis d'AAH différentielle auprès de la MDPH. Une simplification et une clarification de ces deux dispositifs est donc envisageable, soit par le biais d'une fusion des minima, soit via leur meilleure articulation. Ce rapprochement pourrait être envisagé dans la prolongation des mesures de revalorisation de l'ASI présentes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020[44].

Enfin, en matière de lisibilité, l'ASI est actuellement servie par la CPAM comme la prestation d'invalidité, avec une logique de guichet unique. En première analyse, l'intégration de l'ASI au RUA impliquerait donc l'intervention d'un second guichet. En réalité, la majorité des bénéficiaires de l'ASI perçoivent également soit l'AAH différentielle et/ou des aides au logement, qui seront à l'avenir servies par le RUA. Le nombre de guichets serait donc inchangé, ce qui pourrait s'accompagner d'une simplification des procédures d'attribution de ces différentes aides sociales selon le scénario retenu.

6.2. L'intégration de l'ASI au RUA dépend fortement de l'intégration ou non de l'AAH

Du fait du nombre de bénéficiaires qui perçoivent à la fois l'ASI et l'AAH, il serait peu cohérent que l'une des deux prestations intègre le périmètre du RUA et l'autre non. Pour un bénéficiaire de l'ASI et de l'AAH, les gains apportés par la mise en place du RUA ne seraient effectifs qu'en cas d'intégration des deux prestations. Si seule une des deux prestations intégrait le périmètre, le maintien des règles spécifiques de l'autre annulerait la mise en cohérence de l'ensemble du système, et partant les possibilités de simplification des procédures et la lisibilité de la réforme.

Eu égard au nombre de bénéficiaires de chacune de ces deux prestations et à la part importante de bénéficiaires de l'ASI percevant également l'AAH (alors qu'ils ne représentent qu'une faible proportion des bénéficiaires de l'AAH), il semble logique que le choix d'intégration de l'ASI soit déterminé par celui qui sera fait pour l'AAH.

En résumé, il y aurait peu d'intérêt à ce que l'ASI intègre le périmètre du RUA si l'AAH ne l'intègre pas. Il existe en revanche une incitation forte à ce que l'ASI intègre le périmètre du RUA si l'AAH l'intègre.

[44] Le PLFSS prévoit une revalorisation exceptionnelle de l'ASI au 1er avril 2020 afin de garantir un niveau de revenu de 750 € par mois.

6.3. Les scénarios possibles d'une intégration de l'ASI au RUA

Quatre scénarios d'intégration de l'ASI à la réforme du RUA sont ici envisagés.

Scénario 1 - Suppression de l'ASI et redirection de ses bénéficiaires vers le RUA

Dans ce scénario, l'ASI est supprimée. Les actuels bénéficiaires de l'ASI sont redirigés vers le RUA.

Pour ceux qui perçoivent actuellement l'AAH à titre différentiel, il n'y aurait aucune perte. Ils percevraient un montant d'aide équivalent mais uniquement au titre de l'aide aux personnes en situation de handicap[45] et plus au titre de l'aide aux personnes invalides[46]. Il est cependant difficile d'estimer précisément les recoupements entre les catégories de l'invalidité et du handicap.

Les personnes invalides bénéficiant actuellement de l'ASI mais ne satisfaisant pas aux critères médicaux du handicap pourraient perdre le bénéfice de leur minima social actuel pour la seule perception du RUA socle. Un abattement pourrait être appliqué sur les pensions d'invalidité dans la base ressources du RUA, afin de limiter la perte pour ces anciens bénéficiaires de l'ASI. Opter pour cette variante reviendrait à reconnaître la nécessité d'une aide pour les personnes invalides de situation modeste supérieure à celle apportée aux autres personnes de situation modeste.

Scénario 2 - Création d'un supplément unique invalidité-handicap au sein du RUA, avec des critères médicaux distincts pour les personnes invalides et les personnes en situation de handicap

Dans ce scénario, l'aide apportée aux personnes invalides est alignée sur celle apportée aux personnes en situation de handicap. Les actuels bénéficiaires de l'ASI deviennent éligibles au même supplément que les personnes en situation de handicap, supplément qui pourrait être intitulé « *invalidité-handicap* » (SIH).

L'éligibilité à ce supplément se ferait donc selon **deux accès distincts, avec des conditions médicales et des parcours qui demeureraient différentes** : d'une part les conditions médicales du handicap et la reconnaissance par les MDPH, d'autre part celles de l'invalidité et la reconnaissance par la CPAM.

Ce scénario implique **l'égalisation des montants des prestations invalidité et handicap**. L'intégration des deux versants, handicap et invalidité, offre la possibilité d'égaliser les prestations versées aux handicapés et aux invalides puisqu'ils relèveraient du même dispositif. Dans ce cas, le niveau de revenu garanti avec le supplément handicap-invalidité serait significativement supérieur aux ressources actuelles des bénéficiaires de l'ASI.

Cette option ne changerait pas la situation des invalides reconnus handicapés, dans la mesure où il s'agirait simplement de remplacer l'aide versée via l'ASI et l'AAH différentielle par le RUA socle et le nouveaux supplément invalidité handicap. Elle améliorerait en revanche la situation des personnes invalides qui ne sont actuellement pas éligibles à l'AAH différentielle et qui verraient le montant de l'aide aux personnes invalides aligné sur celui des personnes en situation de handicap.

[45] Le montant de cette aide pourrait varier selon le scénario retenu pour l'intégration de l'AAH.

[46] Dans ce scénario, au regard de la règle de maintien de l'enveloppe de l'aide aux personnes en situation de handicap, un tel transfert serait assimilé à une hausse du taux de recours et s'accompagnerait d'une augmentation de l'enveloppe totale de l'aide aux personnes handicapées.

Le système gagnerait fortement en simplicité. Les anciens bénéficiaires de l'ASI n'auraient plus à accomplir de nouvelles démarches pour demander l'équivalent de l'AAH différentielle. Afin d'éviter un double guichet pour l'assuré, le service médical de la CPAM pourrait déterminer la catégorisation de la pension d'invalidité (PI 1, PI 2, PI 3) qu'il communiquerait à la CAF en vue du versement du RUA et du supplément handicap-invalidité.

Ce scénario soulève en revanche la question de l**'harmonisation de certaines conditions d'ouverture de droits :**

- **Les conditions de résidence ne sont pas identiques entre l'ASI et l'AAH.** Alors que les assurés demandant l'ASI doivent respecter une condition de régularité du séjour de 10 ans, les assurés demandant l'AAH doivent seulement résider de manière permanente et régulière au regard de la législation sur le séjour, hormis Mayotte où il est demandé d'avoir résidé pendant un an et d'avoir un titre de séjour depuis 15 ans. Un alignement sur des simples conditions de régularité serait problématique et il serait juridiquement risqué, pour un même supplément, de dissocier les conditions de résidence, au regard du principe d'égalité ;
- **De même, les conditions d'âge ne sont pas alignées.** Les bénéficiaires de l'ASI doivent avoir moins de 62 ans, alors que les bénéficiaires de l'AAH peuvent continuer d'en bénéficier après 62 ans si leur taux d'incapacité est de plus de 80% (ils reçoivent alors une allocation égale à la différence entre le montant maximum de l'AAH et le montant de leur pension).

Variantes avec plusieurs suppléments handicap

Certains scénarios d'intégration de l'AAH au RUA prévoient plusieurs suppléments handicap, selon le degré d'éloignement du marché du travail. Il conviendrait alors de définir à quel supplément seraient éligibles les personnes invalides. Trois options sont possibles :

- les personnes invalides sont éligibles à un seul des suppléments handicap créés ;
- les personnes invalides sont éligibles à un supplément handicap en fonction de leur catégorie d'invalidité. Cela permet de conserver les critères actuels d'invalidité et de maintenir deux accès totalement distincts ;
- les personnes invalides sont éligibles à un supplément handicap en fonction d'un critère d'éloignement du marché du travail unifié avec les personnes en situation de handicap, notamment sur l'incapacité totale de travailler. Une telle option offrirait l'opportunité de rendre plus cohérents les critères actuels d'incapacité et les possibilités de travail dans le cas des personnes invalides.

Scénario 3 : création d'un supplément invalidité dédié au sein du RUA

Ce « *supplément invalidité* » pourrait être géré par les CPAM, préservant ainsi **une unicité de gestionnaire** entre la pension d'invalidité et son minima social (un seul guichet, une seule catégorisation d'invalidité à appliquer).

Cette solution permettrait de conserver les conditions d'ouverture de droit propres à l'ASI, notamment celle relative à la condition de résidence en France. Elle permettrait également de ne pas aligner le montant des prestations handicap et invalidité (sinon cela équivaudrait au scénario 2).

En revanche, ce scénario ne simplifierait pas les démarches des allocataires de l'ASI ni ne permettrait de se prémunir contre les doubles démarches de demande (de supplément invalidité auprès de la CPAM puis de supplément handicap auprès de la CAF ou de la MDPH). Pour les personnes invalides et en situation de handicap, l'articulation entre les deux suppléments devrait être définie. De plus, la **multiplication des suppléments pourrait nuire à la lisibilité du RUA**, donnant le sentiment de reproduire les conditions d'accès à chaque minimum à l'identique.

6.4. Les difficultés d'une non intégration de l'ASI au RUA

Les problèmes non résolus en cas de non intégration de l'ASI

Si l'ASI est maintenue en parallèle du RUA, les problèmes de cette allocation en matière d'équité et d'intéressement au travail ne seraient pas réglés.

En fonction du périmètre retenu pour le RUA, cette option accroitrait le caractère **isolé** au sein des minima sociaux de l'ASI, avec le risque – certes non automatique mais actuellement vérifiée – de cet isolement, d'un décrochage de son montant par rapport aux autres prestations sociales comparables.

Les nouveaux problèmes éventuels en cas de non intégration de l'ASI au RUA

Il serait incohérent que l'AAH soit intégrée au RUA et que l'ASI ne le soit pas. Si c'était le cas, il serait nécessaire de s'assurer de l'articulation entre l'ASI et le RUA pour les personnes invalides percevant actuellement l'AAH différentielle.

Les aides au logement faisant partie du périmètre du RUA, l'articulation entre l'ASI et le futur supplément logement devrait également être pensée.

7. Les aides aux jeunes adultes

7.1. Panorama des aides bénéficiant aujourd'hui aux jeunes adultes, directement et indirectement

La France compte aujourd'hui de l'ordre de cinq millions et demi d'adultes âgés de 18 à 24 ans (soit environ 800 000 jeunes par année de naissance). Leur situation est très variable au regard notamment de leur situation d'activité d'une part – en études, en emploi, au chômage, inactifs hors études, et leur condition de logement vis-à-vis de leurs parents d'autre part – cohabitation, semi-cohabitation, non-cohabitation[47].

La question de l'âge de l'ouverture des droits aux RUA

Puisque le revenu universel d'activité est un droit, il est nécessaire de déterminer l'âge à partir duquel il sera possible de bénéficier de l'allocation à titre personnel. La majorité des propositions de fusion des prestations sociales dans les rapports et études sur le sujet proposent d'ouvrir la prestation fusionnée dès 18 ans, dès qu'un jeune atteint l'âge adulte.

Aujourd'hui les jeunes adultes sont traités de manière très différente vis-à-vis des trois prestations appelées à devenir le cœur du revenu universel d'activité :

- ils ont un traitement très dérogatoire pour le RSA, qui ne leur est a priori pas accessible, sauf s'ils sont parents ou, pour une femme, qu'elle attend un enfant, ou encore s'ils ont exercé une activité professionnelle pendant au moins 2 ans à temps plein (au moins 3 214 heures) au cours des 3 ans précédant la date de la demande ;
- ils sont éligibles, « *normalement* » s'ils sont actifs et de manière dérogatoire et légèrement restrictive s'ils sont étudiants, à la prime d'activité et aux aides personnelles au logement :
    - 1,5 million de jeunes de 18 à 24 ans bénéficient d'un soutien financier via le versement d'aides au logement, dont 1 million en propre (et non via leurs parents) ;
    - en mars 2019, 730 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans sont allocataires de la prime d'activité ou conjoints d'allocataires. Ils représentent 18 % des adultes couverts par la prime d'activité ; ils ont pour les deux tiers entre 22 et 24 ans.

La mise sur pied du RUA nécessitera de se prononcer sur l'éligibilité des moins de 25 ans au RUA, tant à son « *socle* » qu'à ses suppléments.

Au passage, notons que les jeunes handicapés et les jeunes parents doivent a priori être traités comme des cas particuliers : il parait en effet cohérent de les rendre éligibles à la prestation fusionnée sans condition d'âge, de même qu'aujourd'hui ils sont éligibles à l'AAH et au RSA. Une réflexion spécifique devra être menée sur d'autres cas particuliers : jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance, jeunes sortants de prison, jeunes demandeurs d'asile ou réfugiés.

[47] Pour une présentation plus détaillée de la situation actuelle des jeunes en France, se référer à la note de mise de jeu préparée pour le cycle 1 de la concertation, consacré aux constats, « *La situation des jeunes adultes en France* ».

Les autres aides aux jeunes adultes

Selon les travaux menés par le Haut conseil pour la famille[48], les prestations sociales et dépenses fiscales (i.e. moindres impôts)[49] bénéficiant aux jeunes adultes représentaient de l'ordre de 18 Md€ en 2015, dont la moitié bénéficie directement aux jeunes et l'autre moitié bénéficie aux parents au titre d'enfants à charge. Le tableau suivant ventile plus des deux tiers de la somme par dispositif (sur les seuls jeunes vivant en métropole) en décomptant le nombre de ménages bénéficiaires[50].

Tableau 8 : Soutien financier aux jeunes de 18 à 24 ans (hors déduction de pensions alimentaires)

	Effectifs (milliers de ménages)				Masses financières (Md€)		
	Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	% de ménages bénéficiaires			
Prestations familiales	**1 088**	**233**	**1 312**	**31**	**3,0**	**0,9**	**4,0**
Alloc. Familiales	953	63	1 008	24	2,2	0,1	2,3
Complément familial	217	1	218	5	0,5	0,0	0,5
Paje	6	214	220	5	0,0	0,8	0,8
ARS	0	0	0	0	0,2	0,0	0,2
Alloc. d'éducation de l'enfant handicapé	0	0	0	0	0,0	0,0	0,1
ASF	0	0	0	0	0,2	0,1	0,2
Aides au logement	**448**	**1 086**	**1 527**	**36**	**0,4**	**2,3**	**2,6**
Minima sociaux	**219**	**174**	**391**	**9**	**0,3**	**1,1**	**1,4**
AAH MVA	23	62	86	2	0,1	0,6	0,6
RSA	196	112	307	7	0,2	0,5	0,7
Prime pour l'emploi	**394**	**703**	**1 044**	**24**	**0,0**	**0,3**	**0,4**
Impôt sur le revenu	**1 651**	-	**1 653**	**39**	**2,6**	**0,0**	**2,6**
Taxe d'habitation(*)	**1 950**	-	**1 950**	**46**	**0,5**	**-**	**0,5**
Bourses	-	**555**	**555**	**13**	**-**	**1,8**	**1,8**
Ensemble	**2 365**	**2 048**	**3 643**	**85**	**6,8**	**6,4**	**13,2**

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, législation 2015.
Champ : France métropolitaine, ménages élargis, chef de ménage en logement ordinaire.
Lecture : 3,6 millions de ménages élargis avec un jeune de 18 à 24 ans perçoicent des aides, soit 85% des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans pour un montant de 13,2 Md€.
(*) abattement de TH pour enfants à charge.

[48] Haut conseil de la famille (2016), *Les jeunes de 18 à 24 ans*.

[49] Outre ces prestations, les jeunes bénéficient de dépenses d'éducation pour plus de 28 Md€, d'insertion professionnelle pour 14 Md€ et de dépenses d'assurance chômage pour 3,4 Md€.

[50] Selon une notion de « *ménage élargi* », qui associe au ménage des parents les jeunes, même décohabitants, qui sont fiscalement à leur charge ou qui reçoivent d'eux une pension alimentaire

Depuis 2015, le paysage s'est modifié quelque peu. En particulier :

- la prime d'activité a remplacé la prime pour l'emploi et le RSA activité et les sommes reçues par les jeunes adultes à ce titre ont fortement progressé – encore récemment : elles avoisineront probablement les 2 Md€ en 2019 ;
- les sommes versées au titre des allocations personnelles au logement ont également progressé, pour atteindre environ 3 Md€ ;
- la Garantie jeunes a été mise en place, pour un montant annuel un peu supérieur à 500 M€.

Au total, on peut estimer que les prestations sociales et dépenses fiscales bénéficiant aux jeunes adultes soit directement soit via leurs parents représentent désormais environ 20 Md€. Si ces aides viennent soutenir en priorité des ménages de niveau de vie modeste ou moyen, leurs critères d'éligibilité sont larges pour beaucoup d'entre elles. Autrement dit, ces 20 Md€ qui soutiennent directement ou indirectement le revenu des jeunes adultes sont loin d'être tous ciblés sur les plus modestes d'entre eux.

À cet égard, les différentes prestations mentionnées dans le tableau 8 ci-dessus, qui se veut exhaustif, font l'objet d'un traitement différencié dans le cadre des travaux sur la mise en place du RUA :

- les prestations familiales (allocations familiales, complément familial, prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)[51], allocation de soutien familial (ASF)) sont hors du champ de la réforme : elles ne seront pas affectées par la mise en place du RUA[52] ;
- les aides au logement, le RSA et la prime d'activité sont dans le périmètre « *cœur* », que ces aides soient versées en propre aux jeunes ou bien qu'ils en bénéficient au titre d'enfant à charge. Ces prestations représentent aujourd'hui à elles trois environ 5,5 Md€ d'aides aux jeunes adultes ;
- les bourses sur critères sociaux (aujourd'hui près de 2 Md€) et la Garantie jeunes (500 M€) sont des aides monétaires versées à des jeunes adultes aux faibles ressources[53], donc entrent *de facto* dans le champ de réflexion autour de l'éligibilité des 18-24 ans au RUA ;
- l'AAH et la MVA versées aux jeunes adultes entrent dans le champ de la réflexion plus globale sur l'intégration ou non de l'AAH et de ses compléments au RUA (600 M€) ;

Par ailleurs, les jeunes adultes bénéficient de droits connexes qui peuvent être conditionnés ou non à la qualité de boursier : aide à la mobilité internationale, exonération des droits d'inscription à l'université, dépense de CMU-c/ACS, aides des collectivités locales, réductions tarifaires dans les transports publics, subvention au régime maladie des étudiants, subventionnement des œuvres universitaires, etc.

[51] En revanche la transition de l'AEEH à l'AAH doit être étudiée de près.

[52] En revanche, selon le dessin final de la prestation, elles pourront, au moins en partie, être comptabilisées dans la base ressources du RUA.

[53] Plus précisément, la Garantie jeunes associe une aide monétaire et un dispositif d'accompagnement.

7.2. Ouvrir le RUA aux moins de 25 ans pose la question de son articulation avec l'ensemble des aides aux jeunes adultes

Le Gouvernement a pris l'engagement que le scénario d'une ouverture du RUA « *socle* » aux jeunes de moins de 25 ans ne sera pas étudié à enveloppe budgétaire constante comme le reste de la réforme. Cependant, selon le degré et les modalités d'ouverture des 18-25 ans au RUA, cette prestation pourrait avoir vocation à se substituer à tout ou partie des aides existantes, ne serait-ce que pour préserver la lisibilité du système dans son ensemble.

La question se pose par exemple dans le cas du dispositif de la **Garantie jeunes**. Actuellement ces jeunes touchent une allocation différentielle de 484 € par mois, intégralement cumulable avec des revenus d'activité jusqu'à 300 € nets par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive et s'annule lorsque les ressources atteignent 1 198 € nets par mois. La Garantie jeunes est par ailleurs versée pour une période limitée (un an, prolongeable éventuellement pour 6 mois). Dans un schéma où les jeunes adultes deviennent éligibles au RUA, la Garantie jeunes doit-elle être conservée à côté du RUA ? Si oui, comment concevoir l'articulation des deux dispositifs ? À l'inverse, faut-il considérer que la Garantie Jeunes a vocation à intégrer le périmètre du RUA ? Et dans ce cas, comment assurer que le dispositif d'accompagnement renforcé aujourd'hui indissociable de la Garantie jeunes soit préservé ?

De même, si les jeunes étudiants aux ressources modestes devenaient éligibles au RUA, la question de l'articulation du RUA avec les bourses sur critères sociaux serait inévitablement posée. Une éventuelle ouverture aux jeunes devra donc s'envisager en articulation avec l'ensemble des aides qui leur sont actuellement accordées.

Quel que soit le scénario retenu, les droits connexes des boursiers seront maintenus

Les étudiants boursiers sont exonérés des droits d'inscription à l'université. Ils ne paient ni les frais de scolarité, ni la cotisation obligatoire à l'assurance maladie de base étudiante, ni, depuis la rentrée 2019, le droit annuel à la médecine préventive, inclus dorénavant dans la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), et dont ils sont exonérés. Par ailleurs, les étudiants boursiers sont prioritaires dans l'attribution d'un logement étudiant CROUS.

Que l'on se situe dans un scénario d'ouverture du RUA aux moins de 25 ans qui maintient par ailleurs le dispositif actuel des bourses sur critères sociaux ou que l'on vise une intégration de ces aides dans le champ de la réforme, les étudiants qui bénéficient d'une bourse sur critères sociaux du fait de la faiblesse de leurs ressources conserveront ces droits connexes dans le futur système.

7.3. Les options possibles pour ouvrir le RUA aux jeunes de moins de 25 ans

Pour chaque prestation familialisée, l'âge auquel on accède à ses droits sociaux en propre correspond à l'âge à partir duquel on cesse d'être considéré comme « *personne à charge* » au sein du foyer social de son ou ses parents. Cet âge est aujourd'hui fixé à 25 ans pour le RSA (sauf pour les personnes ayant elles même des enfants à charge ou pour d'autres cas particuliers liés notamment à l'activité antérieure), à 18 ans pour la prime d'activité et les aides au logement, à 20 ans voire 16 ans dans certaines conditions pour l'AAH. L'ASI, quant à elle, est ouverte sans condition d'âge minimal.

Exclure les jeunes de 18 à 24 ans du dispositif de droit commun alors que la réforme d'un revenu universel d'activité vise à simplifier le paysage des prestations de solidarité, à renforcer son efficacité, sa lisibilité et son équité semble difficilement justifiable. Néanmoins, l'ouverture du RUA dès 18 ans, qui reviendrait dans le système actuel à ouvrir la prime d'activité et surtout le RSA à tous les jeunes majeurs aurait un coût budgétaire important et des effets sur les comportements (de cohabitation, de poursuite des études, d'activité…) qui doivent être pris en compte.

Dans tous les cas, pour qu'elle atteigne ses objectifs, la mise en place du revenu universel d'activité suppose que soient mis en cohérence les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien à l'insertion et au revenu des jeunes, qu'ils leur bénéficient directement ou indirectement, via leurs parents.

Pour identifier les scénarios envisageables en pratique, il parait utile de raisonner sur la base de quatre cas, qui croisent la situation des jeunes vis-à-vis des études (en études ou ayant terminé leurs études) et leur situation de logement vis-à-vis de leurs parents (cohabitation ou non cohabitation[54]). Les scénarios présentés ci-dessous ne sont donc pas exclusifs les uns des autres.

Les scénarios d'ouverture du RUA à aux jeunes majeurs qui ont terminé leurs études et qui n'habitent plus chez leurs parents

Environ un million de jeunes ont fini leurs études et ne cohabitent pas avec leurs parents. Parmi eux, 280 000 sont au chômage ou inactifs, dont 110 000 sont parents, donc déjà éligibles au RSA.

Pour des raisons de cohérence, l'éligibilité au RUA des jeunes qui ont terminé leurs études et qui n'habitent plus chez leurs parents devra être conditionnée au fait de ne plus être rattaché socialement ou fiscalement au foyer parental.

Pour eux, les scénarios d'une ouverture du RUA tournent autour de la question de la prise en compte ou non de l'aide que peut leur apporter leur famille.

Ainsi, faut-il faire en sorte, afin de s'assurer que le RUA bénéficie bien à des jeunes exposés à un risque de pauvreté, que le barème tienne compte des ressources de leurs parents, en particulier en intégrant, d'une façon ou d'une autre, dans la base ressources de la prestation, toute aide reçue de leur part, qu'elle soit monétaire ou en nature (logement à titre gratuit, prise en charge de tout ou partie du loyer)[55] ?

[54] Au regard du deuxième critère, un nombre important de jeunes adultes (environ 20 %) sont en réalité dans une situation intermédiaire, dite de « semi-cohabitation ». D'un point de vue opérationnel, dès lors qu'on attache des droits sociaux distincts au fait d'habiter ou non chez ses parents, il parait inévitable de classer, en droit, les semi-cohabitants avec les non-cohabitants. En effet, il est toujours possible d'objectiver l'existence d'une charge de logement autre que celle de ses parents, alors qu'il semble très hasardeux de vérifier qu'un jeune adulte revient régulièrement ou non chez ses parents. Traiter différemment les semi-cohabitants des non-cohabitants nécessiterait d'introduire un critère de durée discutable (un week-end par mois ou une semaine tous les trois mois chez ses parents vaudrait-il semi-cohabitation ?) et de faire des hypothèses fragiles sur le partage du budget familial – élargi – entre les membres de la famille.

[55] À cet égard, le montant du plafond de déduction du revenu imposable pour les parents qui versent une pension alimentaire à leur enfant adulte pourrait être mis en cohérence avec le barème du RUA, de sorte que la réduction d'impôt associée ne puisse excéder le niveau de revenu garanti par le RUA.

Pour les mêmes raisons, faut-il inciter les parents qui ont les moyens d'aider matériellement leur enfant majeur à le faire (incitation positive via une réduction d'impôt, mais aussi rappel du caractère d'obligation légale qu'ont les parents à soutenir matériellement un enfant majeur[56])? De fait, une inaction de leur part amènerait à verser une aide à des jeunes pourtant susceptibles d'être aidés sur le plan familial. À enveloppe budgétaire donnée, dédiée aux jeunes adultes dans le besoin, cette inaction limite l'efficacité de la prestation en matière de lutte contre la pauvreté.

Au final, une telle ouverture doit être suffisamment bien conçue pour que son coût soit maîtrisé au regard de son efficacité dans la lutte contre la pauvreté. À défaut, d'autres options devraient être envisagées pour essayer de le limiter.

Les scénarios d'ouverture du RUA aux jeunes majeurs qui ont terminé leurs études et qui habitent chez leurs parents

Les jeunes qui ont fini leurs études et cohabitent avec leurs parents sont aujourd'hui 1,8 million, dont 840 000 sont au chômage ou inactifs (parmi eux 50 000 sont parents, donc éligibles au RSA).

Rendre ces jeunes éligibles en propre au RUA serait à la fois coûteux et compliqué à mettre en œuvre. En effet, cela impliquerait de mesurer leurs ressources réelles, c'est-à-dire de tenir compte des aides monétaires et en nature – en premier lieu celle d'être logés, qu'ils reçoivent de leurs parents.

Dès lors, il semble plus simple d'envisager que ces jeunes demeurent rattachés socialement au foyer de leurs parents et d'adapter la situation actuelle à partir de ce présupposé. En ce cas, l'aide personnelle au logement de la famille pourrait continuer à tenir compte du jeune cohabitant comme enfant à charge, même après ses 21 ans (alors qu'aujourd'hui l'aide baisse). La prise en compte du jeune cohabitant dans le foyer social des parents entraînerait alors, le cas échéant, un supplément de prestations (RUA et prestations familiales), qui pourrait lui être versé en propre.

Si le cadrage budgétaire le permet, le barème de l'allocation pourrait être adapté, de façon à augmenter la valeur de ce supplément dès lors que ces jeunes sont activement engagés dans une démarche d'insertion, à l'image de ce qui est fait dans le cadre de la Garantie Jeunes.

Les scénarios d'ouverture du RUA aux jeunes majeurs en études impliquent de s'interroger sur l'intégration ou non des aides spécifiquement destinées aux étudiants

La réforme du RUA ne modifiera pas le rôle du réseau des œuvres universitaires

Quel que soit les scénarios envisagés, la mise en place du RUA ne modifiera pas les missions du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, notamment celle d'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants. Leur rôle central dans l'accompagnement social et financier des étudiants, du logement, de la restauration et des autres aides sera préservé.

[56] En vertu des articles 203 à 211 du Code civil les parents ont l'obligation de fournir une aide matérielle à leur enfant majeur qui n'est pas en mesure d'assurer sa subsistance. La jurisprudence a tenté de clarifier ce principe indiquant que les parents devaient continuer à aider leurs enfants au-delà de la majorité si celui-ci était en situation de handicap, en recherche sérieuse d'emploi ou entreprenait des « *études sérieuses et raisonnables*. »

Les scénarios d'ouverture du RUA aux jeunes majeurs en études et qui habitent chez leurs parents

Les jeunes qui sont encore en études et vivent avec leurs parents sont 1,3 million : 420 000 en études secondaires, 870 000 en études supérieures.

Dans la mesure où les jeunes adultes co-habitants qui ont terminé leurs études seraient rattachés socialement au foyer parental, le rattachement parait *a fortiori* valable pour les jeunes co-habitants encore en étude. Là encore, il reste envisageable de leur verser directement le supplément de prestations que ce rattachement procure au foyer, s'ils en font la demande.

Ces jeunes adultes ont accès aujourd'hui à des bourses sur critères sociaux (environ 240 000 sont boursiers), une prestation supplémentaire placée sous condition de ressources qui dépendent, là encore, du foyer parental.

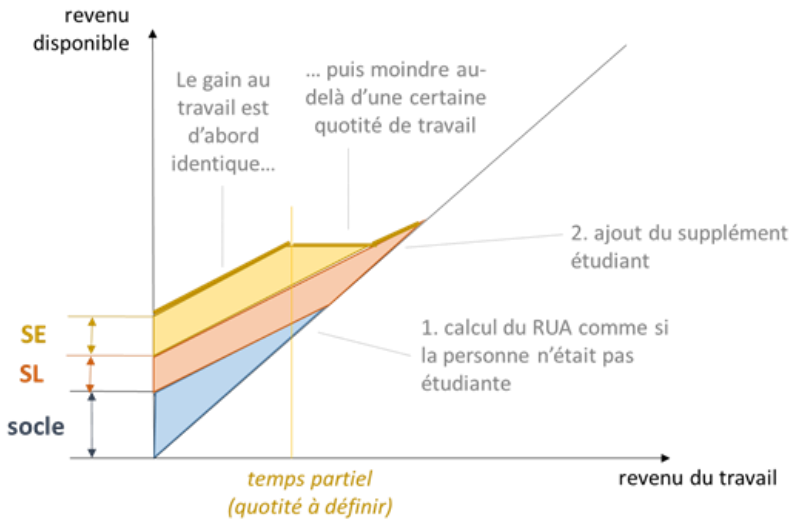
Dès lors, deux grandes options semblent envisageables : (i) maintenir ce système de bourses tel quel ou (ii)lui substituer un « *supplément étudiant* », qui serait une composante dédiée du RUA.

La première option présente l'intérêt de maintenir une politique de soutien aux études distincte de la politique sociale, avec des paramètres qui lui sont propres (montant, ciblage, critères d'accès).

La deuxième option présente l'intérêt de rationaliser le système. Elle pourrait conduire à un barème traitant avec équité les différents parcours d'étude (apprentis, parcours professionnalisant, cumul emploi-études supérieures), sans effet de seuil (contrairement au système des bourses) et dont on pourrait adapter le mécanisme d'intéressement. En outre, l'aide versée aux étudiants deviendrait plus contemporaine du revenu de leurs parents.

Plus précisément, sous cette deuxième option, ce supplément étudiant pourrait prendre la forme d'un montant forfaitaire individualisé qui, au-delà d'un certain seuil de rémunération, décroitrait avec les revenus additionnels du travail de l'étudiant. De la sorte, le travail « *paierait* » pour les étudiants de la même façon que pour le restant de la population tant qu'il ne représente pas un volume horaire trop conséquent, susceptible d'entraver le bon déroulement des études. Au-delà de ce seuil, le gain à travailler serait moindre (cf. figure 7).

Figure 7 : Un mécanisme d'intéressement au travail adapté pour les jeunes en études



Les scénarios d'ouverture du RUA aux jeunes majeurs en études qui n'habitent plus chez leurs parents

On compte 1,3 million de jeunes adultes qui sont toujours en étude mais qui ne cohabitent pas avec leurs parents, dont 1,15 million en études supérieures et 150 000 lycéens.

Aujourd'hui, ces jeunes peuvent bénéficier de bourses sur critères sociaux, selon le niveau de ressources des parents (400 000 sont boursiers), ainsi que d'aides personnelles au logement en propre (800 000 en perçoivent) qui ne tiennent compte des revenus des parents qu'indirectement et de manière limitée (non éligibilité pour les jeunes dont les parents paient l'impôt sur la fortune immobilière) – et ce même s'ils continuent d'être rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

En tout état de cause, dans le système actuel, le supplément de prestations, net d'impôt, versé à l'ensemble « *ménage des parents + étudiant* », lorsque l'étudiant décohabite ne semble suivre aucune logique, comme le montre le tableau 9[57]. À tout le moins, l'instauration du RUA pourrait être l'occasion de remettre à plat l'ensemble de ce système, en visant à soutenir de façon plus cohérente la décohabitation de l'étudiant rendue nécessaire par la poursuite des études.

Tableau 9 : Supplément de prestations nettes d'impôts lié à la décohabitation de l'étudiant

	Couple de locataires en zone 2		
Revenu des parents	**1 étudiant seul**	**1 étudiant + 1 lycéen**	**1 étudiant + 2 lycéens**
2 * 0 Smic	+ 41 €	+ 2 €	- 138 €
2 * 0,5 Smic	+ 59 €	- 14 €	- 157 €
2 * 1 Smic	+ 101 €	+ 32 €	- 55 €
2 * 1,5 Smic	+ 308 €	- 39 €	- 180 €
2 * 2 Smic	+ 176 €	- 87 €	+ 74 €
	Parent célibataire locataire en zone 2		
Revenu du parent	**1 étudiant seul**	**1 étudiant + 1 lycéen**	**1 étudiant + 2 lycéens**
0 Smic	- 99 €	+ 29 €	- 143 €
0,5 Smic	- 190 €	+ 74 €	- 133 €
1 Smic	- 79 €	+ 14 €	- 218 €
1,5 Smic	+ 112 €	+ 133 €	- 378 €
2 Smic	+ 275 €	- 75 €	- 130 €

Nota : L'étudiant est ici supposé avoir 19 ans dans tous les cas. Calculs France Stratégie.

[57] Dans le cas où le « *supplément* » est négatif, le ménage a en fait intérêt à ne pas demander d'aide personnelle au logement en propre pour son enfant étudiant et à le conserver rattaché au foyer social, sous réserve que la limite d'âge ne soit pas dépassée.

Un premier scénario consiste à rattacher socialement et fiscalement les jeunes concernés au foyer de leurs parents.

Dans une première option, les aides personnelles au logement, qui sont aujourd'hui octroyées indépendamment du niveau de revenu des parents, en dépendent désormais et sont refondues avec les bourses sur critères sociaux. De la sorte, le nouveau système de bourses intègre explicitement dans son barème la nécessité pour certains jeunes de se loger. Les bourses fusionnées avec les aides au logement font en quelque sorte office de RUA pour les jeunes de condition modestes, qui ne sont pas éligibles à l'allocation de droit commun parce qu'ils restent à la charge de leurs parents.

Cette option présente l'intérêt de maintenir une politique de soutien aux études distincte de la politique sociale, avec des paramètres qui lui sont propres (montant, ciblage, critères d'accès), fondamentalement liés au caractère transitoire du statut d'étudiant et nécessitant d'être adaptés en permanence, du fait du caractère fortement évolutif du paysage de l'enseignement supérieur[58] . Elle prend par ailleurs en compte la complexité et les spécificités des différents mécanismes de bourses existant dans l'enseignement supérieur[59]. Surtout, elle garantit le maintien de modalités d'allocation des aides permettant de cibler les besoins différenciés des étudiants en fonction de leur échelon de bourse (les boursiers inscrits à l'échelon 0 ne reçoivent pas d'aide monétaire directe mais bénéficient de toutes les aides indirectes induites par le statut de boursier, notamment l'exonération de droits d'inscription et de CVEC), voire de leur territoire d'origine (les étudiants ultramarins bénéficient dans certains cas du versement des bourses sur critères sociaux sur douze mois au lieu de dix).

Dans une deuxième option, les aides personnelles au logement et les bourses à destination des jeunes étudiants intègrent le champ du RUA pour ouvrir l'accès à un « *supplément étudiant* ». Ce supplément, dont le principe et l'intérêt ont été exposés plus haut, intègre une majoration « *supplément logement* » due à la nécessité pour ces jeunes de se loger. Pour éviter les abus, on peut conditionner l'octroi de ce supplément à un critère géographique, par exemple à une distance minimale entre domicile parental et domicile étudiant.

Un second scénario consiste à ne plus rattacher ces jeunes ni socialement ni fiscalement au foyer de leurs parents.

Dans ce schéma, **les aides personnelles au logement et les bourses à destination des jeunes étudiants intègrent là aussi le champ du RUA**, et ces jeunes deviennent éligibles au RUA en propre, y compris un « ***supplément étudiant*** ».

Ce supplément étudiant, attribué cette fois dans un cadre d'indépendance fiscale et sociale vis-à-vis des parents, serait calibré de façon différente de celui attribué dans un cadre familialisé pour les co-habitants. En effet, il faudrait pouvoir tenir compte, d'une façon ou d'une autre, des aides reçues des parents (monétaires, mais aussi en nature) dans le calcul de la base ressources du jeune.

La création d'un « *supplément étudiant* » bénéficierait également aux étudiants modestes âgés de 25 à 28 ans, qui s'adresseraient désormais à un guichet unique pour toucher le RUA et son supplément étudiant plutôt que de réclamer une aide personnelle au logement d'un côté et une bourse de l'autre.

[58] Création en 2018 de l'aide à la mobilité Parcoursup liée à la réforme de l'accès aux études post-baccalauréat, volonté de développer les aides à la mobilité internationale en lien avec la création des universités européennes, etc.

[59] Bourses sur critères sociaux, bourses sanitaires et sociales principalement opérées par les collectivités territoriales ou autres formes d'aides directement liées au statut de boursier sur critères sociaux (aide au mérite, aide à la mobilité à l'entrée dans l'enseignement supérieur, aide à la mobilité en master, aide à la mobilité internationale, etc.).

Figure 8 : Le revenu universel d'activité, une prestation par « *briques* »

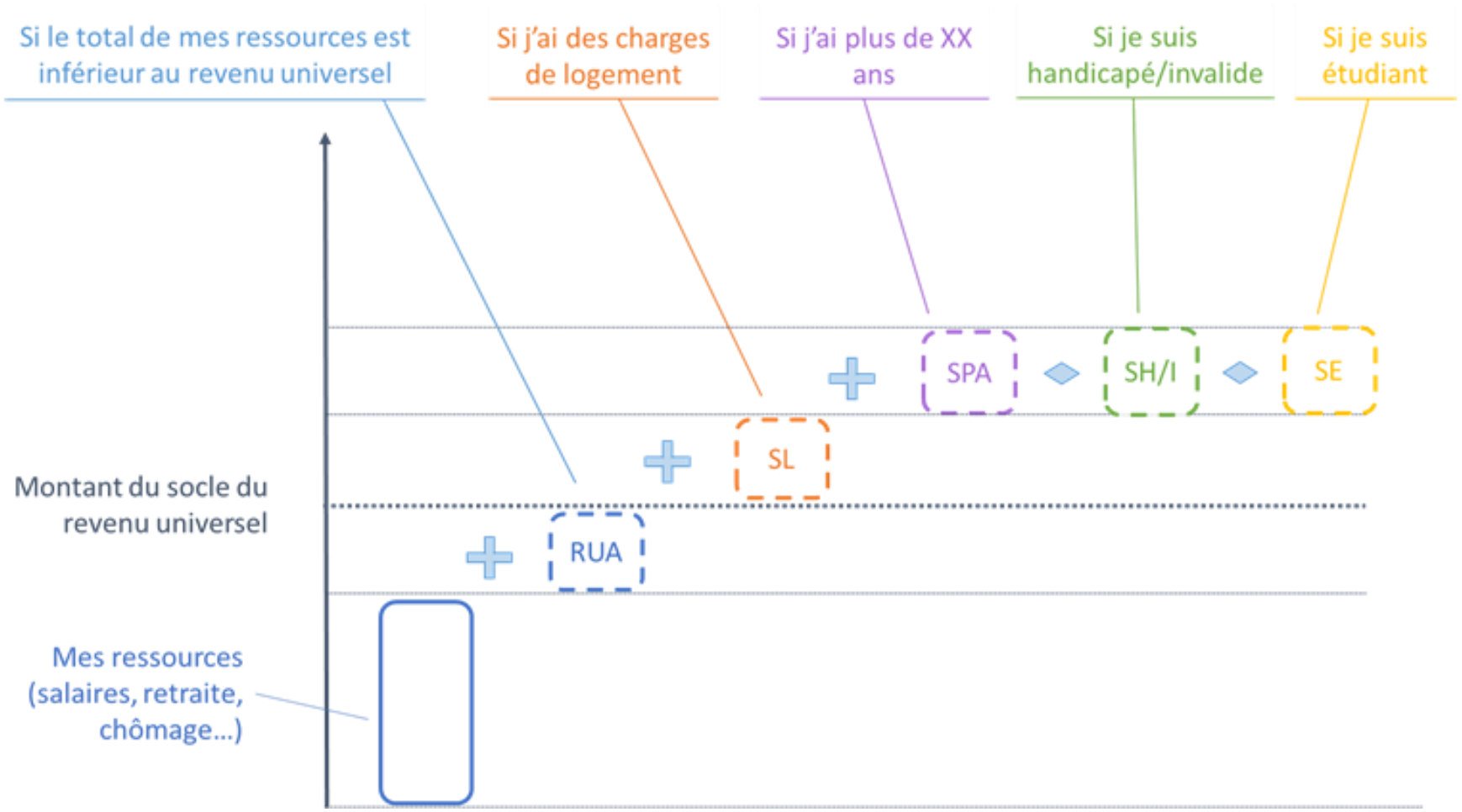
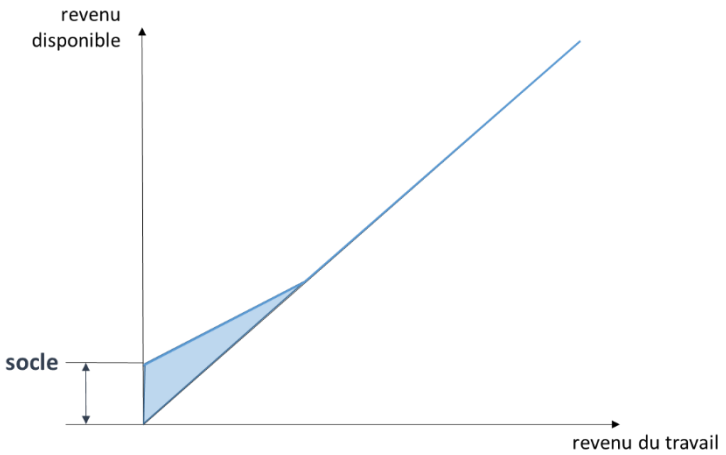
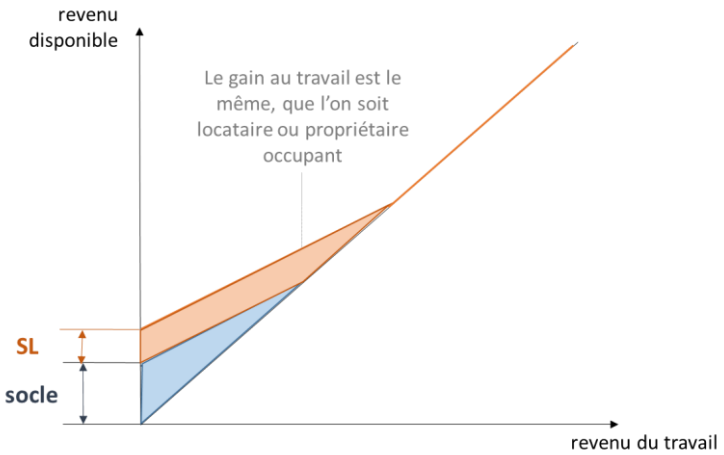


Figure 9 : Construction du revenu universel d'activité en fonction du revenu du travail - synthèse

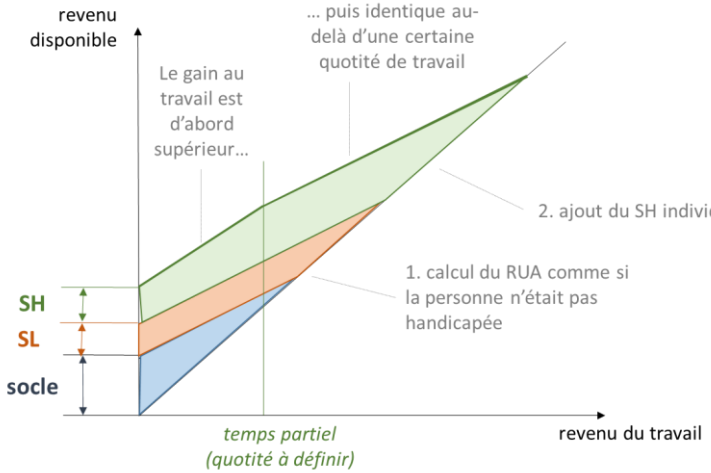
Pour une personne propriétaire de son logement



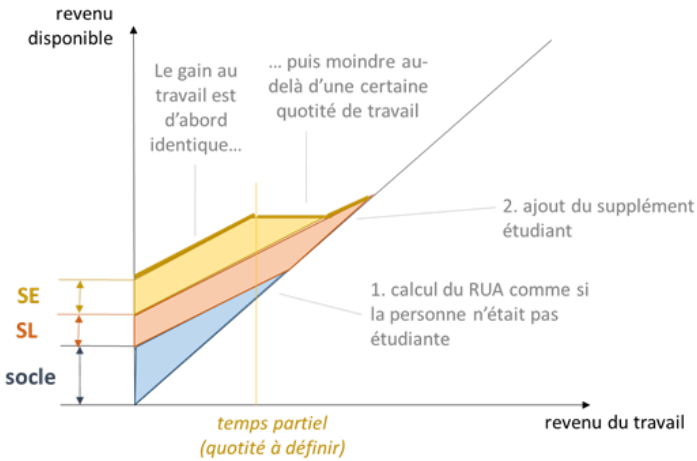
Pour une personne locataire



Pour une personne locataire en situation de handicap



Pour un étudiant locataire



QUELLE BASE RESSOURCES POUR LE RUA ?

Les prestations que le revenu universel d'activité (RUA) a vocation à regrouper sont des prestations monétaires de solidarité, c'est-à-dire des prestations versées sous condition de ressources, dégressives avec le niveau de ces ressources. Dès lors, chacune de ces aides est assortie de règles pour définir précisément les ressources à prendre en compte lorsqu'on décide de l'éligibilité d'un individu - ou d'un foyer – et qu'on calcule le montant qui lui sera versé.

Aujourd'hui, l'addition de ces multiples règles dessine un paysage illisible pour les bénéficiaires comme pour les non-bénéficiaires. Cette illisibilité est le fruit de l'histoire des différentes prestations de solidarité et de leur juxtaposition. Alors que chaque prestation a vocation à soutenir des personnes aux ressources modestes, la façon de mesurer ces ressources diffère d'une prestation à l'autre. En outre, les règles de cumul de prestations ajoutent un élément supplémentaire de complexité : il s'agit alors de savoir si l'attribution de l'une doit - ou non - être intégrée dans le champ des ressources à prendre en compte pour juger de l'éligibilité à l'autre.

L'ambition portée par le revenu universel d'activité est de conforter notre système de solidarité en le rendant lisible, renforçant par là-même son équité aux yeux de tous. Cela passe à la fois par une réflexion d'ensemble sur la façon de mieux articuler les aides existantes entre elles et par un processus d'harmonisation des bases ressources aujourd'hui utilisées pour attribuer chacune d'elle. Le premier chapitre de cette mise de jeu traite du premier sujet. On détaille ici les enjeux liés au second.

1. Quels critères à prendre en compte lors de la définition de la base ressources ?

1.1. Définir la base ressources d'une prestation de solidarité : un choix à plusieurs dimensions

Définir la base ressources d'une prestation de solidarité suppose de procéder à plusieurs types de choix.

En premier lieu, il faut déterminer **la nature des ressources à prendre en compte** pour définir l'éligibilité de l'aide et calculer le montant précis à verser : revenus salariaux et non-salariaux, revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières, pensions de retraites), revenus du patrimoine (revenus fonciers, revenus financiers), pensions alimentaires, prestations familiales, etc. Non seulement il faut savoir si la base ressources de la prestation englobe ou pas un type de ressources, mais il faut rentrer dans le détail de ce que ce type de ressource est susceptible de recouvrir.

En deuxième lieu, il faut s'entendre sur **la façon dont il convient de mesurer chaque nature de ressources**. Par exemple, pour mesurer les revenus salariaux, on peut se référer au salaire brut, au salaire net versé, au salaire net imposable, au salaire net catégoriel, etc.

Une fois identifiées la nature des ressources et leur modalité de mesure, se pose la question de savoir sur quelle **période de référence** elles doivent être appréciées, ce qui renvoie à une question de durée (sur un mois, sur un trimestre, sur une année) et de millésime (l'année n-2, l'année n-1, le mois précédent, etc.).

Enfin, il faut décider de la **fréquence** à laquelle les ressources de la personne – du foyer – sont réexaminées.

1.2. Le caractère individualisé ou conjugalisé de la prestation et la modalité de prise en compte des personnes à charge influent sur le contour de la base ressources

Une autre dimension du calcul de la base ressources a trait à l'identité de la ou des personnes qu'il faut prendre en compte pour apprécier les ressources.

La réponse à cette question dépend d'abord du **caractère individualisé ou non de la prestation**[60].

Dans une logique d'**individualisation**, les droits sociaux de l'individu adulte sont indépendants du fait qu'il (elle) vive seul(e) ou en couple. La base ressources ne prend en compte que les revenus de l'individu. Cela peut alors conduire à adopter des règles *ad hoc* pour apprécier certaines ressources, par exemple lorsqu'un couple détient en indivision un patrimoine qui génère des revenus.

Dans une logique de **conjugalisation**, c'est le couple qui est l'unité à considérer pour définir les droits sociaux. La base ressource prend alors en compte les revenus de l'ensemble du couple. Le couple peut être entendu en un sens étroit (couple marié ou pacsé) ou en un sens plus large (concubins, voire cohabitants).

Dans une logique – intermédiaire – de **quasi-individualisation**, la prestation est versée à l'individu sous condition des ressources dont il dispose en propre, mais le critère d'éligibilité (droit à la prestation) et le montant individuel garanti tiennent également compte des revenus perçus par le ménage dans son ensemble. Ainsi, une personne sans ressources en couple avec une personne ayant des revenus d'activité élevés, voire très élevés (seuils à définir), bénéficiera d'une prestation moindre, voire nulle.

Se pose ensuite la question de la **prise en compte des personnes à charge**, à un double titre.

D'une part, le périmètre du foyer peut comprendre d'autres personnes que l'individu et son éventuel conjoint, auquel cas les ressources à considérer peuvent s'étendre à celles dont dispose ces autres personnes.

D'autre part, la prise en compte du coût de la vie supplémentaire induit par la présence d'enfants dans un foyer (voire d'autres personnes à charge) peut se faire de deux façons. Soit via le versement de prestations dédiées (allocations familiales), qui viennent s'ajouter à la prestation de solidarité (qu'elle soit individualisée ou conjugalisée), donc qui doivent être exclues de la base ressources. Soit via l'adaptation du barème de la prestation sociale de solidarité pour en faire une prestation familialisée. Ce second cas reste compatible avec l'existence d'allocations familiales (qui concernent un champ plus large que les seuls foyers éligibles à la prestation de solidarité), à condition que ces dernières soient intégrées à la base ressources.

[60] Pour une discussion détaillée de cette problématique, se référer à la note de mise de jeu présentée lors du deuxième cycle de la concertation, consacré aux principes et objectifs de la réforme, « *Faut-il individualiser ou familialiser le revenu universel d'activité ?* ».

1.3. Le choix en matière de base ressources renvoie à la meilleure manière de concilier des objectifs d'équité, de lisibilité et de facilité de mise en œuvre

Le premier objectif d'une prestation de solidarité est de soutenir le plus efficacement les personnes aux ressources les plus faibles. Le périmètre de base ressources est déterminant en matière d'équité, car il va déterminer qui est aidé et pour quel montant. À cet égard, la base ressources doit être définie au plus proche de la situation de chacun, donc *a priori* être mesurée sur le champ de ressources le plus exhaustif possible et sur la période la plus contemporaine possible. En outre, pour que le système de prestations de solidarité fasse l'objet d'une acceptabilité large, il est également souhaitable que ce système soit lisible, donc compréhensible par chacun. De ce point de vue une base ressources unique pour l'ensemble des prestations de solidarité, avec une période de référence et une fréquence d'actualisation unique également, parait recommandée.

Pour autant, la déclinaison concrète de ces principes n'est pas toujours aisée.

Il peut se faire par exemple que certaines ressources à la tête desquelles se trouve une personne ne soient pas aisément mobilisables, au moins à court terme (cas d'une personne âgée propriétaire occupant de longue date son logement, devenu surdimensionné suite au départ des enfants et/ou à la perte du conjoint).

Par ailleurs, l'enjeu de lisibilité et celui d'équité ne conduisent toutefois pas forcément aux mêmes choix. De fait, la mesure la plus lisible d'un revenu n'est pas toujours la plus équitable. Par exemple, beaucoup d'individus interrogés sur leur revenu d'activité se réfèrent spontanément à la somme mensuelle effectivement versée sur leur compte en banque, qui correspond à la dernière ligne de leur bulletin de salaire, alors même que celle-ci peut inclure des éléments en plus (remboursement de frais de transport…) ou en moins (retenue sur salaire, épargne salariale, etc.) par rapport à la véritable rémunération nette de leur travail. De même, nombre d'individus identifient sans doute aisément les revenus qu'ils doivent déclarer au fisc, au point parfois d'oublier que certains revenus dont ils bénéficient ne sont pas imposables donc ne sont pas déclarés (heures supplémentaires et/ou primes défiscalisées, intérêts de comptes sur livrets…).

Enfin, en matière de base ressources, un corpus de règles, aussi souhaitable soit-il du point de vue de l'équité et de la lisibilité, doit aussi s'apprécier d'un point de vue pratique, au regard de sa plus ou moins grande facilité de mise en œuvre. Là encore, des équilibres sont à trouver, car l'objectif de faisabilité ne va pas toujours dans le même sens que celui de l'équité. Atteindre un haut degré de facilité d'implémentation inciterait plutôt à limiter le champ des ressources prises en compte à celui des revenus dont l'administration a aisément connaissance (par exemple grâce aux progrès permis en matière d'échange d'informations par la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu), au risque de porter atteinte à l'équité de la prestation, si des ressources importantes, non connues automatiquement de l'administration, n'étaient pas prises en compte, ou si certaines de ces ressources n'étaient intégrées automatiquement qu'au prix d'un délai trop important, conduisant à ce que le montant versé de la prestation ne s'adapte au niveau réel des ressources de l'individu ou du foyer qu'avec un grand retard. À l'inverse, vouloir coller au plus près aux ressources contemporaines des individus risque de conduire à mettre en place des procédures *ad hoc* de déclaration à la fois complexes et fréquentes pour l'usager, sources de lourdeurs administratives et d'erreurs, qui finissent par nuire à l'accès aux droits sociaux des individus.

2. Quelle nature de revenus et quelle modalité de leur mesure pour la base ressources du RUA ?

2.1. La nature des revenus pris en compte et la façon de les mesurer diffèrent aujourd'hui d'une prestation de solidarité à l'autre

À première vue, les bases ressources des principales prestations de solidarité en France couvrent toutes les mêmes grands types de revenus : revenus d'activité (salariaux et non salariaux), revenus de remplacement, pensions alimentaires reçues ou versées, revenus du patrimoine. Cependant, dans le détail, le degré d'exhaustivité reste variable.

En première approximation, deux groupes de prestations sociales peuvent être distingués :

- **les prestations sociales dont la base ressources se limite peu ou prou aux seuls revenus imposables** : c'est le cas des aides personnelles au logement (AL), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- **les prestations dont la base ressources va au-delà des revenus imposables** : il s'agit du revenu de solidarité active (RSA), de la prime d'activité (PA), de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) et de l'allocation supplémentaire invalidité (ASI).

Ce premier distinguo masque un élément de complexité supplémentaire, tenant au fait que les modalités de mesure du revenu ne sont pas homogènes entre prestations. Les bases ressources des AL, de l'ASS et de l'AAH font référence au « *revenu net catégoriel* », celles de l'ASPA, de l'ASI et de l'AV renvoient au « revenu brut », et celles du RSA et de la PA correspondent au « *revenu net versé* » (cf. encadré 1)

D'autres éléments de différentiation des bases ressources se rajoutent, aide par aide :

- exclusion *ad hoc* d'une liste plus ou moins longue de types de revenus ;
- évaluation réelle ou forfaitaire de certains types de revenu ;
- règles d'interactions entre prestations, conduisant à ce que les unes soient dans les bases ressources - donc en pratique déductibles - des autres.

Enfin, les mécanismes assurant un gain au travail ne sont pas non plus identiques d'une prestation à l'autre. De même pour ce qui concerne les mécanismes dits d'abattements ou de neutralisation de certains revenus, qui visent à atténuer certains chocs vécus par les individus (perte brutale de revenu, changement de situation familiale).

Tableau 1 : Différences de prise en compte des revenus par la base ressources des principales prestations de solidarité

Type de revenus	RSA	PA	AL	ASS	AAH	ASPA	ASI
Revenus d'activité	Net perçu	Net perçu	Net catégoriel	Net catégoriel	Net catégoriel	Brut	Brut
Revenus de remplacement (IJ chômage, retraite)	Net perçu	Net perçu	Imposable	Imposable	Imposable	Brut	Brut
Revenus immobiliers/ fonciers	Déduction des charges n'augmentant pas le patrimoine	Imposable	Imposable	Imposable	Imposable	3 % de la valeur vénale	3 % de la valeur vénale
Revenus financiers	Perçu	Perçu	Imposable	Imposable	Imposable	3 % de la valeur du capital/ placement	3 % de la valeur du capital/ placement
Allocations familiales	Avant CRDS	Avant CRDS					
ASPA	Perçu	Perçu			Perçu		
ASI	Perçu	Perçu			Perçu		
AL	Via le forfait logement	Via le forfait logement					
ASS	Perçu	Perçu	Perçu		Perçu		
AAH et compléments	Perçu	Perçu				Seulement AAH perçue par le conjoint sauf s'il est titulaire d'un avantage vieillesse ou invalidité	
RSA							
Prime d'activité							

Nota : Ce tableau a vocation à illustrer certaines différences entre prestations et ne prétend pas à l'exhaustivité. Une cellule grisée signifie que le revenu en question n'est pas pris en compte dans la base ressources de la prestation considérée.

Encadré 1 : L'effet de différentes modalités de mesure du revenu et l'exemple des revenus salariaux

Selon les prestations, les modalités de mesure des ressources prises en compte peut varier. Les différentes modalités retenues pour les revenus salariaux sont déclinées ci-dessous.

La **rémunération brute** est utilisée pour calculer l'ASPA et l'ASI. Elle désigne la rémunération telle qu'elle résulte primitivement en droit de l'exécution d'un contrat ou de l'application de la loi. Elle est déterminée avant toute retenue fiscale ou sociale précomptée, simultanément au versement. Ce revenu figure dans la partie haute du bulletin de salaire et est facilement identifiable ; il s'éloigne néanmoins de ce dont dispose *in fine* l'individu pour vivre.

Le revenu net imposable, lui aussi facilement identifiable sur le bulletin de paie, est obtenu en retranchant de la rémunération brute les cotisations sociales obligatoires et la partie déductible de la CSG. Demeurent donc dans le revenu net fiscal la partie non déductible de la CSG et la CRDS. Ce revenu n'inclut pas les éléments de rémunérations exonérés (par exemple les indemnités de rupture, les heures supplémentaires, la prime exceptionnelle de 1 000 €).

Le revenu net perçu est utilisé pour calculer le RSA et la PA. Il correspond au revenu brut minoré de l'ensemble des cotisations et des contributions sociales obligatoires, ainsi que des cotisations patronales au titre de la couverture santé obligatoire des salariés en entreprise.

Jusqu'à présent, ce revenu net perçu est calculé par les CAF et leurs allocataires à partir du « *bas* » du bulletin de paie, en partant du montant « *net à payer* » (i.e. le montant effectivement versé sur le compte en banque du salarié) et en corrigeant ce net à payer d'un certain nombre d'éléments figurant sur le bulletin de paie mais qui ne doivent pas être considérés comme des éléments de rémunérations (type remboursement de frais professionnels, avance ou reprise sur salaire etc.). Ce mode de calcul, complexe, génère beaucoup d'erreurs en pratique. Mais les travaux relatifs à la modernisation de la délivrance de la prime d'activité, qui doivent aboutir en gestion à la fin de l'année 2020, via une récupération automatique des éléments figurant dans la base de rémunération mensuelle (BRM), ont permis d'établir que ce revenu net perçu pouvait être calculé dans une approche descendante du bulletin de paie en déduisant du « *revenu net fiscal* » avant prise en compte des exonérations qui l'affecte le montant de la CSG non déductible, de la CRDS et des contributions patronales en matière de « *complémentaires santé* ». Un agrégat de ce type, dont l'appellation sera, à contenu inchangé de la rubrique, modifiée prochainement pour éviter des confusions inutiles avec les autres concepts décrits ici, figure dans la déclaration sociale nominative (DSN) et dans le dispositif jumeau (PASRAU) alimentant la base de ressources mensuelle (BRM).

Le **revenu net catégoriel** est utilisé pour calculer les AL, l'ASS et l'AAH. Il correspond au revenu net imposable, affecté de l'effet de l'ensemble des exonérations prévues par la loi fiscale, des abattements spécifiques à certaines catégories (journalistes, assistants maternels et familiaux, élus locaux) et des abattements généraux (les salaires sont notamment affectés d'un abattement forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels sauf option pour la déduction des frais réels[61]).

Exemple de passage d'une rémunération brute à une rémunération nette perçue pour un salarié non-cadre ne faisant pas l'objet d'un traitement catégoriel particulier

	Rémunération brute	Revenu net imposable	Revenu net perçu	Revenu net catégoriel
Montant pris en compte pour la prestation (en €)	1 000	820	792	738
Différence par rapport au net perçu (en %)	+ 26	+ 4	0	- 7

Source : DSS. Nota : abattement forfaitaire de 10 % sur le revenu net imposable pour obtenir le net catégoriel.

2.2. Avantages et inconvénients de l'absence d'harmonisation des bases ressources de nos prestations de solidarité

Notre système de solidarité se compose aujourd'hui d'un grand nombre d'aides, conçues pour cibler chacune un public particulier. Cette logique de construction a sans doute permis une définition très « *ciselée* » des différentes bases ressources, visant à tenir compte des spécificités de chaque public. Mais il n'est pas sûr que ces différences aient toutes été voulues ; elles sont quelquefois, plus simplement, le résultat de l'histoire, sans que n''ait été pensé le paysage d'ensemble qu'elles composent.

La multiplication de règles différentes rend le système illisible. Elle rend également plus difficiles les transitions d'une prestation à l'autre, allant jusqu'à entraîner des discontinuités de droits non désirables.

Les interactions entre prestations sont également compliquées à anticiper et souvent à justifier. C'est le cas par exemple, aujourd'hui, de l'interaction entre les différents minima sociaux, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. La perception d'une aide au logement conduit aujourd'hui à diminuer les montants versés de RSA et de prime d'activité via la prise en compte d'un « forfait logement » dans leur base ressources, alors que cette diminution ne s'applique pas dans le cas l'AAH ou de l'ASPA.

Au final, améliorer la lisibilité et l'équité de notre système de solidarité doit conduire à inverser la logique de construction des bases ressources des différentes prestations. Plutôt qu'adopter une approche prestation par prestation, il faut s'efforcer de concevoir d'emblée la logique du système dans sa globalité. Dès lors, l'harmonisation doit devenir la règle. Cela ne signifie pas nécessairement qu'une l'harmonisation pure et parfaite soit atteignable, ni peut-être souhaitable : toute règle peut souffrir des exceptions, à conditions que celles-ci soient pensées et dûment circonscrites.

2.3. Le processus d'harmonisation ne conduit pas à réduire le montant des prestations dont les bases ressources se trouveraient élargies.

Un raisonnement rapide pourrait laisser penser que l'harmonisation des bases ressources conduirait nécessairement à défavoriser les allocataires de prestations dont le périmètre de la base ressource se trouverait étendu, et inversement à favoriser les allocataires de prestations dont le périmètre se trouverait restreint.

Ce raisonnement est erroné, car il omet un élément déterminant : **l'engagement du Gouvernement à travailler sous l'hypothèse conventionnelle d'une enveloppe budgétaire allouée au système de solidarité constante (hors augmentation du taux de recours)**. Certes, *ex ante*, si le changement de modalité de mesure d'une ressource conduit à la rehausser, ou si une prestation de solidarité voit le périmètre de sa base ressource élargi, le montant versé diminue *ipso facto*, puisque la prestation est différentielle avec le niveau des ressources. Mais les moindres dépenses induites par l'élargissement de la base ressources sont alors compensées par un rehaussement du barème de l'allocation, si bien que l'aide totale versée aux allocataires ne sera pas diminuée *ex post*. **De sorte que la solidarité vis-à-vis des plus modestes est maintenue, mais l'harmonisation des bases ressources la rend plus lisible et plus équitable.**

[61] L'option pour les frais réels n'est pas cumulable avec les abattements spécifiques précédemment cités.

3. Quelle période de référence et quelle fréquence d'actualisation pour la base ressources du RUA ?

D'un point de vue temporel, le calcul des droits aux prestations de solidarité en fonction des ressources conjugue plusieurs paramètres :

- une durée d'observation des revenus : un mois, un trimestre, un semestre, une année ;
- un millésime : le dernier mois (n-1), l'avant-dernier mois (n-2), l'année n-2, etc. :
- une fréquence d'actualisation des droits.

3.1. Aujourd'hui, les périodes de référence et les fréquences d'actualisation diffèrent selon la prestation

Aujourd'hui, il y a pratiquement autant de règles en matière de période de référence et de fréquence d'actualisation que de prestations de solidarité existantes (cf. tableau 2).

- Les prestations dont les bases ressources recouvrent des revenus imposables sont historiquement calculées sur la base des revenus de l'avant-dernière année civile précédant la période de paiement (dite N-2). C'est le cas des aides personnelles au logement (jusqu'à ce que la réforme dite de « *contemporanéisation* » soit mise en place, au début de 2020), ainsi que de l'AAH lorsque l'allocataire est sans activité ou travaille en milieu protégé.
- Le RSA, la prime d'activité et l'AAH en cas de travail en milieu ordinaire sont calculés sur la base de ressources déclarées tous les trois mois par les allocataires. Ce sera le cas des aides personnelles au logement après la contemporanéisation de leur base ressources.
- L'ASS est calculée sur la base de ressources déclarées tous les six mois.
- Les bases ressources de l'ASPA et de l'ASI (quand celle-ci est adossée à un avantage retraite) sont recalculées tous les trois ans.

La fréquence d'actualisation des droits renvoie le plus souvent à la période de référence choisie : annuelle pour les prestations dont la base ressources est annuelle, trimestrielle pour les prestations dont la base ressources est trimestrielle. Pour autant, cette règle souffre des exceptions. Ainsi, les aides personnelles au logement seront bientôt réactualisées tous les trois mois, mais la période de référence pour mesurer les ressources du foyer restera celle d'une année « *glissante* », cumulant chaque trimestre l'observation des revenus sur les quatre derniers trimestres connus.

Enfin, dernier élément technique au moment de déterminer les règles de durée et de fréquence, il s'agit de s'accorder sur le mois de prise en compte du revenu (cf. encadré 2).

Tableau 2 : Période de référence et fréquence de renouvellement des principales prestations de solidarité

Prestations	Période de référence	Réexamen des ressources
AL actuelles, AAH (sans activité ou activité en milieu protégé)	Année n-2	Annuel
AL réformées	Douze mois glissants : M-2 à M-13	Trimestriel
ASS	Douze derniers mois précédant la demande	Tous les six mois
ASPA, ASI	Trois derniers mois précédant la demande Si dépassement du plafond de ressources : 12 derniers mois précédant la demande	Six mois après le 1er paiement puis tous les trois ans Sauf ASI adossée à une pension d'invalidité : trimestriel
RSA, PA, AAH (milieu ordinaire)	Trois derniers mois précédant la demande (moyenne mensuelle sur le trimestre de référence pour la PA, soit calcul d'un RSA pour chacun des trois mois, que l'on moyennise ensuite).	Trimestriel

Encadré 2 : Mois retenu pour la prise en compte des ressources

Dans certains cas, notamment pour les revenus salariaux ou de remplacement, il s'agit aussi de clarifier le mois de prise en compte, car un revenu dû au titre d'une période travaillée peut être versé au cours de cette même période ou versé à la période suivante.

Il faut donc distinguer le mois « *dû* » (c'est au titre de ce mois que le revenu est perçu) et le mois « *de versement* », sachant que ce dernier peut lui-même, lorsque le versement par l'employeur intervient en fin de mois notamment, différer du mois « *perçu* », c'est-à-dire celui au cours duquel le revenu est disponible sur le compte bancaire de la personne.

C'est le mois perçu qui est le plus souvent considéré pour le calcul des bases ressources, mais des exceptions existent ; pour l'ASPA, l'ASI et l'AV, les revenus imposables ou de remplacement, ainsi que les prestations familiales rentrant dans leur base ressources, sont pris en compte le mois au titre duquel ils sont dus, même s'ils ont été versées ultérieurement ; pour les AL et l'AAH, les revenus imposables sont en revanche comptabilisés le mois de leur versement, même si la perception effective par le bénéficiaire a lieu le mois suivant.

La date véhiculée par la « *base ressources mensuelles* », créée pour les besoins du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, et susceptible d'être mobilisée à terme pour mesurer les bases ressources des prestations de solidarité, est la date de versement. Cette dernière pourrait donc à terme s'imposer comme référence dans le système de solidarité.

3.2. Un arbitrage délicat à trouver entre prévisibilité de la prestation versée et adaptabilité de son montant aux variations des ressources de son bénéficiaire

Adopter une période de référence longue (typiquement une année) pour calculer les ressources de l'individu –ou du foyer – présente l'avantage de « lisser » les variations de court terme que connaissent ces ressources, donc d'offrir un soutien monétaire dont le montant est a priori plus stable, sur lequel l'allocataire peut compter dans la durée, donc davantage prévisible. De même, par définition, le montant de prestation versé est d'autant plus stable que sa fréquence d'actualisation est peu élevée. Une faible fréquence d'actualisation permet par ailleurs de diminuer les démarches administratives qui pèsent sur l'allocataire (cf. tableau 3). Ce type de période de référence est particulièrement adapté aux aides destinées à couvrir une dépense stable, comme la dépense de logement. C'est ainsi qu'une période de référence de douze mois glissants (M-2 à M-13) a été choisie pour l'évolution à venir sur les APL, qui doit entrer en vigueur début 2020. Cette période de référence longue n'exclut pas forcément la réactivité, puisque les changements de situation importants sont pris en compte mensuellement.

À l'inverse, adopter une période de référence et une fréquence d'actualisation plus courte (typiquement un trimestre) permet de coller au plus près à la réalité de situation de l'individu – ou du foyer : le montant est ajusté en cours d'année à la hausse lorsque ses ressources diminuent et à la baisse lorsqu'elles augmentent. En ce sens, la prestation de solidarité est mieux ajustée, donc plus équitable.

Au final, l'arbitrage est délicat à trouver : la contrepartie d'une meilleure réactivité est une moindre stabilité des prestations, alors même que les individus expriment souvent un besoin de visibilité sur les montants qu'ils vont percevoir.

Auparavant, le montant du RSA était recalculé tous les mois. Pour continuer de viser la prestation la plus « juste possible », tout en garantissant une certaine stabilité de son montant, le RSA et la PA sont désormais calculés sur la base de ressources trimestrielles, mises à jour tous les trois mois. Autrement dit, le montant de la prestation ne varie pas durant trois mois, quelle que soit l'évolution des ressources de la personne. On parle d'« *effet figé* ».

Concrètement, ce mécanisme conduit à reporter au trimestre suivant l'impact des changements de situation intervenus dans le trimestre sur le montant des droits (cf. encadré 3). Ce dispositif d'effet figé garantie à l'usager de la lisibilité sur les ressources qu'il aura pendant trois mois. Il permet également de limiter les erreurs de calcul des droits, et la production d'indus.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients des différentes fréquences d'actualisation des droits

Fréquence	Avantages	Inconvénients
Annuelle	Usagers moins sollicités Plus grande stabilité des droits	Peu de réactivité du montant servi sauf application de mesures correctives
Tous les 6 mois	Usager peu sollicité Relative stabilité des droits	L'usager peut « *oublier* » de déclarer les changements utiles au calcul du droit entre deux échéances Peu réactif
Trimestrielle	Réactivité de la prestation Relation de service avec l'usager au moins 4 fois par an (permet de délivrer des messages associés au montant servi)	Variabilité du montant servi rendant difficiles la projection à moyen-terme du bénéficiaire qui recherche la stabilité Nécessité de mettre en place des déclarations complémentaires, sources d'erreurs de calcul des droits

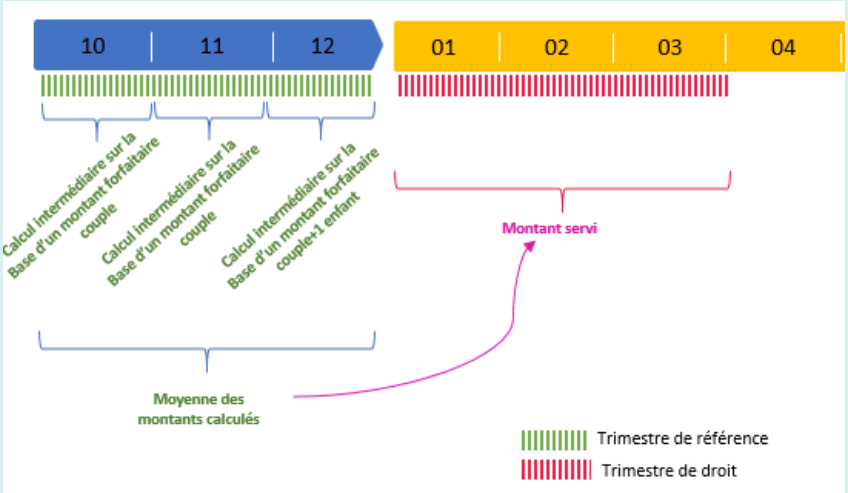
Il existe toutefois des exceptions à cet effet figé, afin de tenir compte de l'occurrence d'une séparation, de la perte d'un emploi ou de la fin de droits à allocations chômage. C'est alors de nouveau l'arbitrage entre un objectif de réactivité et de stabilité qui se fait jour. En effet, de tels changements de situation peuvent conduire à une perte importante et soudaine de revenu, susceptible de plonger l'individu dans un besoin immédiat.

Des mécanismes correctifs ont donc été mis en place de manière asymétrique (favorable aux allocataires). Plus précisément, les revenus professionnels et de remplacement comptabilisés dans la base ressources du trimestre de référence sont neutralisés pour les personnes qui cessent de les percevoir et ne perçoivent aucun autre revenu de remplacement le mois suivant. Le montant de RSA versé s'en trouve rehaussé sans attendre la fin du trimestre (et la réactualisation de l'effet figé qui l'accompagne). Ces mesures correctives peuvent être mises en place dès que la personne en fait la demande.

Encadré 3 : Fonctionnement de l'effet figé mis en place pour le RSA et la prime d'activité

Le mécanisme d'*« effet figé »* repose sur le calcul d'un montant intermédiaire sur chaque mois du trimestre de référence en fonction de la situation de ce mois, qu'on additionne puis dont on tire une moyenne mensuelle. On verse alors cette moyenne sur chaque mois du trimestre de droit : c'est le RSA dû. Le droit payé est ainsi constant sur les trois mois du trimestre de droit.

Pour le RSA, un montant intermédiaire est calculé sur chaque mois du trimestre de référence (TR), compte tenu :

- des conditions d'éligibilité relatives au conjoint (âge, résidence, nationalité, situation professionnelle exclue…) observées sur le mois du trimestre de droit ;
- de la situation conjugale au jour de la demande ou au 1er jour du trimestre de droit (sauf séparation) ;
- des enfants ou autres personnes à charge au sens du RSA sur le mois examiné en trimestre de référence ;
- des prestations familiales, du forfait logement et des sanctions liées à l'obligation alimentaire au titre du mois examiné en trimestre de référence ;
- de la moyenne des ressources perçues en trimestre de référence par les membres du foyer, avec application des éventuelles mesures correctives pour le RSA.

Exemple : Couple bénéficiaire de RSA et naissance d'un enfant en décembre