



Inspection générale
des finances

N° 2014-M-028-03

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2014-015R

Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

RAPPORT

Établi par

Nicolas Le Ru
Inspecteur adjoint des finances

Claire Chauffour-Rouillard
Inspectrice des finances

Laurent Vachey
Inspecteur général des finances

Anne-Claire AMPROU
Inspectrice des affaires sociales

Michel Peltier
Inspecteur général des affaires sociales

- Juin 2014 -

SYNTHESE

- [1] Par lettre du 3 février 2014, les ministres de l'économie et des finances, des affaires sociales et de la santé, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du dialogue social, les ministres délégués chargés du budget et des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales de réaliser une mission sur l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et son articulation avec le régime d'assurance chômage et les autres allocations de solidarité. Conformément à cette commande, une note d'étape a été remise par les inspections au début du mois d'avril 2014, à partir de laquelle le champ de ce rapport final a été précisé.
- [2] L'existence de l'ASS reflète la date et les motifs de sa création : en 1984, avec l'augmentation du chômage de longue durée, elle a été conçue pour créer un relais, sous forme de minimum social financé par la solidarité nationale, aux fins de droits à l'assurance chômage. La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, géré par les départements depuis 2004 et devenu revenu de solidarité activé (RSA) en 2008, fait ainsi coexister l'ASS, conditionnée à une durée d'activité de cinq ans dans les dix ans précédant l'indemnisation au titre de l'assurance chômage, avec un minimum social à caractère universel sans condition d'activité professionnelle antérieure.
- [3] Du fait de cette différence de génération et de conception, l'ASS qui comptait 437 000 bénéficiaires à fin 2013 pour un coût de 2,442 Mds € en prévision 2014 financé *via* le fonds de solidarité, est proche du RSA dans son montant de base (483,30 € par mois contre 499,31 € pour le RSA socle d'une personne seule sans enfant), mais s'en distingue notamment par :
- les ressources prises en compte (les revenus imposés pour l'ASS, la quasi-totalité des ressources du foyer pour le RSA dont les autres prestations sociales) ;
 - la prise en compte de la composition familiale (absente pour l'ASS, alors que le RSA est majoré pour les personnes isolées avec enfants, et en fonction des unités de consommation du foyer) ;
 - le caractère différentiel de son montant (sous effet de plafond des ressources de l'allocataire et son conjoint pour l'ASS, intégralement au niveau des ressources du foyer pour le RSA) ;
 - le dispositif d'intéressement à une reprise d'activité (qui connaît des effets de seuil et est à durée limitée pour l'ASS, alors que le RSA activité est proportionnel aux ressources d'activité et sans limite de temps).
- [4] Dans une logique de lutte contre la pauvreté et d'incitation au travail, le dispositif du RSA est donc plus sophistiqué et cohérent que l'ASS.
- [5] Une autre différence notable entre les deux dispositifs est leur conséquence sur les droits à retraite des allocataires : dans le cas de l'ASS, ils bénéficient de la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) de trimestres non cotisés au titre du régime général et de cotisations aux régimes de retraite complémentaires AGIRC-ARRCO, pour un coût respectivement de 1,263 Md € et 502 M € en 2013. Les allocataires du RSA – ainsi que ceux qui ne peuvent bénéficier de l'ASS du fait du dépassement du plafond de revenus - n'en bénéficient pas, sauf au titre éventuellement des dispositions générales visant, pour une courte période, les demandeurs d'emploi non indemnisés.

- [6] La question du maintien du dispositif spécifique de l'ASS a été posée à plusieurs reprises, et officiellement lors de la loi créant le RSA. Le rapport du Gouvernement au Parlement, qui aurait dû en 2011 détailler les scénarios d'un rapprochement éventuel ou d'une fusion, n'a *in fine* pas été déposé, faute de disposer d'éléments chiffrés suffisants pour statuer. Cette difficulté demeure aujourd'hui, même si la mission IGF/IGAS a identifié des sources statistiques - l'échantillon des bénéficiaires de minima sociaux d'une part, l'échantillon inter-régimes des cotisants à la retraite d'autre part – qui, pour partie, permettent de répondre à ces questions de chiffrage.
- [7] Une réforme du dispositif de l'ASS, qui devra aussi tenir compte des évolutions résultant des travaux sur la fiscalité des ménages à faibles revenus, peut schématiquement s'envisager sous deux scénarios : un rapprochement partiel des critères et modalités de l'ASS sur ceux du RSA sans bascule intégrale ou une fusion de l'ASS dans le RSA. A l'issue de la première étape de la mission, il a été décidé que, quel que soit le scénario retenu, la réforme s'appliquerait seulement sur le flux des nouveaux entrants.
- [8] Le premier scénario a l'avantage de maintenir le lien automatique des allocataires avec le service public de l'emploi, l'inscription à Pôle emploi conditionnant la perception de l'ASS. En revanche, il ne permet pas de simplifier le paysage complexe des minima sociaux, ni de réduire fortement les inégalités entre bénéficiaires des différentes allocations.
- [9] Ce scénario de rapprochement seulement partiel des critères de l'ASS sur ceux du RSA pourrait porter sur ses différentes composantes :
- L'instauration d'un forfait logement à l'identique de celui du RSA générerait une économie en année 1 de l'ordre de 220 M € et au bout de trois ans de 627 M €;
 - L'alignement des périodes de référence des ressources (sur trois mois comme pour le RSA, au lieu de six mois) pour le calcul de l'allocation permettrait une simplification en cohérence avec l'expérimentation en cours du dossier de demande simplifié ;
 - Une familialisation du calcul de l'ASS, avec prise en compte des ressources de l'ensemble du foyer et des unités de consommation (conjoint et enfants à charge) pourrait être coûteuse, et surtout rapprocherait tellement celle-ci du RSA que l'existence de deux allocations ne se justifierait plus ;
 - La fin de la possibilité de cumul entre l'ASS et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui concernerait environ 5 % des nouveaux entrants, permettrait une économie en année 1 de 63 M € et à trois ans de 180 M €
- [10] Ce scénario peut se réaliser par voie réglementaire (décret en Conseil d'Etat), donc assez simplement. En revanche, il induit des contraintes de gestion pour Pôle emploi, dont l'importance est fonction de l'ampleur des changements, et demanderait selon l'opérateur un délai d'un an pour sa mise en œuvre.
- [11] Le deuxième scénario d'une bascule des nouveaux entrants dans le RSA permettrait une plus grande simplification pour les usagers et une meilleure cohérence du paysage des minima sociaux. Il a l'inconvénient de remettre en cause une prestation existante, exercice politiquement toujours délicat, et d'étendre l'effet parfois stigmatisant du RSA aux publics allocataires de l'actuelle ASS.
- [12] Les instruments statistiques disponibles ne permettent pas un chiffrage complet des gagnants et des perdants de ce scénario, sachant que les termes de « gagnants » et de « perdants » sont impropres s'agissant d'une réforme qui ne porterait que sur le flux des nouveaux entrants. Sur la base de cas types, croisés avec une première exploitation des données de l'enquête sur les bénéficiaires des minima sociaux, il apparaît que l'impact financier serait limité pour la moitié (57 %) des allocataires, qui par eux-mêmes ou du fait de leurs conjoints, n'ont pas d'autres revenus d'activité ou de remplacement. Une approche chiffrée des effets sur les 43 % restants demandera une mobilisation des données de l'échantillon des bénéficiaires de minima sociaux de la DREES, avec un rapprochement avec les bases de données fiscales et sociales qui n'est prévu qu'au 1^{er} semestre 2015.

- [13] Ce scénario impliquerait, sinon une extension de compétence aux conseils généraux gestionnaires du RSA au sens de la jurisprudence constitutionnelle, *a minima* un accroissement de charges qu'il serait difficile de ne pas compenser. Le contexte d'une disparition à l'horizon 2020 des départements rend la négociation d'une compensation particulièrement délicate. C'est pourquoi la mission recommande une solution d'attente, en maintenant (comme pour le RSA jeunes) le financement par l'Etat d'un flux d'entrants au RSA quantitativement équivalent aux entrées actuelles dans l'ASS. Pour des raisons de simplicité de gestion, le critère des entrants ayant bénéficié au préalable d'une durée intégrale d'indemnisation du chômage pourrait être retenu. Dans cette hypothèse, le circuit de financement devrait aussi être revu, par une intégration du fonds de solidarité dans le fonds national des solidarités actives.
- [14] Il est souhaitable de maintenir, autant que possible, la dynamique de recherche active d'emploi de ces nouveaux entrants, comme le permet l'actuelle ASS. L'inscription des allocataires du RSA à Pôle emploi n'est que de 48 % en moyenne nationale, avec des écarts entre départements allant de 36 à 66 %. L'organisation d'une information systématique des sortants de l'assurance chômage, une meilleure utilisation du dispositif des droits et devoirs des allocataires du RSA et la mise en avant des avantages retraites des demandeurs d'emploi non indemnisés pourraient permettre d'améliorer cette situation.
- [15] La mise en œuvre de ce deuxième scénario est plus exigeante, sans être particulièrement lourde. Elle exige des mesures de nature législative (pour mettre l'ASS en extinction et modifier les finalités de la contribution exceptionnelle de solidarité des agents publics qui assure son financement), et une modification des procédures et circuits de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et de ses échanges de données avec Pôle emploi. Un délai de mise en œuvre d'un an paraît raisonnable.
- [16] Les trimestres gratuits de droits à retraite acquis au titre du régime général permettent aux allocataires de l'ASS de comptabiliser plus tôt le nombre de trimestres requis pour une retraite à taux plein (ou de minorer la réduction de pension, s'ils font valoir leurs droits avant l'âge plafond et sans avoir la totalité des trimestres requis) et pour les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, d'en améliorer le montant.
- [17] Le maintien de ces droits, qui s'apparentent à une logique de préretraite, paraît contradictoire avec les différentes réformes des retraites effectuées ces dernières années, ainsi qu'avec l'accent mis sur l'augmentation du taux d'emploi des seniors. Il pose aussi un problème d'équité, non seulement vis-à-vis des autres demandeurs d'emplois non indemnisés et allocataires d'autres minima sociaux, mais aussi à l'égard des personnes dans la même situation qui n'ont pas été éligibles à l'ASS du seul fait des critères de ressources.
- [18] La suppression de ces droits à retraite, telle qu'elle peut être appréhendée au travers de cas types et chiffrée à partir de l'échantillon interrégimes des cotisants (EIC) aurait un impact non négligeable. Les cas types montrent en particulier que les hommes (et les femmes sans enfants) devraient faire valoir leurs droits plus tardivement pour atteindre l'âge plafond de départ, soit en poursuivant une activité, soit en restant au RSA s'ils ne veulent pas voir leur pension diminuer, dans des proportions allant de 5 à 9 %.
- [19] L'exploitation de l'EIC montre que les générations ayant déjà fait valoir leurs droits à pension, ont validé en moyenne 19 trimestres sur 150 au titre de l'ASS. La suppression de ces trimestres, par les effets du taux de liquidation et du coefficient de proratisation, aurait un impact de 23 à 26 % sur le montant de la pension du régime général à âge de départ inchangé. La pension complémentaire des non cadres serait amputée de 210 € par an en moyenne, et celle des cadres de 1 040 €. Ces chiffres dénotent le caractère extrêmement favorable de l'actuelle ASS, et par contraste son caractère très inégalitaire envers ceux qui n'en bénéficient pas, soit du fait d'une durée d'activité insuffisante, soit du fait des seuils de revenus.

- [20] La suppression de ces droits à retraite pour le flux découlerait automatiquement de la mise en extinction de l'ASS. A court terme, elle n'aurait pas d'impact sur le besoin de financement allant du FSV vers le régime général et l'AGIRC-ARRCO, du fait de la logique de répartition du financement des retraites.
- [21] L'hypothèse d'une révision concomitante des trimestres retraite gratuits de l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés est plus cohérente en matière de distinction des objectifs des différentes politiques publiques, mais ne paraît pas envisageable immédiatement du fait d'une part des effectifs concernés (2,5 millions) et, d'autre part, de l'absence de chiffrage du coût réel à terme de ces avantages, que les montants pris en charge par le FSV ne reflètent pas. Le risque financier d'engager une telle réforme à l'aveugle serait trop grand.
- [22] Les deux scénarios envisagés ne présentent pas de risque juridique avéré quant au respect du principe d'égalité. Il serait cependant préférable au regard de ce risque de prévoir une bascule du stock des allocataires de l'ASS dans le nouveau régime (une ASS modifiée ou le RSA) à échéance prédéterminée (par exemple à cinq ans, où seuls 12 % des actuels allocataires seraient encore présents). En revanche, l'hypothèse de création, dans le deuxième scénario, de droits à retraite spécifiques pour une partie des allocataires du RSA matérialiserait ce risque.
- [23] S'agissant de la procédure précontentieuse engagée contre la France par la Commission européenne au sujet du RSA (la Commission considère qu'il s'agit d'une aide au retour à l'emploi, qui devrait être ouverte à tous les ressortissants communautaires), les récents développements d'une affaire similaire visant l'Allemagne semblent indiquer que celle-ci ne devrait pas connaître de suites. En tout état de cause, l'intégration des publics de l'ASS dans le RSA ne paraît pas de nature à modifier les termes de ce débat et donc d'augmenter le risque, non avéré aujourd'hui, pesant sur les conditions d'accès au RSA.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	13
1 SCENARIO 1: MAINTIEN DE L'ASS, EN RAPPROCHANT SES CARACTERISTIQUES DE CELLES DU RSA.....	16
1.1 Les avantages du maintien de l'ASS ne compensent pas les inconvénients liés à ce scénario qui ne simplifie pas le paysage des minima sociaux.....	17
1.1.1 Plus simple <i>a priori</i> , le maintien de l'ASS permet de conserver le lien avec l'assurance chômage.....	17
1.1.2 Le maintien de l'ASS ne permet ni de simplifier le paysage des minima sociaux ni de réduire les inégalités entre leurs bénéficiaires respectifs.....	17
1.2 Les différents types d'évolution de l'ASS envisageables.....	18
1.2.1 Simple dans sa mise en œuvre, l'introduction d'un forfait logement engendre des économies budgétaires importantes tout en réduisant les inégalités entre les bénéficiaires de l'ASS et ceux du RSA.....	18
1.2.2 L'alignement de la période de référence pour le calcul des ressources et de celle des droits ne permet pas de faire des économies budgétaires mais permet une harmonisation des règles.....	20
1.2.3 Le choix d'un élargissement de la base ressources et d'une familialisation de l'ASS tend à réduire drastiquement les différences entre les deux allocations et donc l'intérêt de maintenir une ASS.....	22
1.2.4 La mise en œuvre des mesures de familialisation de l'ASS peut se faire par voie réglementaire mais elle occasionne des contraintes de gestion fortes pour les opérateurs.....	24
1.2.5 La fin du cumul intégral de deux minima sociaux, l'ASS et l'AAH, permet de mettre fin à une situation coûteuse et source d'inéquité.....	25
1.2.6 Les contraintes opérationnelles de mise en œuvre du scénario prévoyant une simple évolution de l'ASS sont essentiellement liées à la charge de gestion imposée aux opérateurs.....	26
2 SCENARIO 2: LA FERMETURE DES FLUX D'ENTREE A L'ASS PERMETTANT SON INTEGRATION PROGRESSIVE DANS LE RSA SIMPLIFIE LES MINIMA SOCIAUX EN PRESERVANT LES DROITS OUVERTS DES ALLOCATAIRES.....	27
2.1 Les avantages multiples de ce scénario, notamment en matière de simplification du paysage des minima sociaux et pour l'usager, sont supérieurs aux difficultés de mise en œuvre rencontrées.....	29
2.1.1 Cette réforme présente des avantages d'ordre institutionnel ainsi qu'une simplification du parcours pour l'usager.....	29
2.1.2 Ce scénario présente les difficultés inhérentes à toute suppression de prestations sociales.....	30
2.2 Bien que des éléments de chiffrage restent à préciser par les administrations, on peut estimer que pour la moitié des nouveaux bénéficiaires du RSA (ex-bénéficiaires de l'ASS), l'impact financier de la réforme sera limité.....	31
2.2.1 Le recours à la méthode des cas-types est le principal outil rapidement disponible pour évaluer l'impact de la réforme.....	31
2.2.2 La fréquence des configurations familiales des bénéficiaires de l'ASS peut être estimée grâce à l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires des minima sociaux.....	34
2.2.3 Les données actuellement disponibles sur les ressources permettent de déterminer la fréquence des cas-types des seuls allocataires sans revenus d'activité.....	35
2.3 Les contraintes d'une hypothèse de décentralisation.....	38
2.3.1 Le RSA socle étant sous-compensé par l'Etat, toute évolution qui accroîtrait sa charge suscitera l'opposition des conseils généraux dans un contexte déjà tendu lié à l'incertitude sur les contours de la future réforme territoriale.....	38
2.3.2 La suppression de l'ASS ne constitue pas un « transfert » de compétence mais pourrait être qualifiée d'« extension » de compétence.....	40

2.3.3	En tout état de cause, la suppression de l'ASS aurait comme conséquence un transfert de charges de l'Etat vers les conseils généraux.....	42
2.3.4	Au-delà des aspects juridiques, la question de la compensation financière ne manquera pas d'être posée et pourrait s'avérer délicate au regard des résultats des récentes négociations entre l'Etat et les conseils généraux sur les allocations individuelles de solidarité.....	43
2.4	Une alternative transitoire à la décentralisation pure : un financement par l'Etat pour un flux équivalent aux nouveaux entrants dans l'ASS.....	44
2.4.1	La sensibilité des conseils généraux sur le financement du RSA dans un contexte d'incertitude lié à la réforme territoriale pourrait être surmontée, de manière transitoire, par un schéma de décentralisation avec prise en charge par l'Etat	44
2.4.2	Afin de maintenir une charge identique à celle de l'ASS, un critère d'identification des bénéficiaires du RSA qui seront pris en charge par l'Etat doit être défini.....	44
2.4.3	Ce scénario pourrait être mis en œuvre sans modification des dispositions relatives au RSA	45
2.5	Dans le scénario d'intégration de l'ASS au RSA, le maintien dans une dynamique de recherche d'emploi des nouveaux bénéficiaires du RSA issus de la réforme doit être préservé	46
2.5.1	Le risque d'un alignement des anciens bénéficiaires de l'ASS sur le faible niveau de contact des bénéficiaires du RSA avec Pôle emploi doit être pris en compte.....	46
2.5.2	Une obligation spécifique d'inscription à Pôle Emploi pour ceux des nouveaux bénéficiaires du RSA qui auraient rempli les conditions du droit à l'ASS ne paraît pas envisageable	47
2.5.3	D'autres pistes d'incitation à l'inscription comme demandeur d'emploi relèvent de la coopération entre les départements, les CAF et Pôle emploi.....	47
2.6	Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce scénario ne présentent pas de difficultés majeures mais supposent une adaptation des moyens des opérateurs.....	48
2.6.1	Les circuits de financement.....	48
2.6.2	L'extinction progressive de l'ASS allège les charges de Pôle emploi et alourdit la gestion du RSA pour les CAF	50
2.6.3	Le temps estimé pour l'extinction totale des droits restant ouverts à l'ASS conduit à proposer une date butoir	52
3	LE DEVENIR DES AVANTAGES RETRAITE.....	53
3.1	Le maintien des avantages actuels ne pose pas de difficultés dans le scénario 1, mais est difficilement concevable dans le scénario 2.	53
3.2	Les effets d'une suppression varient selon les situations particulières.....	54
3.3	Une réévaluation des avantages accordés aux demandeurs d'emploi non indemnisés demanderait au préalable d'être en capacité d'en estimer le coût	59
3.4	Les modalités pratiques d'une réforme	60
3.4.1	Aspects juridiques d'une modification des droits à retraite	60
3.4.2	Les circuits de financement des cotisations retraite	61
4	LES ASPECTS JURIDIQUES TRANSVERSAUX DES DIFFERENTS SCENARIOS	62
4.1	Les scénarios proposés s'inscrivent dans le respect du principe d'égalité	62
4.1.1	Une modification des caractéristiques de l'ASS portant sur le seul flux entrant ne serait pas contraire au principe d'égalité.....	62
4.1.2	Une suppression de l'ASS avec une préservation transitoire du stock de bénéficiaires ne créerait pas de rupture d'égalité.....	63
4.2	La procédure pré-contentieuse engagée par la Commission européenne contre la France au sujet du RSA doit inciter à ne pas renforcer le lien entre RSA et retour à l'emploi.....	64
4.2.1	La Commission européenne considère que le RSA constitue une aide de retour à l'emploi et, à ce titre, doit être ouvert à tout ressortissant communautaire.....	64
4.2.2	Une évolution du RSA dans le sens d'une articulation plus étroite avec l'emploi pourrait affaiblir la position française selon laquelle le RSA relève de l'aide sociale et non de	

l'indemnisation du chômage, sauf si la France parvenait à faire admettre que cette articulation est circonscrite au sein d'un RSA spécifique, ce qui n'est pas acquis.....	65
4.2.3 Sans pour autant créer un RSA avec des conditions particulières, une catégorie de bénéficiaires du RSA pourrait être identifiée afin de mettre en œuvre un financement dérogatoire par l'Etat.....	65
4.2.4 En cas de suppression de l'ASS, les ressortissants communautaires qui auraient eu l'ASS si celle-ci avait été préservée pourront bénéficier du RSA dans les conditions de droit commun.....	66
CONCLUSION	67
LETTRE DE MISSION.....	69
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	73
ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES COMPAREES DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITE SPECIFIQUE ET DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE.....	75
1 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT DES DIFFERENCES FONDAMENTALES QUI DOIVENT CEPENDANT ETRE NUANCEES	75
1.1 L'ASS et le RSA poursuivent des objectifs différents mais constituent tous les deux des minima sociaux	75
1.2 L'ASS exige une condition préalable d'activité qui n'est pas requise pour le RSA, à l'exception des jeunes de 18 à 25 ans	75
1.3 L'ASS, allocation forfaitaire, comporte également une dimension différentielle qui la rapproche du RSA	76
1.4 L'Etat finance intégralement l'ASS, à la différence du RSA dont il prend cependant en charge la composante « activité »	77
1.4.1 L'ASS est exclusivement financée par l'Etat	77
1.4.2 Le financement du RSA est assuré conjointement par les conseils généraux et par l'Etat	78
1.5 La gestion du RSA mobilise de nombreux acteurs, ce qui différencie celui-ci de l'ASS dont la gestion repose en intégralité sur Pôle emploi.....	79
1.5.1 L'ASS est gérée et payée pour le compte de l'Etat par Pôle emploi.....	79
1.5.2 La gestion du RSA est partagée entre de multiples acteurs.....	79
2 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT EGALEMENT DES DIFFERENCES TECHNIQUES QUI ONT PEU D'INCIDENCE EN PRATIQUE	80
2.1 En matière d'âge minimum, l'ASS est juridiquement moins restrictive que le RSA mais seuls 0,1 % des allocataires sont âgés de 18 à 25 ans.....	80
2.2 Les revenus pris en compte au titre de l'ASS sont ceux des douze derniers mois mais ces revenus sont réévalués tous les six mois, période de révision qui rapproche l'ASS du RSA	80
2.3 L'ASS est soumise à l'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas pour le RSA	80
3 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT D'IMPORTANTES POINTS COMMUNS.....	81
3.1 L'ASS, comme le RSA, est financée par la solidarité nationale	81
3.2 Les deux allocations comportent un dispositif d'incitation à la reprise d'activité.....	81
3.2.1 Les bénéficiaires de l'ASS peuvent percevoir un intéressement pendant une période d'un an en cas de reprise d'activité.....	82
3.2.2 Le RSA apporte un complément de ressources en présence de revenus d'activité et neutralise pendant trois mois les revenus professionnels en cas de reprise d'activité	82
4 LA COMPARAISON DE L'ASS AVEC LE RSA REVELE LES FAIBLESSES D'UNE ALLOCATION ANCIENNE QUI PLAIDENT POUR UN ALIGNEMENT DES CARACTERISTIQUES DE L'ASS SUR CELLES DU RSA	83
4.1 L'ASS ne prend en compte que les revenus fiscaux conjugalés tandis que le RSA s'étend aux ressources de toute nature de l'ensemble du foyer	83

4.2	Le montant de l'ASS est insensible au nombre d'enfants à charge qui permet, à l'inverse, une augmentation du RSA.....	84
4.3	Le RSA prévoit une majoration pour les parents isolés	84
4.4	Les allocataires de l'ASS bénéficient de droits à retraite gratuitement, à la différence des bénéficiaires du RSA	84
4.5	En dehors des droits à pension, les droits connexes attachés à l'ASS sont peu nombreux	85
4.5.1	Pour l'éligibilité à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), les allocataires de l'ASS bénéficient d'un abattement sur les revenus d'activité quand la perception du RSA socle y ouvre droit de manière automatique.....	85
4.5.2	Dans le cadre d'une demande d'allocation logement, les allocataires de l'ASS bénéficient d'un abattement sur leurs revenus d'activité ou assimilés	86
4.5.3	Les allocataires de l'ASS comme ceux du RSA peuvent prétendre à la réduction sociale téléphonique	86
4.6	Le dispositif d'intéressement attaché à l'ASS crée de nombreux effets de seuil et les allocataires de l'ASS ne bénéficient pas d'accompagnement spécifique vers l'emploi.....	86
ANNEXE 2 : LES BENEFICIAIRES DE L'ASS ET DU RSA		89
1	PLUS AGES, LES BENEFICIAIRES DE L'ASS RESTENT MOINS LONGTEMPS DANS LE DISPOSITIF QUE CEUX DU RSA ET LEUR TAUX DE RETOUR A L'EMPLOI EST PLUS ELEVE	89
1.1	Le nombre de bénéficiaires de l'ASS et du RSA augmente depuis 2012.....	89
1.1.1	L'évolution du nombre de bénéficiaires suit la conjoncture économique.....	89
1.1.2	Le nombre de bénéficiaires de l'ASS a moins augmenté que ceux du RSA depuis 2009.....	90
1.1.3	Pôle emploi prévoit une augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires de l'ASS en 2015 puis une diminution jusqu'en 2017	91
1.1.4	Les bénéficiaires de l'ASS et du RSA sont inégalement répartis sur le territoire.....	91
	Carte 1 : Proportion d'allocataire du RSA socle, 2011.....	91
1.2	Les caractéristiques sociales des bénéficiaires de l'ASS et du RSA tendent à se rapprocher.....	92
1.2.1	Les bénéficiaires de l'ASS sont majoritairement des hommes et sont de plus en plus jeunes	92
1.2.2	Les bénéficiaires de l'ASS sont moins isolés que ceux du RSA	94
1.3	Alors que les bénéficiaires de l'ASS ont majoritairement connu une période de chômage de longue durée, leur taux de retour à l'emploi est plus élevé que celui des bénéficiaires du RSA	94
1.3.1	Les bénéficiaires de l'ASS ont le plus souvent un diplôme et ont connu une trajectoire professionnelle marquée par le chômage.....	94
1.3.2	L'ancienneté dans le dispositif de l'ASS est moins élevée que pour le RSA	95
1.3.3	La moitié des sortants de l'ASS quittent les listes de demandeurs d'emploi.....	96
1.3.4	Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'ASS est plus élevé que celui des bénéficiaires du RSA	96
1.4	Alors qu'un quart des bénéficiaires de l'ASS et du RSA a une activité, leur accompagnement varie en fonction de leur inscription à Pôle emploi	98
1.4.1	Si les allocataires de l'ASS et ceux du RSA inscrits à Pôle emploi bénéficient du même accompagnement de la part de l'opérateur, seuls moins d'un tiers des bénéficiaires du RSA sont inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi.....	98
1.4.2	Environ un quart des bénéficiaires de l'ASS et du RSA ont une activité	100
ANNEXE 3 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE		103
1	LA FRANCE SE DISTINGUE DE SES PARTENAIRES PAR LA PERMANENCE DE TROIS NIVEAUX DE PROTECTION SOCIALE	103
2	LA REFORME ALLEMANDE « HARTZ IV » A CONDUIT A LA SUPPRESSION DE « L'ASSISTANCE CHOMAGE », NIVEAU INTERMEDIAIRE ENTRE L'ASSURANCE CHOMAGE ET L'AIDE SOCIALE.....	103
2.1	Une rationalisation de l'indemnisation du chômage	103

2.2 Les impacts de la réforme sont difficilement quantifiables et en tout état de cause contrastés. 104

3 LE ROYAUME-UNI A ENTREPRIS UNE IMPORTANTE REFORME VISANT A FUSIONNER PLUSIEURS PRESTATIONS SOCIALES DONT L'EQUIVALENT DE L'ASS, L'INCOME BASED JSA..... 105

ANNEXE 4 : TAUX D'INSCRIPTION DES BENEFICIAIRES DU RSA A POLE EMPLOI PAR DEPARTEMENT 107

ANNEXE N°5 : METHODOLOGIE DE CHIFFRAGE DE LA SUPPRESSION DES DROITS A LA RETRAITE ACQUIS AU TITRE DE L'ASS 111

1 L'ECHANTILLON INTER-REGIME DE COTISANTS (EIC) PERMET DE SUIVRE LE PARCOURS PROFESSIONNELS DE DIFFERENTES GENERATIONS DEPUIS 1942, ET AINSI D'IDENTIFIER LES DROITS A LA RETRAITE QU'ILS ONT ACQUIS AU TITRE DE L'ASS..... 111

2 LES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR LE REGIME GENERAL113

3 LES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR LE REGIME COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE.....116

4 ESTIMATION DE L'IMPACT DE LA SUPPRESSION DES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR UNE GENERATION AYANT CONNU LE DISPOSITIF ASS TOUT AU LONG DE SON PARCOURS117

PIECES JOINTES 119

PIECE JOINTE N°1 NOTE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU 21 MAI 2014, MINISTERE DE L'ECONOMIE, DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE 121

PIECE JOINTE N°2 NOTE DE LA DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES DU 07 FEVRIER 2012, MINISTERE DE L'INTERIEUR..... 133

PIECE JOINTE N°3 NOTE DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES DU 21 MAI 2014, MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE..... 139

PIECE JOINTE N°4 NOTE DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR, MINISTERE DE L'ECONOME, DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE..... 147

PIECE JOINTE N°5 : NOTE DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE DU 14 MAI 2014, MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE..... 163

RAPPORT

- [24] Par lettre du 3 février 2014, les ministres de l'économie et des finances, des affaires sociales et de la santé, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du dialogue social, les ministres délégués chargés du budget et des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales de réaliser une mission portant sur l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et son articulation avec le régime d'assurance chômage et les autres allocations de solidarité.
- [25] L'ASS a été créée en 1984 pour venir en aide aux chômeurs arrivant en fin d'indemnisation au titre de l'assurance chômage, en l'absence de tout dispositif de minimum social à vocation universelle. L'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 devenu RSA en 2009 a changé la donne. La question s'est posée, de façon récurrente depuis, de faire converger le dispositif de solidarité spécialisé que constitue l'ASS avec le dispositif général du RSA. La loi de décembre 2008 instituant ce dernier demandait au gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur les conditions d'intégration de l'ASS dans le RSA dans un délai d'un an. Ce rapport, dont la préparation avait été entamée en 2010 par les administrations compétentes, n'a jamais été produit. La question du rapprochement des deux allocations reste donc à trancher depuis vingt-cinq ans.
- [26] La commande passée à la mission comporte deux étapes : l'élaboration d'un diagnostic de l'ASS et de son articulation avec les autres allocations de solidarité, essentiellement le RSA, et la proposition de plusieurs scénarios d'évolution, puis l'approfondissement des scénarios retenus par les commanditaires. Une note d'étape a été remise début avril 2014, à l'issue de laquelle il a été décidé que la réforme porterait en toute hypothèse sur le seul flux des nouveaux entrants et non sur le stock (dont les modalités d'extinction devront être envisagées). Il a été demandé à la mission d'approfondir deux scénarios :
- un maintien de l'ASS dans ses principes (durée d'activité antérieure à l'assurance chômage) et ses modalités de gestion (par Pôle emploi), dont une partie plus ou moins importante des paramètres serait modifiée pour s'aligner sur ceux du RSA (I) ;
 - une bascule des nouveaux entrants dans le RSA (II).
- [27] Les commanditaires ont précisé à la mission le cadre de réflexion des scénarios de réforme de l'ASS. Ces derniers doivent contribuer au plan d'économies de 50 Md€ fixé par le Gouvernement pour le triennal budgétaire 2015-2017.
- [28] Pour ce qui est des avantages retraite des actuels allocataires de l'ASS (qui acquièrent des trimestres gratuits non cotisés pendant toute la durée de perception de l'allocation), il a été demandé à la mission (III) de modéliser dans le cadre du scénario 2 les effets de leur suppression, et d'envisager, en compensation, une éventuelle évolution des avantages, plus réduits, dont bénéficient l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés.
- [29] Les questions juridiques transversales aux deux scénarios, relatives d'une part au respect du principe constitutionnel d'égalité, d'autre part au droit européen, ont été également examinées avec le concours de la direction des affaires juridiques des ministères de l'économie et des finances (IV).
- [30] Les éléments descriptifs comparés de l'ASS et du RSA d'une part, des allocataires de chacun des deux minima sociaux d'autre part, qui avaient déjà été présentés dans la note d'étape font l'objet des annexes 2 et 3 de ce rapport, complétées par une mise en perspective au regard des dispositifs européens similaires (annexe 4).

Tableau 1 : Caractéristiques comparées de l'ASS et du RSA

	ASS	RSA
Date de création	1984	2008 (prend la suite du RMI, créé en 1988)
Objectif	Garantir un revenu minimum aux chômeurs de longue durée une fois leurs droits à l'assurance chômage épuisés	Garantir un revenu minimum universel pour lutter contre la pauvreté
Bases juridiques	Code du travail	Code de l'action sociale et des familles
Nombre d'allocataires fin 2013	437 000 (données au 30 septembre 2013)	2 296 000 (foyers)
Coût (hors droits retraite)	2,4 Mds €(PLF 2014)	10,6 Mds €(coût 2013 sur la base des données CNAF trimestrielles relatives au nombre de bénéficiaires payables et au montant mensuel moyen)
Condition d'activité	Oui : 5 ans d'activité dans les 10 dernières années précédant la fin du contrat de travail	Non, sauf pour le RSA jeunes (2 ans au cours des 3 dernières années)
Inscription à Pôle Emploi	Obligatoire	Non obligatoire
Dispositif d'incitation à la reprise d'activité	Oui : intéressement pendant un an maximum (cumul des revenus et prime mensuelle selon le nombre d'heures travaillées)	Oui : RSA activité (prise en compte de 62 % des revenus d'activité dans le revenu garanti) et neutralisation des revenus professionnels pendant 3 mois
Droits retraite	Trimestres gratuits au titre du régime de base et de la retraite complémentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de droits retraite spécifiques pour les bénéficiaires du RSA • Bénéfice, le cas échéant, des droits retraite attachés au statut de demandeur d'emploi non indemnisé
Subsidiarité¹	Non	Oui
Assiette des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus fiscaux du demandeur d'emploi ou, le cas échéant, du couple (conjugalisation) • Plafond de 1 127,70 €pour une personne seule, de 1 772,10 €pour un couple 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus du foyer (familialisation) • Le plafond est le revenu garanti (revenu garanti = 62 % des revenus d'activité + montant forfaitaire) • Tous revenus, y compris prestations familiales (sauf exceptions) • Prise en compte forfaitaire des aides au logement

¹ Le principe de subsidiarité implique de faire valoir ses droits aux autres prestations au préalable

	ASS	RSA
Montant	<ul style="list-style-type: none"> 16,11 €/jour, soit 483,30 €/mois Au-delà du plafond de ressources, l'ASS est versée à taux différentiel (8,5 % des allocataires) 	<ul style="list-style-type: none"> Variable selon la composition familiale RSA socle (pas de revenus d'activité : RSA = montant forfaitaire) : <ul style="list-style-type: none"> personne seule sans enfant : 499,31 €; couple sans enfant : 784,97 €; couple avec 2 enfants : 1 048,55 € Déduction, le cas échéant, d'un forfait logement (92 % des foyers)
Financement	Etat (contribution exceptionnelle de solidarité affectée au fonds de solidarité + subvention d'équilibre)	<ul style="list-style-type: none"> Etat pour le RSA activité <i>via</i> le fonds national des solidarités actives lui-même financé par une fraction des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine complétée par une subvention d'équilibre) Conseils généraux pour le RSA socle. Ressources affectées au titre du transfert de compétence : TICPE + fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
Gestion	Pôle Emploi	<ul style="list-style-type: none"> Instruction : CAF (70 %), conseils généraux et CCAS Liquidation et paiement : CAF

Source : La mission

Tableau 2 : Caractéristiques comparées des bénéficiaires de l'ASS et du RSA

	ASS	RSA
Evolution du nombre d'allocataires entre 2009 et 2013	+ 31 %	+ 51 %
Caractéristiques de la répartition géographique	Corrélée au taux de chômage et à la proportion de personnes âgées de plus de 50 ans	Corrélée au taux de chômage
Répartition par sexe	Majorité d'hommes (57 %)	Majorité de femmes (57 %)
Part des allocataires de plus de 50 ans	43,6 % (en baisse)	21 % des bénéficiaires du RSA socle (en hausse)
Situation familiale	<ul style="list-style-type: none"> 61 % sont des personnes isolées 39 % vivent en couple 47 % ont des enfants à charge 	<ul style="list-style-type: none"> 81 % sont des personnes isolées 19 % vivent en couple 49 % ont des enfants à charge

	ASS	RSA
Situation au regard de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • 75 % bénéficiaient précédemment de l'ARE • 25 % sont dépourvus de diplôme • Inscription obligatoire à Pôle emploi • Taux de retour à l'emploi : 14 % à N+1 dont : <ul style="list-style-type: none"> ○ 29 % à temps partiel ○ 34 % en CDD 	<ul style="list-style-type: none"> • 54 % bénéficiaient précédemment de l'ARE • 32 % sont dépourvus de diplôme • 48 % d'allocataires inscrits à Pôle Emploi • Taux de retour à l'emploi : 12 % à N+1 dont : <ul style="list-style-type: none"> ○ 53 % à temps partiel ○ 50 % en CDD
Ancienneté dans l'allocation	46 % ont une ancienneté de 2 ans ou plus et 8 % de 10 ans ou plus	58 % ont une ancienneté de 2 ans ou plus et 10 % de 10 ans ou plus

Source : La mission à partir des données DREES et des codes de l'action sociale et du travail

[31] Comme lors des travaux inter-administratifs de 2010, la principale difficulté rencontrée par la mission a été la non disponibilité d'éléments statistiques probants permettant de détailler précisément les effets des deux scénarios sur les droits des nouveaux allocataires après réforme ainsi que sur les économies dégagées. Si cette difficulté a pu être surmontée partiellement pour ce qui est de l'éventuelle suppression des avantages retraite, elle n'a pas pu l'être complètement pour ce qui concerne l'évolution de l'allocation elle-même, faute de travaux internes aux administrations depuis 2010. Les données présentées se limitent donc à une description sur la base de cas types élaborés par la direction générale du Trésor, dont la fréquence n'a pu être qu'approchée à partir des bases statistiques existantes.

[32] La confidentialité qui lui a été prescrite a conduit la mission à limiter ses contacts à la sphère des administrations de l'Etat et à ses opérateurs. Elle a donc rencontré les cabinets des ministres commanditaires de la mission, les deux directions d'administration centrale en charge de ce sujet, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les directions d'études et de statistiques, DARES et DREES, la direction du budget, la direction générale du Trésor et la direction de la sécurité sociale (DSS). Elle a rencontré également les opérateurs nationaux en charge de la liquidation de l'ASS et du RSA, respectivement Pôle emploi et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ainsi que le Fonds de solidarité vieillesse et le Fonds de solidarité. Elle s'est abstenue de tout contact avec les conseils généraux et avec les représentants des partenaires sociaux. Pour avoir une vision des conditions de gestion de l'ASS sur le terrain, elle s'est rendue dans deux agences de Pôle emploi en Seine-et-Marne.

1 SCENARIO 1: MAINTIEN DE L'ASS, EN RAPPROCHANT SES CARACTERISTIQUES DE CELLES DU RSA

[33] Le scénario 1 proposé par la mission consiste à maintenir l'ASS gérée par Pôle emploi mais avec un alignement partiel de ses caractéristiques sur celles du RSA. Ce scénario permet un rapprochement des deux prestations sans modifier la réglementation relative au RSA ; seule celle relative à l'ASS serait modifiée.

[34] Les évolutions envisagées peuvent être cumulatives. Elles concernent :

- l'introduction d'un forfait logement pour les bénéficiaires de l'ASS sur le modèle de celui appliqué aux bénéficiaires du RSA ;
- la fin de la possibilité de cumuler l'ASS avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui constitue également un minimum social ;

- l'alignement de la période de référence pour le calcul des ressources sur celle prise en compte pour le RSA, à savoir trois mois ;
- l'alignement de la base ressources de l'ASS sur celle du RSA (inclusion des prestations familiales notamment) et, corrélativement, la prise en considération du nombre d'enfants pour le calcul du plafond et du montant de l'ASS.

[35] Pour ce scénario, conformément aux indications données à la mission par les cabinets commanditaires, une modification des droits à retraite attribués aux bénéficiaires de l'ASS n'est pas envisagée mais la question de l'opportunité de supprimer ces droits demeure, pour des raisons d'équité et de soutenabilité financière exposées dans le cadre du second scénario. De même, la condition d'activité d'une durée de cinq années dans les dix ans précédant l'indemnisation chômage n'est pas remise en cause.

1.1 Les avantages du maintien de l'ASS ne compensent pas les inconvénients liés à ce scénario qui ne simplifie pas le paysage des minima sociaux

1.1.1 Plus simple *a priori*, le maintien de l'ASS permet de conserver le lien avec l'assurance chômage

[36] Le scénario 1 a pour principal avantage de maintenir une continuité entre les droits à indemnisation chômage et un minimum social particulier, qui avait été à l'origine de la création de l'ASS en l'absence de prestation universelle de revenu minimum. Ainsi, les bénéficiaires gardent automatiquement un lien avec le service public de l'emploi, en particulier Pôle emploi, puisque l'allocation reste versée par cet opérateur et son attribution est conditionnée à l'inscription sur les listes de demandeurs d'emploi. Le maintien de l'ASS permet également d'éviter l'effet potentiellement stigmatisant du RSA. Le maintien de l'ASS avec une modification de ses caractéristiques permet vraisemblablement de limiter le nombre de « perdants potentiels » de la réforme – il n'existe par définition aucun perdant direct dès lors que la réforme n'est envisagée que sur le flux - par rapport à une suppression pure et simple de l'ASS. Le chiffrage de ces potentiels perdants mérite cependant d'être précisé.

[37] En termes de modalités opérationnelles, notamment juridiques, le scénario 1 semble être plus simple. La loi renvoyant largement au pouvoir réglementaire pour fixer le régime de l'ASS, un alignement partiel de l'ASS sur le RSA peut être effectué par la seule voie réglementaire, sans intervention législative (décret en Conseil d'Etat). La voie réglementaire offre l'avantage d'un délai de mise en œuvre de la réforme potentiellement plus court.

1.1.2 Le maintien de l'ASS ne permet ni de simplifier le paysage des minima sociaux ni de réduire les inégalités entre leurs bénéficiaires respectifs

[38] Le maintien de l'ASS ne permet pas de réduire le nombre de minima sociaux, volonté pourtant affichée lors de la création du RSA qui devait inclure l'ASS. Or, la France est aujourd'hui un des pays européens présentant le plus grand nombre de minima sociaux, et un des seuls ayant encore un dispositif intermédiaire entre l'assurance chômage et l'aide sociale (*cf.* annexe n°3). Par ailleurs, plus l'ASS devient proche du RSA, moins son existence se justifie, sinon pour maintenir l'affichage d'une prolongation de l'assurance chômage par un dispositif de solidarité.

[39] Une simple modification des critères de l'ASS maintient la confusion et l'incompréhension du système de minima sociaux avec deux d'entre eux à la fois très proches mais offrant des droits différents, notamment pour la retraite. Ce scénario présente le risque d'accentuer le sentiment d'inégalité et d'inéquité entre bénéficiaires de minima sociaux.

- [40] Par ailleurs, les économies budgétaires engendrées par une simple évolution de l'ASS sont vraisemblablement moindres à court et surtout moyen termes qu'une suppression pure et simple de l'allocation.
- [41] Enfin, selon l'option retenue, la modification des caractéristiques de l'ASS engendrera une diminution du montant de l'allocation perçue par les nouveaux entrants par rapport aux bénéficiaires actuels, différentiel plus visible que dans le cadre du scénario de suppression de l'ASS et de bascule dans le RSA.

1.2 Les différents types d'évolution de l'ASS envisageables

1.2.1 Simple dans sa mise en œuvre, l'introduction d'un forfait logement engendre des économies budgétaires importantes tout en réduisant les inégalités entre les bénéficiaires de l'ASS et ceux du RSA

- [42] Contrairement aux bénéficiaires du RSA, les allocataires de l'ASS ne se voient pas appliquer de forfait logement. Au contraire, ils bénéficient d'une mesure de neutralisation des revenus d'activité ou assimilés qui leur permet de bénéficier d'une aide au logement maximale. Ainsi, pour le calcul de cette aide, il n'est pas tenu compte des revenus d'activité professionnelle ni des indemnités de chômage perçues durant l'année civile de référence par l'allocataire ou son conjoint en chômage total depuis au moins deux mois.
- [43] Pour les bénéficiaires du RSA, en application de l'article R. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, un forfait logement s'applique et vient en déduction du montant du RSA :
- En cas d'hébergement à titre gratuit ;
 - Pour les propriétaires sans charge de remboursements d'emprunt ;
 - En cas de paiement d'un loyer ou de remboursement d'emprunt pour l'accession à la propriété, si l'intéressé perçoit l'allocation de logement (AL) ou l'aide personnalisée au logement (APL).
- [44] Ce forfait logement, qui dépend de la composition du foyer, est égal à :
- 12 % du montant forfaitaire du revenu garanti pour une personne seule, soit 59,92 euros ;
 - 16 % du montant forfaitaire du revenu garanti pour deux personnes, soit 119,84 euros ;
 - 16,5 % du montant forfaitaire du revenu garanti pour trois personnes ou plus, soit 148,30 euros.
- [45] Au 31 décembre 2013, 82 % des foyers ayant un droit versable au RSA se voyaient imputer un forfait logement, soit 2,1 millions de foyers, et 8 % n'en avaient pas, soit 192 000 foyers.
- [46] Une mesure de rapprochement de l'ASS du RSA consisterait à appliquer aux nouveaux allocataires de l'ASS un forfait logement selon les mêmes règles que celles applicables au RSA. Ce forfait logement viendrait en déduction du montant de l'ASS.
- [47] Selon une étude de la DREES réalisée à partir de l'enquête des bénéficiaires des minima sociaux², presque tous les allocataires de l'ASS se verraient retirer un forfait logement du fait de leur statut d'occupation.

² Note DRESS du 21 mai 2014

Tableau 3 : Configuration familiale et statut d'occupation des allocataires de l'ASS à fin 2011

Statut d'occupation	Ensemble des allocataires	Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec enfant(s)
Propriétaire, accédant ou usufruitier	21%	15%	10%	43%	19%
Propriétaire non accédant	17%	14%	7%	35%	10%
Accédant	3%	0%	3%	4%	9%
Locataire	60%	56%	79%	48%	77%
Occupe un logement prêté ou est hébergé par un tiers	17%	26%	11%	9%	3%
Autres situation de logement	2%	3%	0%	0%	1%

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

[48] Le forfait logement étant fonction de la composition du foyer, le chiffrage précis de la mesure consistant à introduire un forfait logement aux allocataires de l'ASS dépend de la répartition des allocataires (en flux) selon la configuration familiale.

Tableau 4 : Economies engendrées par l'application du forfait logement aux allocataires de l'ASS

Type de forfait logement appliqué	Configurations familiales concernées	Allocataires ASS concernés			Economies engendrées			
		en %	en nombre			2015	2016	2017
			2015	2016	2017			
Forfait logement pour personne seule (59,92€)	Personne seule sans enfant	50%	103 000	97 500	93 000	74 061 120	70 106 400	66 870 720
Forfait logement pour 2 personnes (119,84€)	Famille monoparentale avec un enfant	7%	14 420	13 650	13 020	20 737 114	19 629 792	18 723 802
	Couple sans enfant	19%	39 140	37 050	35 340	56 286 451	53 280 864	50 821 747
Forfait logement pour 3 personnes et plus (148,30€)	Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	3%	6 180	5 850	5 580	10 997 928	10 410 660	9 930 168
	Couple avec enfant	21%	43 260	40 950	39 060	76 985 496	72 874 620	69 511 176
Total		100%	206 000	195 000	186 000	239 068 109	226 302 336	215 857 613

Source : La mission

[49] L'économie annuelle théorique engendrée par l'application du forfait logement à la totalité des nouveaux allocataires de l'ASS serait de 239 M € en 2015 (année pleine). En reprenant le taux d'application du forfait logement chez les bénéficiaires du RSA (92 %), on peut estimer que **l'économie budgétaire liée à l'application du forfait logement aux nouveaux bénéficiaires de l'ASS est de 220 M € en 2015 et de 627 M € cumulés pour le triennal budgétaire**³.

[50] La mise en œuvre de cette mesure nécessite un décret en Conseil d'Etat pour modifier les articles R. 5423-2 (définition de la base ressources) et R. 5423-3 (exclusion de la base ressources) du code du travail.

1.2.2 L'alignement de la période de référence pour le calcul des ressources et de celle des droits ne permet pas de faire des économies budgétaires mais permet une harmonisation des règles

1.2.2.1 La période de référence pour le calcul des ressources peut être alignée sur celle du RSA

[51] Les périodes de référence pour le calcul des ressources sont différentes pour le RSA de celles de l'ASS. Les revenus pris en compte au titre de l'ASS sont ceux des douze derniers mois, l'ASS étant assise sur les revenus tels qu'ils doivent être déclarés annuellement à l'administration fiscale. Le montant pris en compte est le douzième du total des ressources perçues pendant les douze mois précédant celui au cours duquel la demande a été présentée (art. R. 5423-2 du code du travail). A l'inverse, les ressources prises en compte pour le calcul du RSA sont égales à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande. La période de référence est donc de douze mois dans un cas (ASS) et de trois mois dans l'autre (RSA).

[52] La différence relative aux périodes de référence est toutefois à nuancer au regard des périodes de renouvellement des allocations. Conformément à l'article R. 5423-8, l'ASS est attribuée pour une période de six mois renouvelable sauf pour les bénéficiaires de la dispense de recherche d'emploi pour lesquels elle est attribuée pour un an. Ainsi, les renouvellements de l'ASS se font tous les six mois sur la base des revenus déclarés sur l'honneur par le bénéficiaire.

[53] L'alignement de la période de calcul des ressources sur celles du RSA, à savoir trois mois, permettrait de rapprocher les deux allocations. Cette proposition est cohérente avec les pistes d'harmonisation et de simplification présentées par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans le cadre des travaux relatifs au projet de dossier de demande simplifié et dont les objectifs sont, d'une part, d'infléchir de manière significative le phénomène de non recours aux prestations sociales et, d'autre part, de réduire la complexité perçue par l'utilisateur. L'ASS et le RSA sont inclus dans les prestations sociales ciblées⁴ dans le cadre de l'expérimentation lancée en 2014 par le SGMAP dans deux départements⁵. Le SGMAP propose de n'utiliser pour l'ensemble des prestations que les trois derniers mois et le n-2 comme périodes de référence.

³ Ce chiffrage suppose que, s'agissant des allocataires de l'ASS bénéficiant également du RSA (7,5 % de l'ensemble des allocataires de l'ASS), la réduction du montant de l'ASS résultant de l'application du forfait logement ne sera pas compensée par une augmentation équivalente du RSA.

⁴ Les autres prestations sociales ciblées sont l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), les aides personnelles au logement, la CMU complémentaire (CMU-C) et l'assurance complémentaire santé (ACS) et, de manière plus subsidiaire, le processus d'affiliation à la CMU de base (CMU-B).

⁵ Loire-Atlantique et Seine-et-Marne.

- [54] Lors de l'expérimentation en Seine-et-Marne, le SGMAP a évalué l'impact de cette mesure à partir d'un échantillon de 60 dossiers d'ASS⁶. L'incidence financière globale pour l'ensemble de dossiers examinés s'élève à 1,32 % en faveur des allocataires. L'impact financier pour les admissions relatives aux demandeurs célibataires est nul. Pour les admissions d'allocataires en couple, l'impact financier est constaté dans 15 % des cas et en faveur des allocataires à hauteur de 2,27 % du taux journalier moyen, le taux passant de 13,55 € à 13,86 €
- [55] **En extrapolant ces données au plan national, l'impact de cette mesure concernerait donc 12 360 allocataires en 2015 (15 % des 40 % des allocataires qui vivent en couple). On peut estimer, toutefois avec beaucoup de prudence au regard de la taille très réduite de l'échantillon, que l'impact financier global serait pour l'Etat de 1 460 000 €/an.**
- [56] Cette mesure de rapprochement suppose de modifier les articles R. 5423-2 (période de référence des ressources prises en compte) et R. 5423-8 (période d'ouverture des droits) du code du travail, ce qui nécessite un décret en Conseil d'Etat.
- 1.2.2.2 Si les droits du RSA devaient être figés sur trois mois, ceux de l'ASS devraient l'être également
- [57] Pour l'ASS, les droits sont figés pour six mois, l'ASS étant attribuée pour une période de six mois renouvelable.
- [58] Le RSA est versé mensuellement et il est calculé pour trois mois en fonction des revenus perçus le trimestre précédent. Le RSA de chacun des mois d'un trimestre donné (trimestre de droit) est calculé en fonction des ressources perçues le trimestre précédent (trimestre de référence). Le montant de l'allocation est donc calculé tous les trois mois et pour trois mois mais le montant mensuel varie en fonction des ressources perçues. Cette fréquence permet de s'adapter rapidement à l'évolution des revenus mais elle est également un des principaux facteurs de complexité, du fait notamment des indus que cela génère. Ceci concerne essentiellement les bénéficiaires du RSA activité dont les revenus professionnels peuvent varier de manière significative.
- [59] La CNAF étudie actuellement la proposition de figer sur trois mois les droits au RSA, ce qui offrirait aux bénéficiaires plus de lisibilité sur le montant mensuel du RSA qui leur sera versé. De plus, le fait de figer sur trois mois les droits permet de limiter les indus et donc la charge de gestion pour la CNAF. Cette mesure de simplification pourrait être prochainement proposée au SGMAP.
- [60] La mission considère que si cette mesure devait être retenue, elle devrait être étendue à l'ASS, figeant les droits de cette allocation sur trois mois et non plus six mois afin de rapprocher les deux allocations en termes de droits.
- [61] Toutefois, il faut noter qu'en termes de gestion pour Pôle emploi, cette mesure augmente la charge de travail puisque le passage d'un examen semestriel à un examen trimestriel signifie un doublement annuel du nombre de renouvellements par bénéficiaire. Cela induit une augmentation des frais de gestion en raison de l'envoi du questionnaire de renouvellement quatre fois par an au lieu de deux fois.

⁶ L'échantillon de 60 dossiers d'ASS se décompose comme suit : 30 ouvertures de droit pour des demandeurs célibataires, 20 ouvertures de droit pour des demandeurs en couple, 10 rejets pour dépassement du plafond de ressources.

1.2.3 Le choix d'un élargissement de la base ressources et d'une familialisation de l'ASS tend à réduire drastiquement les différences entre les deux allocations et donc l'intérêt de maintenir une ASS

[62] Les conditions d'attribution de l'ASS sont précisées par les articles R. 5423-1 à R. 5423-6 du code du travail. A la différence du RSA, c'est le principe de conjugalisation, et non de familialisation, qui s'applique pour le calcul de la base ressources, le nombre de personnes à charge n'est pas pris en compte et les prestations familiales sont exclues des ressources prises en compte pour ce calcul. Une des mesures de rapprochement de l'ASS au RSA pourrait consister à revenir sur ces règles. En théorie, le cumul de l'ASS avec le RSA permet d'introduire la logique de familialisation mais le faible taux effectif de cumul des deux prestations (7,5%) fait qu'en réalité c'est le principe de conjugalisation qui demeure appliqué.

1.2.3.1 La familialisation de la base de calcul par la prise en considération des ressources de l'ensemble des personnes composant le foyer

[63] Les articles R. 5423-1 et R. 5423-2 du code du travail prévoient que les ressources dont le montant total détermine l'éligibilité à l'ASS sont limitées aux revenus fiscaux du couple qui incluent l'ASS elle-même en tant que revenu de remplacement. Ainsi, les ressources mensuelles doivent être inférieures à un plafond correspondant à 70 fois le montant journalier de l'allocation pour une personne seule et 110 fois le même montant pour un couple (art. R. 5423-1). Les ressources prise en considération comprennent, le cas échéant, les ressources du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin (art. R. 5423-2).

[64] Les ressources des autres personnes du foyer ne sont pas prises en considération pour le calcul des ressources alors que, s'agissant du RSA, les ressources prises en compte sont celles perçues par toutes les personnes composant le foyer. De même, le nombre d'enfants à charge n'a pas d'incidence sur le montant de l'ASS perçu; les enfants ne donnent pas lieu à majoration, à la différence du RSA.

[65] La mesure de rapprochement en ce qui concerne la base de calcul des ressources consiste à opter pour le principe de familialisation sur le modèle du RSA. Elle a plusieurs incidences :

- Les ressources prises en considération pour l'application du plafond comprennent celles de toutes les personnes composant le foyer. Cette mesure concernerait les allocataires en couple avec enfants et, plus marginalement, les familles monoparentales avec deux enfants ou plus. Selon la note de la DREES précitée⁷, 10 % des allocataires sont des familles monoparentales et 21 % sont en couple avec enfants.

Tableau 5 : Nombre d'allocataires concernés par la prise en considération des ressources de l'ensemble des personnes composant le foyer

	Nombre de nouveaux allocataires concernés			
	en %	en nombre		
		2015	2016	2017
Familles monoparentales	10	20 600	19 500	18 600
Couples avec enfant(s)	21	43 260	40 950	39 060
Total	31	63 860	60 450	57 660

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

⁷ Note DREES du 24 mai 2014

[66] **La prise en considération pour l'application du plafond des ressources de toutes les personnes du foyer concernerait donc 63 860 allocataires en 2015, 60 450 en 2016 et 57 660 en 2017. Toutefois, ces chiffres ne prennent en considération que les enfants dont la probabilité d'avoir des revenus est faible.**

- Une majoration pour enfant à charge peut être instituée sur le modèle du RSA et devrait logiquement accompagner une extension de la base ressources aux prestations familiales. Le montant du RSA étant lié à la composition du foyer, une majoration est calculée en fonction du nombre de personnes à charge. Le calcul de l'impact financier pour les allocataires de l'ASS et pour l'Etat se base sur les montants appliqués au RSA.

Tableau 6 : Estimation du coût d'une majoration du montant de l'ASS en fonction de la composition du foyer

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	Personne à charge supplémentaire
Personne seule				
Majoration prévue pour le RSA (€/mois)	250	400	600	200
Nombre de nouveaux allocataires de l'ASS concernés en 2015	14 420			6 180
Coût total pour 2015	43 260 000			29 664 000*
Couple				
Majoration prévue pour le RSA (€/mois)	150	300	500	200
Nombre de nouveaux allocataires de l'ASS concernés en 2015	16 480	14 420		12 360
Coût total pour 2015	29 664 000	51 912 000		74 160 000**
Coût total (€)				228 660 000

* hypothèse basse d'une majoration pour 2 enfants

**hypothèse basse d'une majoration pour 3 enfants

Source : La mission

[67] **L'instauration pour l'ASS d'une majoration pour enfant à charge représente un coût annuel important pour l'Etat évalué à 228 M € en 2015 (année pleine) et 652 M € pour la période 2015-2017, compte non tenu de l'effet de l'inclusion des prestations familiales dans la base ressources.**

1.2.3.2 La prise en compte des prestations familiales dans la base de calcul des ressources

[68] Le périmètre des ressources prises en compte pour l'application du plafond est plus large pour le RSA que pour l'ASS. L'éventail des ressources comptabilisées pour le RSA inclut les principales prestations et aides sociales, notamment les prestations familiales. Sont toutefois exclues du calcul des ressources les prestations qui ont une finalité particulière (art. L. 262-3 et R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles⁸).

⁸ Il s'agit de la prime de naissance ou à l'adoption, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, de la majoration pour âge des allocations familiales et de l'allocation forfaitaire provisoire, de l'allocation de rentrée scolaire,

[69] Contrairement au RSA, l'article R. 5423-3 du code du travail prévoit explicitement que les prestations familiales ne sont pas prises en compte pour la détermination du droit à l'ASS.

[70] En complément du principe de familialisation de la base de calcul des ressources, une des mesures de rapprochement consiste à inclure les prestations familiales dans les ressources prises en considération pour le calcul du droit à l'ASS. Les données statistiques disponibles ne permettent pas de calculer l'impact budgétaire de cette mesure, et donc de dire si elle compenserait, en partie ou en totalité, l'introduction d'une majoration pour enfants à charge.

1.2.4 La mise en œuvre des mesures de familialisation de l'ASS peut se faire par voie réglementaire mais elle occasionne des contraintes de gestion fortes pour les opérateurs

[71] La mise en œuvre de ces mesures relatives à la familialisation peut se faire par voie réglementaire (décret en Conseil d'Etat modifiant les articles R. 5423-1 et R. 5423-2 et R. 5423-3 du code du travail).

[72] Actuellement, Pôle emploi ne dispose ni des informations utiles à la prise en compte de l'ensemble des unités de consommation du foyer dans le calcul du montant de l'ASS ni de celles relatives aux prestations familiales. Seules les CAF ont cette information. Une telle mesure nécessite donc la mise en place d'un échange de fichiers entre la CNAF et Pôle emploi. Dans le cas contraire, il reviendra à Pôle emploi de recueillir auprès du demandeur ces éléments, qui ne sont pas demandés actuellement dans le dossier de demande d'ASS. Dans tous les cas, cette évolution engendrera des dossiers d'ASS plus complexes et un temps de traitement plus long que Pôle emploi n'a pas pu évaluer à ce stade. A titre indicatif, le temps de traitement d'une demande d'ASS constaté par la mission en Seine-et-Marne est d'environ dix minutes contre 75 minutes pour l'instruction d'un dossier d'ouverture de droits au RSA auxquelles s'ajoutent 35 minutes consacrées à la liquidation.

[73] **Au total, la mission considère que le choix de procéder à la « familialisation de l'ASS » pour rapprocher cette allocation du RSA pose la question de l'intérêt de maintenir deux allocations différentes, notamment au regard de la lisibilité du paysage des minima sociaux et des contraintes de gestion induites pour les opérateurs.**

du complément de libre choix du mode de garde, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de l'allocation journalière de présence prénatale, des primes de déménagement, de la prestation de compensation du handicap, des prestations en nature dues au titre des assurance maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles ou au titre de l'aide médicale de l'Etat, de l'allocation de remplacement pour maternité, de l'indemnité en capital attribuée à la victime d'un accident du travail, de la prime de rééducation et du prêt d'honneur pour les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, des aides et secours financiers, de l'aide personnalisée de retour à l'emploi et de l'allocation versée au titulaire d'un contrat d'insertion dans la vie sociale, des bourses d'études et de l'allocation pour la diversité dans la fonction publique, des frais funéraires pris en charge en cas d'accident mortel, du capital décès servi par un régime de sécurité sociale, de l'allocation du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, de l'aide spécifique en faveur de conjoints survivants des membres de certaines formations, de l'allocation de reconnaissance, des mesures de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale, du revenu de solidarité versé à certains bénéficiaires du RSA dans les départements d'Outre-mer.

1.2.5 La fin du cumul intégral de deux minima sociaux, l'ASS et l'AAH, permet de mettre fin à une situation coûteuse et source d'inégalité

- [74] L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un minimum social dont le montant est calculé de manière différentielle par rapport aux ressources de la personne. Toutefois, des règles de neutralisation de certains revenus pour le calcul du montant de l'AAH rendent possible son cumul avec d'autres prestations sociales, notamment l'ASS. Lorsque le demandeur cesse son activité sans revenu de remplacement suffisant, les revenus d'activité professionnelle, les indemnités de chômage et les indemnités journalières de la sécurité sociale de la période de référence sont neutralisés dans la base ressource. Cette situation concerne notamment les personnes bénéficiant de l'ASS.
- [75] Au 31 décembre 2011, 25 980 personnes (soit 2,6 % des bénéficiaires de l'AAH et 5,3 % des bénéficiaires de l'ASS) cumulaient de manière non différentielle le versement de l'AAH avec l'ASS. Une personne qui cumule l'AAH avec l'ASS est susceptible de percevoir jusqu'à 1 273,48 € par mois.
- [76] La mission propose de modifier ces règles de neutralisation pour l'ASS et d'intégrer l'AAH dans les ressources prises en considération pour le calcul du montant de l'ASS. Ceci nécessite un décret en Conseil d'Etat pour modifier les articles R. 5423-2 et R. 5423-3 du code du travail.
- [77] La mesure ne s'appliquerait qu'au flux des nouveaux entrants dans l'ASS. En appliquant à ce flux la proportion de 5,3 %, le nombre de personnes concernées chaque année par cette mesure s'élèverait à environ 10 000.

Tableau 7 : Economies générées par l'application du non cumul ASS/AAH sur le flux des nouveaux entrants à l'ASS

	2015	2016	2017
Nouveaux entrants en ASS	206 000	195 000	186 000
Nouveaux entrants en ASS concernés par la mesure (5,3 %)	10 918	10 335	9858
Economies générées **	63 361 958 €	59 978 552 €	57 210 312 €

** hypothèse d'une économie du montant de l'ASS pour une personne seule, soit 483,62 € par mois

Source : La mission

- [78] **Les économies budgétaires d'une mesure mettant fin au cumul de l'ASS et de l'AAH sont évaluées à 180 M € sur la période du triennal budgétaire 2015-2017, dont 63 M € dès 2015 (année pleine).**

1.2.6 Les contraintes opérationnelles de mise en œuvre du scénario prévoyant une simple évolution de l'ASS sont essentiellement liées à la charge de gestion imposée aux opérateurs

- [79] La mise en œuvre du scénario 1 nécessite de modifier la réglementation relative à l'ASS et donc le code du travail. L'alignement partiel de l'ASS sur le RSA peut être effectué par la voie réglementaire, la loi renvoyant largement au pouvoir réglementaire pour fixer le régime de l'ASS. L'article L.5432-33 du code du travail renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'application du chapitre du code relatif aux dispositions générales concernant l'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi, qui englobe l'ASS. Le vecteur juridique à utiliser pour le scénario 1 est un décret en Conseil d'Etat modifiant les articles R.5423-1 et suivants du code du travail.
- [80] La mise en application de la nouvelle réglementation relative à l'ASS induit une modification des pratiques pour les opérateurs concernés, Pôle emploi en particulier, mais également le réseau des CAF. Les évolutions transformant l'ASS obligent Pôle emploi à mettre en place un nouveau dispositif nécessitant:
- de modifier le système d'information ;
 - de former les conseillers aux nouvelles règles ;
 - de modifier les formulaires de demande et de renouvellement de l'ASS;
 - de rédiger de nouvelles notices relatives à l'organisation de l'information des demandeurs d'emploi.
- [81] Parallèlement, Pôle emploi doit mettre en place des échanges d'information complémentaires avec la CNAF, ce qui nécessitera la signature d'une nouvelle convention entre les deux opérateurs. Ces nouveaux échanges d'information devront au préalable avoir été notifiés à la CNIL. Il reviendra aux opérateurs de vérifier que l'autorisation actuelle intègre bien dans son périmètre l'ensemble des informations utiles à la mise en place des mesures de rapprochement de l'ASS et du RSA proposées dans ce scénario 1.
- [82] Si ce scénario nécessite seulement des mesures réglementaires soumises à des délais d'élaboration et de validation plus courts que pour un acte législatif, les opérateurs, et notamment Pôle emploi, ont besoin d'un délai de mise en œuvre important. Pôle emploi estime ce délai à 12 mois. Ainsi, l'entrée en vigueur des mesures proposées dans le scénario de rapprochement de l'ASS du RSA ne pourrait se faire avant le 1^{er} juillet 2015.
- [83] **Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015 du scénario de maintien de l'ASS avec un rapprochement des critères de cette allocations avec ceux du RSA, les économies budgétaires chiffrées par la mission pour le triennal budgétaire (mi-2015-2017) s'élèvent à :**
- **517 M € pour l'introduction du forfait logement ;**
 - **149 M € pour la fin du cumul de l'ASS et de l'AAH ;**
 - **Soit un total de 666 M €**
- [84] **Les autres mesures de rapprochement, qu'il n'a pas été possible de chiffrer précisément, concerneraient :**
- **12 360 allocataires pour l'alignement de la période de calcul des ressources sur celles du RSA, avec potentiellement une dépense budgétaire annuelle augmentée de 1,46 M €;**
 - **63 860 allocataires en 2015 (60 450 en 2016 et 57 660 en 2017) pour la familialisation de la base de calcul des ressources prévoyant la prise en considération des ressources de l'ensemble des personnes composant le foyer.**

- [85] **La mise en place d'une majoration de l'ASS pour personne à charge, sur le modèle du RSA, représente en revanche un coût annuel très important pour l'Etat : pour la période mi-2015-2017, il est évalué à 538 M € compte non tenu de l'impact de la prise en compte des allocations familiales dans la base ressources qui le réduirait ou l'annulerait.**
- [86] **L'hypothèse d'une « familialisation de l'ASS » pose la question de l'intérêt du maintien de l'ASS tant les deux allocations (ASS et RSA) deviendraient proches. Le maintien de l'ASS ne contribuerait pas à simplifier le paysage des minima sociaux et risquerait d'accroître le sentiment d'inégalité, notamment du fait du bénéfice des droits à retraite dans un cas (ASS) et pas dans l'autre (RSA).**

2 SCENARIO 2 : LA FERMETURE DES FLUX D'ENTREE A L'ASS PERMETTANT SON INTEGRATION PROGRESSIVE DANS LE RSA SIMPLIFIE LES MINIMA SOCIAUX EN PRESERVANT LES DROITS OUVERTS DES ALLOCATAIRES

- [87] Le schéma actuel des minima sociaux résulte d'une construction progressive et échelonnée sur plusieurs décennies de dispositifs de protection contre la pauvreté destinés d'abord à des catégories de population spécifiques (personnes handicapées, personnes âgées démunies, parents isolés, chômeurs en fin de droit), avant d'arriver à une réponse à vocation universelle avec le RMI en 1988 puis le RSA en 2009. Compte tenu de la population qu'elle concerne, l'ASS est la prestation spécifique la plus proche du RMI puis du RSA et donc qui avait vocation à s'y fondre. La réforme la plus cohérente est donc d'envisager l'extinction de l'ASS, parce qu'il existe dorénavant un outil à vocation universelle permettant d'éviter le basculement dans la grande pauvreté des chômeurs non indemnisés, remplissant ainsi l'objectif assigné en 1984 à l'ASS.
- [88] Pour donner un caractère progressif à cette réforme, comme dans le scénario 1, les droits des actuels bénéficiaires de l'ASS ne seraient pas modifiés et ils continueraient à percevoir leur allocation soit tant qu'ils remplissent les conditions en vigueur à l'ouverture de leur droit, soit pour une durée limitée préfixée. La réforme consisterait à interrompre l'ouverture de nouveaux droits à l'ASS à une date donnée, les personnes arrivant alors en fin d'indemnisation à l'ARE étant orientées vers le dispositif du RSA qui leur apportera la garantie de ressources minimales pour prévenir le risque de grande pauvreté. Ne disposant pas des ressources précédemment apportées par l'ASS, ces personnes deviendraient alors éligibles au RSA mais avec une prise en compte différente de leurs ressources.
- [89] Cela exige la modification des dispositions du code du travail qui prévoient le bénéfice de l'ASS pour les personnes arrivant en fin d'assurance chômage notamment les articles L. 5421-2 et L. 5423-1. Ces dispositions étant de nature législative, elles doivent être modifiées par une loi. En revanche, l'intégration dans le RSA des personnes qui auraient répondu aux conditions antérieures de l'ASS et qui remplissent les conditions d'accès au RSA ne nécessite aucune modification de la réglementation afférente au RSA.

[90] Si la fermeture d'accès à l'ASS intervenait au 1^{er} janvier 2015, elle conduirait à une diminution assez rapide du nombre des allocataires. Fin 2019, il ne subsisterait plus que moins de 12 % des bénéficiaires présents en 2014 et la dépense ne représenterait plus que 20 % du montant de 2014 :

Tableau 8 : Evolution du nombre d'allocataires de l'ASS et des dépenses afférentes en cas d'arrêt du flux entrant au 1^{er} janvier 2015

	Stock d'allocataires d'ASS en fin d'année	Dépense (en €)
2014	486 000	2 545 300 000,00
2015	329 000	2 220 400 000,00
2016	248 000	1 639 600 000,00
2017	192 000	1 272 000 000,00
2018	111 000	891 500 000,00
2019	58 000	509 700 000,00
2020	27 000	258 800 000,00
2021	13 000	125 900 000,00
2022	6 000	61 300 000,00
2023	3 000	29 800 000,00
2024	1 400	14 500 000,00
2025	600	7 100 000,00
2026	300	3 400 000,00
2027	150	1 700 000,00
2028	80	800 000,00
2029	30	400 000,00
2030	20	200 000,00
2031	10	100 000,00
2032	4	46 000,00
2033	-	40 000,00

Source : Pôle emploi

[91] La sortie du droit à l'ASS de tous les allocataires présents en 2014 pourrait s'étaler sur près de 20 années. Pour des raisons de simplification de gestion, et pour répondre aux exigences du principe d'égalité (cf. 4.1 et note de la direction des affaires juridiques en pièce-jointe), il paraît donc souhaitable de prévoir une durée limitée de maintien de l'ASS. Une échéance de fin à cinq ans (2019) ne concernerait plus que 58 000 personnes environ, qui seraient alors pour leur grande majorité éligibles au RSA.

2.1 Les avantages multiples de ce scénario, notamment en matière de simplification du paysage des minima sociaux et pour l'usager, sont supérieurs aux difficultés de mise en œuvre rencontrées

2.1.1 Cette réforme présente des avantages d'ordre institutionnel ainsi qu'une simplification du parcours pour l'usager

2.1.1.1 La simplification du dispositif des minima sociaux jugé trop éclaté

[92] L'arrêt de l'ASS présente l'avantage majeur de contribuer de manière notable à la simplification du système français de minima sociaux, extrêmement complexe avec 8 prestations différentes correspondant à cette définition. Parmi ces prestations, l'ASS et le RSA sont parmi les plus proches du fait de leur finalité, de leur montant et de la population qu'elles concernent (cf. annexes 1 et 2).

[93] Cette réforme revient à concrétiser l'ambition initiale des créateurs du RSA et à donner à ce dernier la dimension de minimum universel. Le « livre vert » du RSA indiquait, après avoir qualifié de minimale la solution, en vigueur aujourd'hui, d'ouvrir des droits différentiels au RSA aux allocataires de l'ASS, qu'« *une solution plus ambitieuse pourrait consister non à basculer d'un régime dans l'autre du jour au lendemain, mais à se donner le temps d'une intégration graduelle de l'ASS au RSA* »⁹.

[94] Toutefois, une telle réforme ne résout en rien la complexité intrinsèque du RSA.

2.1.1.2 Pour l'usager, la suppression d'un guichet faciliterait ses démarches

[95] Aujourd'hui, le travailleur arrivant en fin de droit au titre de l'assurance chômage doit, au-delà de l'appréciation de son niveau de ressources à ce moment précis, reconstituer son parcours professionnel sur les dix années antérieures à l'ARE pour déterminer s'il peut être éligible à l'ASS. Si sa carrière professionnelle lui assure cette éligibilité, il doit s'adresser à un second guichet pour apprécier si, au-delà de l'ASS, il peut prétendre à un RSA différentiel comme cela est le cas d'environ 7,5 % des bénéficiaires de l'ASS¹⁰ au 31 décembre 2013.

[96] Du fait de cette complexité, et même s'il n'est pas précisément connu, on estime que le nombre d'allocataires de l'ASS qui ne fait pas valoir son droit concomitant au RSA est important.

2.1.1.3 La suppression de l'ASS au profit du RSA contribuerait à une plus grande égalité entre les personnes bénéficiaires de prestations de solidarité

[97] Aujourd'hui avec un même niveau de ressources, un chômeur en fin de droit qui n'aura pu travailler que quatre ans et onze mois au cours des dix dernières années précédentes sera traité différemment de celui qui aura travaillé cinq ans. Les plus jeunes notamment présentent un risque accru de se trouver exclus de l'ASS.

⁹ Livre vert du RSA, page : 49.

¹⁰ Dans une note de la DREES du 30 octobre 2012 (d'après les chiffres de l'ENIAMS) pour le groupe de travail « Accès aux droits, aux biens essentiels, minima sociaux » lors de la préparation de Conférence de lutte contre la pauvreté, le taux d'allocataire de l'ASS également bénéficiaires du RSA était estimé à 6,5 % en 2010.

2.1.1.4 Une répartition plus claire des rôles entre l'assurance chômage et la solidarité nationale

- [98] La répartition des rôles entre l'assurance chômage et les prestations de solidarité s'en trouverait clarifiée : l'assurance chômage assure une compensation de la perte de revenus due à la perte d'un emploi dans les conditions négociées par les partenaires sociaux, la solidarité nationale s'attache par le RSA à prévenir la chute des personnes dans la grande précarité.

2.1.1.5 La réforme contribuerait à améliorer l'accès au RSA

- [99] Dans le cas de l'ASS, le taux de non recours n'a pas fait l'objet d'étude précise mais il est réputé faible. En effet, lors de la fin de droit à l'ARE, l'organisme payeur (Pôle Emploi) adresse systématiquement un formulaire de demande d'ASS qui sera ensuite instruit par les services de Pôle Emploi.

- [100] Le niveau de recours au RSA est aujourd'hui jugé insuffisant. En 2010, il était évalué à 65 % pour le RSA socle et à 32 % pour le RSA activité¹¹. La bonne pratique d'information et de facilitation de l'accès au droit qui est en vigueur avec l'ASS doit pouvoir être maintenue et adaptée en cas de mise en extinction. Même si la réforme envisagée n'offre pas d'emblée la même solution de continuité puisque la demande de RSA est instruite par les conseils généraux, les CAF, les centres communaux d'action sociale ou des associations agréées (cf. 1.5. de l'annexe 1), une transmission automatique par Pôle Emploi aux personnes arrivant en fin de droit à l'ARE d'une information sur le RSA accompagnée d'un formulaire de demande serait de nature à élever le niveau de recours à cette prestation.

- [101] La lutte contre le non recours aux prestations sociales constitue aujourd'hui un objectif majeur notamment par la recherche d'une plus grande simplicité dans la formulation des demandes de droits comme en témoigne l'expérimentation de dossier de demande simplifié évoquée ci-dessus.

2.1.1.6 Cette réforme est porteuse de deux sources d'économies

- [102] Le RSA se distingue de l'ASS par son caractère plus différentiel. Son mode de calcul intègre une base de ressources plus large et prend davantage en compte la solidarité familiale. Cette approche permet d'envisager des économies sur le niveau global des allocations versées ainsi que sur la non éligibilité aux autres minima sociaux.

- [103] La deuxième source d'économie concerne la gestion des allocations. En passant, au terme de l'extinction de l'ASS, de deux allocations gérées par deux opérateurs à une allocation gérée par un opérateur unique, des économies de gestion peuvent être réalisées.

2.1.2 Ce scénario présente les difficultés inhérentes à toute suppression de prestations sociales

- [104] La principale difficulté de ce scénario est d'abord d'ordre politique car il est toujours compliqué en affichage de supprimer une prestation de solidarité.

¹¹ Source DREES citée par le rapport du groupe présidé par B. Fragonard « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ».

- [105] Les arguments en faveur de l'extinction de l'ASS sont multiples comme cela est indiqué ci-dessus mais la suppression d'une allocation créée il y a 30 ans est susceptible d'être mal perçue même si les conditions qui ont présidé à sa mise en place ont changé avec la création du RMI d'abord et du RSA ensuite. Cependant en limitant la réforme au flux des sortants de l'assurance chômage et en conservant les droits ouverts des actuels bénéficiaires de l'ASS, elle n'entraînerait aucune diminution d'allocation en cours de droit et donc pas de vrais perdants.
- [106] La deuxième difficulté tient à l'effet stigmatisant du RSA. L'ASS est perçue comme une continuité de droits avec l'indemnisation du chômage et non comme un pur minimum social inconditionnel comme l'est le RSA, avec l'image négative qui s'y attache pour les bénéficiaires.
- [107] La troisième difficulté tient à la crainte d'entraîner un décrochage des allocataires de la recherche active d'un emploi.
- [108] Avec l'ASS, les bénéficiaires sont reliés institutionnellement à Pôle Emploi qui leur délivre l'allocation et ils ont l'obligation d'être inscrits comme demandeurs d'emploi. Même si dans le cadre des « droits et devoirs », la majorité des allocataires du RSA relève d'une orientation vers un accompagnement professionnel, l'inscription comme demandeur d'emploi est loin d'être systématique puisqu'elle ne concerne que 48 % d'entre eux en moyenne.

2.2 Bien que des éléments de chiffrage restent à préciser par les administrations, on peut estimer que pour la moitié des nouveaux bénéficiaires du RSA (ex-bénéficiaires de l'ASS), l'impact financier de la réforme sera limité

- [109] Pour estimer l'impact du scénario de fermeture des flux d'entrée dans l'ASS, il faut pouvoir déterminer comment les personnes concernées se situent par rapport aux conditions d'accès au RSA. Cette analyse est rendue difficile par la différence des conditions d'éligibilité à ces deux prestations. Pour instruire une demande d'ASS, Pôle Emploi ne demande pas tous les éléments qui sont nécessaires aux CAF pour l'attribution du RSA, notamment la composition familiale du foyer auquel appartient le demandeur, les conditions de logement, les ressources autres que celles provenant de l'activité et particulièrement les différentes allocations dont bénéficie le demandeur. De ce fait, à partir des seuls dossiers d'ASS, il n'est pas possible de calculer les droits au RSA.
- [110] Pour pallier cette difficulté, la mission avait envisagé avec la CNAF la possibilité de réaliser à partir d'un échantillon de bénéficiaires de l'ASS une simulation en réel de leurs droits au RSA. La note de méthode établie par la CNAF (cf. note d'étape de la mission) précise que pour réaliser cette simulation, un délai minimum de 9 à 11 mois est indispensable. Cette option n'a donc pas été retenue.

2.2.1 Le recours à la méthode des cas-types est le principal outil rapidement disponible pour évaluer l'impact de la réforme

- [111] Pour réaliser un chiffrage, la mission a donc envisagé de retenir la méthode des cas type développée par la Direction générale du Trésor, selon le modèle « Paris ». Le principe est d'analyser sur un nombre suffisant de ces cas types l'effet de la suppression de l'ASS sur l'ouverture de leurs droits au RSA. Ces cas types sont définis par rapport à la composition du foyer d'une part (de la personne seule sans enfant au couple avec trois enfants) et par rapport aux ressources du foyer d'autre part.

Encadré 1 : Méthodologie : la maquette des cas-types Pâris

Les cas-types sont réalisés à l'aide de la maquette de cas-types Pâris qui calcule, pour une configuration familiale donnée, le revenu disponible. Les cas-types proposés reposent sur les hypothèses suivantes :

- les ménages sont locataires en zone 2 (villes de plus de 100 000 habitants, hors Paris) et sont au loyer plafond;
- les ménages ne perçoivent pas d'autres revenus que les revenus d'activité;
- le bénéficiaire de l'ASS n'a pas de revenu d'activité ; pour les bénéficiaires en couple, le conjoint a éventuellement des revenus d'activité;
- les enfants ont entre 3 et 6 ans ;
- les familles monoparentales sont éligibles au RSA majoré (ex-allocataires de l'API);
- on ne traite pas le cas du RSA majoré correspondant à l'ex-API « courte » versée, sans condition d'âge sur les enfants, l'année suivant le décès ou la séparation ;
- dans le cas d'un couple, on considère qu'un membre est inactif (sans revenus) et que l'autre est au chômage de longue durée, et perçoit l'ASS dans le scénario central, qu'il peut cumuler avec des revenus d'activité (dans les conditions de cumul de l'ASS avec une activité) ;
- on considère ici des individus qui n'ont pas travaillé depuis plus de 3 ans. Aucun revenu d'assurance chômage n'est donc inclus dans le revenu imposable des années n-1 et n-2, utilisés pour le calcul des impôts et d'autres prestations (les aides au logement notamment).

Le revenu disponible du ménage est défini comme la somme des salaires perçus et des prestations (allocations logement, prestations familiales et RSA et, le cas échéant, ASS), nette des prélèvements fiscaux (impôt sur le revenu, y compris PPE, taxe d'habitation).

Source : DG Trésor

[112] La DGT présente 14 cas type correspondant à sept situations familiales et chacune d'entre elle est analysée dans deux situations de ressources.

Tableau 9 : Impact de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible des ménages recourant au RSA

	Avec ASS				ASS supprimée			Différentiel		
	RSA	ASS	PPE	Revenu disponible	RSA	PPE	Revenu disponible	ASS+RSA en €/mois	Revenu disponible en €/mois	Revenu disponible en %
Personne seule sans enfant										
Sans revenu	0	490	0	721	442	0	713	-48	-8	-1,1
0,73 Smic	0	274	55	1 405	129	0	1 213	-145	-192	-13,6
Famille monoparentale, 1 enfant										
Sans revenu	155	490	0	1 117	645	0	1 117	0	0	0
0,73 Smic	58	274	0	1 618	331	0	1 625	-1	7	0,4
Famille monoparentale, 2 enfants										
Sans revenu	117	490	0	1 360	607	0	1 360	0	0	0
0,73 Smic	20	274	21	1 886	293	0	1 869	-1	-17	-0,9
Couple sans enfant										
Sans revenu	143	490	0	960	633	0	960	0	0	0
1,28 smic	0	275	7	2 019	84	0	1 834	-191	-185	-9,1
Couple, 1 enfant										
Sans revenu	265	490	0	1 133	755	0	1 133	0	0	0
1,28 Smic	0	275	0	2 072	205	0	2 011	-69	-61	-2,9
Couple, 2 enfants										
Sans revenu	286	490	0	1 341	776	0	1 341	0	0	0
1,28 Smic	0	275	0	2 263	226	0	2 223	-48	-40	-1,8
Couple, 3 enfants										
Sans revenu	135	490	0	1 627	625	0	1 627	0	0	0
1,28 Smic	0	275	10	2 711	93	0	2 527	-182	-183	-6,8

Source : DG Trésor, modèle Paris, législation 2014

[113] Huit cas types sur 14 permettent actuellement de cumuler l'ASS et le RSA si les personnes font valoir tous leurs droits.

[114] Tous les allocataires des 14 cas-types obtiennent le bénéfice du RSA en cas de suppression de l'ASS.

[115] Sept fois sur quatorze, le passage de l'ASS au RSA génère une perte de revenus pour le ménage concerné. Cette perte varie entre 8 et 192 € par mois en montant et de 1,1 % à 13,6 % en pourcentage. Dans 7 cas sur 14, les revenus du ménage concerné sont maintenus lors du passage au RSA, dont un cas-type qui montre une légère augmentation (+0,4 %). Les familles monoparentales sans revenu et les couples sans enfant ou avec un, deux ou trois enfants et sans autre revenu n'enregistrent aucune perte de revenu avec la réforme.

- [116] Cette simulation suppose cependant que toutes les situations où un cumul de l'ASS avec le RSA est possible sont effectives, alors qu'il est vraisemblable que la complexité de ce cumul fait que le non recours est aujourd'hui important, ce qui implique que les pertes de revenus présentées dans ce tableau peuvent dans ce cas être moindres dans les situations réelles. Elle n'intègre que partiellement la perspective de revalorisation du RSA de 10 % sur cinq ans, actée en 2013, et mise en œuvre à hauteur de 2 % en septembre 2013. L'augmentation restant à courir de 8 % doit s'étaler sur la période 2014-2017, 2 % étant déjà programmés au 1^{er} septembre 2014. A la fin de ce processus, l'écart entre ASS et RSA pour une personne seule sans enfant, de 48 €/mois aujourd'hui, ne serait plus que de 13 €
- [117] Pour mesurer l'impact de la réforme, il faut ensuite pondérer chacun de ces cas types selon leur poids dans la population concernée : il faut donc connaître la fréquence des situations familiales ainsi que la fréquence des niveaux de ressources retenus.
- [118] Pour cela, les données actuellement disponibles sont limitées et résultent essentiellement de l'enquête sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux réalisée par la DREES en 2012. Il s'agit d'une enquête menée en interrogeant en face à face un échantillon de 8 450 bénéficiaires de minima sociaux parmi lesquels on compte 1 800 allocataires de l'ASS, dont 1 360 réponses ont été retenues dans les résultats de l'enquête. Elle comporte une partie de renseignements signalétiques qui permet de déterminer la situation familiale du demandeur et d'évaluer la fréquence d'une situation familiale donnée. L'exploitation de la partie consacrée aux ressources est plus complexe. Elle comporte un questionnaire détaillé sur la nature des ressources de l'allocataire et doit permettre de déterminer si le foyer perçoit des revenus d'activités. Mais en ce qui concerne le montant des ressources de l'ensemble du ménage, la question porte sur le montant mensuel global, ce qui rend incertaine l'identification de la part des ressources entrant dans la base ressource du RSA.

2.2.2 La fréquence des configurations familiales des bénéficiaires de l'ASS peut être estimée grâce à l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires des minima sociaux

- [119] L'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux ne présente pas de risque avéré de non fiabilité sur la situation familiale des personnes questionnées. Il en ressort une caractéristique majeure qui est que la moitié des allocataires de l'ASS vivent seuls sans enfant de moins de 25 ans :

Tableau 10 : Configurations familiales des bénéficiaires de l'ASS

Configuration familiale	Part des allocataires d'ASS concernés
Personne seule sans enfant	50%
Famille monoparentale	10%
Famille monoparentale avec un enfant	7%
Famille monoparentale avec deux enfants ou plus	3%
Couple sans enfant	19%
Couple avec enfant (s)	21%
Couple avec un enfant	8%
Couple avec deux enfants	7%
Couple avec trois enfants ou plus	6%

Source : DREES

2.2.3 Les données actuellement disponibles sur les ressources permettent de déterminer la fréquence des cas-types des seuls allocataires sans revenus d'activité

[120] Selon l'analyse de la DREES¹², de manière non surprenante, « *les allocataires ne disposent que très rarement de revenus fonciers. Avant versement des minima sociaux, des prestations familiales et des allocations logement, leurs ressources sont donc essentiellement composées de revenus d'activité, de revenus de remplacement (chômage, retraite ou préretraite) et de faibles revenus financiers* ».

[121] Ainsi on peut considérer que deux types de ressources sont très marginales parmi les allocataires de l'ASS et peuvent ne pas être prises en compte dans l'analyse des cas types, les revenus fonciers parce qu'ils sont très peu fréquents, et les revenus financiers car la disposition d'une épargne financière se rencontre de manière minoritaire et, quand elle existe, est très faible comme le montre le tableau de la DREES ci-dessous :

Tableau 11 : Montant de l'épargne financière détenue par les allocataires de l'ASS

	Ensemble des allocataires d'ASS	Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec enfant(s)
Aucune	52%	51%	57%	50%	52%
De 1 à moins de 1 000 euros	30%	29%	32%	27%	34%
De 1 000 à moins de 5 000 euros	7%	8%	5%	11%	5%
5 000 euros ou plus	7%	8%	2%	9%	6%
Montant inconnu	4%	4%	4%	3%	3%

Source : DREES, enquête sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

[122] Ce qu'il est important de connaître parmi les ressources des bénéficiaires pour évaluer la fréquence des cas types, ce sont donc les ressources provenant d'une activité et, dans une moindre mesure, les revenus de remplacement.

[123] L'exploitation de l'enquête BMS permet d'apprécier la fréquence de l'existence de revenus d'activité ou de remplacement dans les foyers auxquels appartiennent les allocataires de l'ASS :

Tableau 12 : Situation vis-à-vis du marché du travail de l'allocataire de l'ASS et du conjoint

	Situation de l'allocataire	Situation du conjoint de l'allocataire (pour 40% des allocataires)
Exerce une activité ou aide un membre de sa famille dans son travail même sans être rémunéré	13%	38%
Est chômeur	81%	26%
Est étudiant, élève, en formation, en stage non rémunéré	< 1%	< 1%
Est femme ou homme au foyer	< 1%	15%
Est retraité ou préretraité	2%	12%
Est dans une autre situation d'inactivité (handicap, invalidité, etc.)	4%	9%

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

¹² Note de la DREES du 21 mai 2014 sur la composition du foyer et ressources des allocataires de l'ASS.

[124] Outre le fait que la situation de deux adultes en emploi dans le foyer est marginale (2 %), seul un quart des allocataires de l'ASS vit dans un foyer avec au moins un adulte en emploi et la fréquence de revenus de remplacement dans les ressources du foyer est faible (14 % si l'on cumule les situations de retraite, préretraite et autres situations d'inactivité de l'allocataire et de son conjoint, en considérant que ces dernières impliquent l'existence d'un revenu de remplacement).

[125] La DREES a pu croiser cette fréquence de situation d'emploi ou de revenu de remplacement avec les configurations familiales retenues pour les cas-types :

Tableau 13 : Configuration familiale et situation vis-à-vis du marché du travail de l'allocataire de l'ASS et du conjoint

Configuration familiale	Répartition	Part d'allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en emploi	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en emploi	Part d'allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite	Part des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite ou le conjoint au chômage	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite ou le conjoint au chômage
Personne seule	50%	10%	5%	2%	< 1%	2%	< 1%
Famille monoparentale	10%	16%	2%	0%	0%	0%	0%
Couple sans enfant	19%	41%	8%	25%	5%	61%	10%
Couple avec enfant(s)	21%	52%	11%	1%	< 1%	26%	6%
Ensemble	100%	25%	25%	6%	6%	16%	16%

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

[126] Pour la partie de la population des bénéficiaires de l'ASS qui dispose de revenus d'activité ou de remplacement, il est nécessaire pour simuler leur situation après suppression de l'ASS et bascule dans le RSA de situer le niveau de ces revenus. Il aurait pu être envisagé de le faire avec les résultats d'une question posée dans le cadre de l'enquête BMS aux bénéficiaires de l'ASS sur le montant des ressources du ménage le mois précédant l'enquête. Mais l'exploitation de ce chiffre qui résulte de la déclaration de l'enquêté présente beaucoup d'incertitudes car son contour est trop imprécis. La DREES ne pourra faire cette exploitation avec un niveau de fiabilité suffisant qu'après avoir croisé les données avec celles issues de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux, croisement qui n'interviendra qu'en 2015.

[127] *A contrario*, il est cependant possible d'évaluer la fréquence des cas types (regroupés pour les couples avec enfant) relatifs aux allocataires sans revenus d'activité ou de remplacement et de simuler leur situation après suppression de l'ASS.

Tableau 14 : Fréquence des cas-types d'allocataires sans revenus d'activité et impact de la réforme sur leurs revenus

	Poids dans l'ensemble des allocataires de l'ASS	Différentiel de revenu en % après suppression de l'ASS
Allocataire seul et sans revenu d'activité ou de remplacement	44%	-1,1%
Famille monoparentale 1 ou 2 enfants sans revenus d'activité ou de remplacement	8%	0
Couple sans enfant sans revenus d'activité ou de remplacement	1%	0
Couple avec enfant sans revenus d'activité ou de remplacement	4%	0
Total	57%	Entre -1,1% et 0

Source : La mission

[128] Ainsi en l'état de la connaissance des ressources des bénéficiaires de l'ASS, la simulation par cas types -avec les limites inhérentes à leur caractère simplificateur- montre que 57 % des potentiels allocataires de l'ASS sans revenus d'activité subiraient au plus une diminution de revenu de 1,1 % et parmi ceux-ci, 13 % ne connaîtraient pas de variation de revenus.

[129] La situation que pourraient connaître les autres 43 % des potentiels bénéficiaires de l'ASS percevant des revenus d'activité ne peut être précisément évaluée à ce stade.

[130] Selon l'analyse réalisée par la direction générale du Trésor (cf. détail en pièce jointe n°4), les perdants se retrouvent dans les groupes suivants :

Tableau 15 : Typologie des allocataires connaissant une diminution de leurs revenus avec la réforme

Situation familiale	Revenu d'activité
Allocataire seul	Entre 0 et 0,9 smic
Famille monoparentale avec un enfant	Entre 0,35 et 0,65 smic
Famille monoparentale avec deux enfants	Entre 0,2 et 0,7 smic
Couple sans enfant	Entre 0,27 et 1,5 smic
Couple avec un enfant	Entre 0,6 et 1,35 smic
Couple avec deux enfants	Entre 0,43 et 1,35 smic
Couples avec trois enfants	Entre 0,27 et 1,5 smic

Source : La mission

[131] Il n'est cependant pas possible de préciser le poids relatif que chacune des configurations représente en l'absence de connaissance de la fréquence de ces niveaux de ressources.

- [132] Ainsi en l'état des travaux, le niveau des économies que peut générer l'intégration de l'ASS dans le RSA ne peut être chiffré précisément au-delà de l'impact, analysé dans le scénario précédent, du forfait logement et du non cumul avec l'AAH. Cet effet d'économie pourrait être contrebalancé par un effet à la hausse résultant des majorations selon la composition familiale. Seule la poursuite des travaux de la DREES sur l'enquête BMS avec le croisement des données avec l'ERFS au début de 2015 permettra de préciser le niveau des ressources des allocataires de l'ASS et de parvenir à un chiffrage exhaustif de l'impact de la réforme sur la situation des personnes et sur le niveau de dépenses liées à l'entrée dans le RSA de ces nouveaux allocataires.
- [133] Cette incertitude, qui doit être prise en compte dans le choix du scénario, doit cependant être pondérée par le fait que la suppression de l'ASS ne concernerait que les nouveaux entrants (et à terme un stock limité, si celui-ci n'est maintenu que pour une durée préfixée) puisqu'il a été décidé que la réforme ne porterait que sur le flux: aucun allocataire actuel de l'ASS ne verra donc le montant de son allocation remis en cause. Une suppression de l'ASS sur le flux ne générera pas de perte de droits ouverts.
- [134] La direction générale du trésor a procédé sur la base de 40 cas-types à une estimation du montant d'économies qui pourrait résulter de cette réforme : les économies seraient de l'ordre de 180M€ annuels, donc équivalents à celles du scénario 1 limité à l'introduction d'un forfait logement. La mission n'est pas en mesure d'apprécier cette estimation.

2.3 Les contraintes d'une hypothèse de décentralisation

2.3.1 Le RSA socle étant sous-compensé par l'Etat, toute évolution qui accroîtrait sa charge suscitera l'opposition des conseils généraux dans un contexte déjà tendu lié à l'incertitude sur les contours de la future réforme territoriale

2.3.1.1 Une sous-compensation chronique de la dépense liée au RSA

- [135] Pour financer le transfert du RMI, devenu RSA, est affectée aux conseils généraux une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont le montant (5,88 Mds € en 2014) est complété par la dotation annuelle du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à hauteur de 500 M €. Le financement par le FMDI a été créé en 2006 pour accompagner les départements dans leur politique d'insertion des allocataires du RMI-RSA et pour compléter la compensation allouée aux départements au titre du transfert de compétence du RSA.
- [136] En effet, le financement du transfert de charges résultant de la décentralisation du RSA a connu un effet ciseaux résultant, d'une part, de la réduction de la base d'imposition de la TICPE à laquelle s'applique la fraction du tarif revenant aux conseils généraux et, d'autre part, du dynamisme de la dépense du RSA (+51 % de bénéficiaires entre 2009 et 2013). Il en résulte que les dépenses relatives au RSA prises en charge par les conseils généraux sont aujourd'hui sous-compensées par l'Etat.
- [137] Ainsi, en 2012, le taux de couverture de la dépense par l'Etat s'élève à 78 % de la dépense (source DGCL) ce qui représente un reste à charge de 1,77 Md € sur une dépense totale de 8,14 Mds €. Le reste à charge a augmenté de 23 % entre 2011 et 2012 et à nouveau de 38 % de 2012 à 2013 (données provisoires DGCL), ce qui correspondrait à un taux de couverture de la dépense de 72 %.

2.3.1.2 Pour l'Assemblée des départements de France, la sous-compensation du RSA plaide pour sa recentralisation

- [138] Dans le cadre des négociations qui se sont déroulées en 2013 entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France (ADF) au sujet du financement des allocations individuelles de solidarités, l'ADF a pris position en faveur d'une recentralisation du RSA à défaut d'une compensation intégrale des dépenses afférentes par l'Etat.
- [139] Ainsi, l'ADF a proposé que le dispositif soit recentralisé par le transfert de la gestion du RSA aux caisses d'allocations familiales et que l'action du département soit recentrée sur l'accompagnement des publics bénéficiaires (cf. propositions formulées dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Vincent Léna).

2.3.1.3 Les incertitudes liées à la réforme territoriale

- [140] Dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014, le Premier ministre a annoncé la participation à hauteur de 11 Mds €¹³ des collectivités territoriales au plan d'économies de 50 Mds € qui s'étalera sur trois ans (2015-2017) ainsi que la suppression des conseils départementaux à l'échéance de 2021. Le 6 mai dernier, le Président de la République a indiqué que cette échéance pourrait être avancée afin de remédier rapidement au manque de lisibilité des structures locales pour finalement fixer à 2020 l'année de suppression des conseils généraux (communiqué de presse de l'Élysée du 2 juin 2014). D'ici là, les conseils généraux seront progressivement « dévitalisés », c'est-à-dire que leurs compétences ainsi que les fonctionnaires qui y sont dédiés seront graduellement transférés.
- [141] Si l'absorption de certaines compétences par la région semble acquise (collèges, transports et routes notamment), la répartition future des compétences en matière de prestations sociales qui relèvent aujourd'hui de la responsabilité des conseils généraux apparaît plus délicate et plus ouverte. Il est probable qu'une partie des compétences sociales seront transférées aux intercommunalités qui auront été regroupées pour atteindre 20 000 habitants minimum. Il n'est cependant pas exclu que certaines compétences soient transférées aux régions voire recentralisées. Dans ce contexte, l'opportunité de la recentralisation du RSA ne manquera pas d'être soulevée pour les raisons exposées *supra*. Elle pourrait également l'être au regard des disparités importantes observées entre les départements en matière de politique de retour vers l'emploi des bénéficiaires du RSA (cf. partie 2.5 et annexe n°4). Une réflexion a été lancée sur la répartition future du « bloc social » dans le cadre de travaux auxquels est associée l'Inspection générale des affaires sociales.
- [142] Cette incertitude sur l'économie finale de la réforme conjuguée aux économies qui devront être dégagées à court terme rend particulièrement sensible toute augmentation de la charge liée au RSA pour les conseils généraux qui résulterait de la suppression de l'ASS.

¹³ En 2014, les conseils généraux contribuent à hauteur de 32 % à la réduction des dotations aux collectivités territoriales de 1,5 Md € décidée dans le cadre du redressement des finances publiques.

2.3.2 La suppression de l'ASS ne constitue pas un « transfert » de compétence mais pourrait être qualifiée d' « extension » de compétence

2.3.2.1 La notion de transfert de compétence est inopérante dans le cas d'une simple suppression de l'ASS

[143] L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Dans le cas d'un transfert de compétence aux collectivités territoriales, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert.

[144] En ce qui concerne l'ASS, elle ne serait pas transférée aux conseils généraux puisqu'elle serait purement et simplement supprimée. La simple suppression de l'ASS correspond, en quelque sorte, à une suppression de compétence et n'engendre pas de nouvelle compétence puisqu'elle ne s'accompagne pas de la création d'une allocation de substitution.

[145] Ce dernier schéma de création d'une allocation spécifique est celui qui a été retenu s'agissant de l'allocation parent isolé (API). L'API a été fusionnée avec le RSA pour donner naissance au « RSA majoré » par l'intégration des bénéficiaires de l'API dans le champ de la prestation de revenu de solidarité active. Dans sa décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « *la part du revenu de solidarité active correspondant à l'allocation de parent isolé, dont le coût était antérieurement assumé par l'Etat, ne saurait être interprétée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, que comme un transfert de compétences entre l'Etat et les départements, lequel doit être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice* ».

[146] Dès lors, la suppression de l'ASS ne saurait être qualifiée de transfert de compétence au profit des conseils généraux.

2.3.2.2 En l'absence de jurisprudence du Conseil constitutionnel sur une réforme strictement équivalente, il ne peut être complètement exclu que la suppression de l'ASS puisse être qualifiée d' « extension de compétence »

[147] « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* » (art. 72-2 de la Constitution). Pour qu'il y ait « extension de compétence », deux critères doivent être réunis : les dispositions législatives concernées doivent présenter un caractère obligatoire et elles doivent modifier le périmètre de la compétence transférée (décision du Conseil constitutionnel n°2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale).

- [148] Ainsi, une disposition qui ouvre l'apprentissage à une « nouvelle catégorie de personnes » constitue une extension de compétence. C'est le cas de la dérogation à la limite d'âge applicable à la souscription d'un contrat d'apprentissage qui modifie le périmètre de la compétence dévolue aux régions. En revanche, une disposition « *qui affecte la compétence dévolue aux régions en matière d'apprentissage en autorisant la conclusion, dans certaines hypothèses, de contrats d'une durée comprise entre six mois et un an* », mesure d'allongement de la durée de certains contrats d'apprentissage, « *n'étend pas la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage à une autre catégorie de personne et ne modifie donc pas le périmètre de ladite compétence* » (décision n°2004-509 *op. cit.*). Une telle disposition « *modifie certes les modalités de l'apprentissage mais n'en transforme ni la nature, ni la finalité (...) et ne vise pas une population autre que celle qui suit aujourd'hui les filières d'apprentissage* » (commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n°2004-509). Il s'agit d'un simple « réaménagement » de l'exercice de la compétence dévolue aux régions en matière d'apprentissage.
- [149] Une simple suppression de l'ASS se ferait à droit constant s'agissant des dispositions applicables au RSA. Dès lors, les allocataires de l'ASS qui rempliraient les critères d'éligibilité au RSA ne constituent pas une catégorie de personnes à part, distincte des actuels bénéficiaires du RSA. Rien ne garantit d'ailleurs que l'ensemble des bénéficiaires de l'ASS, actuels ou potentiels, puissent bénéficier du RSA une fois l'ASS supprimée. En outre, leur prise en charge par les départements ne modifie nullement la nature et la finalité de la compétence des départements en matière d'aide sociale.
- [150] Une lecture stricte de la jurisprudence et de la doctrine permettrait donc d'écarter le risque de qualification d'extension de compétence. Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur la suppression d'une prestation financée par l'Etat engendrant mécaniquement une augmentation *substantielle* du nombre de bénéficiaires d'une allocation financée par les collectivités territoriales.
- [151] Par ailleurs, dans sa décision n°2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004, qui mettait en œuvre la compensation provisionnelle du transfert du RMI au titre de 2003, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi de finances « *respecte le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée des ressources équivalentes* » dans la mesure où elle « *prévoit un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un RMA et de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI par suite de la limitation de la durée de versement de l'ASS* ».
- [152] Il est possible de conclure, *a contrario*, que l'absence de mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI par suite de la limitation de la durée de versement de l'ASS n'aurait pas permis de déclarer conformes à la Constitution les dispositions précitées.
- [153] Si l'on admet que la seule limitation de durée de versement de l'ASS¹⁴ (qui s'appliquait au stock comme au flux) relève du champ de l'article 72-2C, alors celui-ci s'applique *a fortiori* à la suppression de l'ASS. Dès lors, l'Etat serait tenu de prévoir un transfert de ressources, dont il appartient au législateur d'apprécier le niveau dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

¹⁴ En 2004, le bénéfice de l'ASS a été limité à deux ans afin de promouvoir une logique de retour à l'activité, y compris pour les chômeurs de longue durée (décret n°2003-1315 du 30 décembre 2003). Cette réforme n'a cependant pas été mise en œuvre et la suspension de son application a été consacrée réglementairement en 2006 (décret n°2006-891 du 19 juillet 2006).

2.3.3 En tout état de cause, la suppression de l'ASS aurait comme conséquence un transfert de charges de l'Etat vers les conseils généraux

2.3.3.1 Sans qu'elle constitue nécessairement une extension de compétence, la suppression de l'ASS engendrerait un transfert de charges

[154] Les transferts de charges aux collectivités territoriales opérés par la loi mais qui ne procèdent pas de transferts, extensions ou créations de compétences, n'ouvrent pas droit à compensation automatique : l'article 72-2 de la Constitution ne leur est pas applicable. Pour autant, le Conseil constitutionnel s'assure que la charge nouvelle ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

[155] Dans ce contexte, seules les dispositions de l'article 72C qui consacre le principe de libre administration sont opposables au Gouvernement. Or, en la matière, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel est moins exigeant et se rapproche d'un contrôle de la disproportion. L'appréciation de l'atteinte à la libre administration est alors assez largement déterminée par les montants en cause. La majorité des décisions en la matière concluent à l'absence d'atteinte à la libre administration.

[156] Ainsi, dans sa décision n°2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon, le Conseil constitutionnel a considéré que les charges résultant du transfert aux maires de la délivrance des CNI et des passeports étaient relativement modiques et, à ce titre, « *n'ont pas pour effet de dénaturer la libre administration des communes* ». S'agissant de la commune de Besançon, les dépenses liées à la délivrance de titres d'identité représentaient 0,1 % de ses dépenses.

2.3.3.2 Compte tenu du montant de la charge transférée, le Conseil constitutionnel pourrait exiger que la suppression de l'ASS s'accompagne d'un transfert de ressources sur le fondement de la libre administration des collectivités territoriales

[157] Les montants en jeu en cas de suppression de l'ASS, conduiraient, y compris si la réforme ne s'appliquait que sur le flux, à un transfert de charges d'environ un milliard d'euros (1,145 Md €) sur une seule année sur la base d'un montant mensuel moyen versé au titre du RSA socle de 463 € (données CNAF décembre 2013) et en prenant l'hypothèse d'un flux entrant de 206 000 bénéficiaires du RSA (flux prévisionnel à l'ASS en 2015 selon Pôle Emploi). Ce montant n'intègre pas l'effet minorant des entrants à l'ASS qui restent moins d'un an dans le dispositif¹⁵.

[158] Le coût actuel des dépenses du RSA des conseils généraux s'élevant en 2013 à 8,818 Mds € (données provisoires DGCL), le coût du RSA après réforme à la charge des conseils généraux atteindrait 9,963 Mds €, soit une augmentation de 12,98 %. Considérant que le RSA représente en moyenne 10 % des dépenses des départements (10,29 % en 2012 selon les données DGCL/observatoire des finances locales), l'effet de la suppression de l'ASS représenterait une hausse moyenne de 1,35 % du budget des conseils généraux la seule année de la suppression.

[159] Cette simulation ne prend cependant pas en compte l'effet minorant sur la dépense des personnes qui auraient pu être admises à l'ASS mais non éligibles au RSA et dont le nombre, qui ne peut être chiffré (cf. partie 2. 2), devrait venir en déduction du flux prévisionnel de 206 000 personnes.

¹⁵ 21,7 % des bénéficiaires de l'ASS au 30 septembre 2013 avaient moins de six mois d'ancienneté et 14,9 % de six mois à un an (données Pôle Emploi), soit un total de 36,6 % d'allocataires de l'ASS bénéficiant de celle-ci pendant un an maximum. Si l'on prend pour hypothèse que les 21,7 % d'allocataires de l'ASS perçoivent celle-ci pendant trois mois en moyenne et que les 14,9 % en bénéficient durant neuf mois en moyenne, ceci conduit à minorer le coût total de 218 M €, soit 927 M € au lieu de 1 145 M €

[160] Le transfert de charges ne concernant que le flux, l'impact financier est cependant plus limité et progressif que s'il s'appliquait également au stock. Une absence de compensation pourrait peut-être être admise si les simulations qu'il serait nécessaire d'effectuer ne démontraient pas de risque majeur pour l'équilibre financier de certains départements. Tout pronostic en la matière demeure néanmoins incertain.

[161] En outre, chaque année de flux génère un stock (64,40 % des allocataires à l'ASS perçoivent celle-ci pendant plus d'un an). L'ancienneté dans l'ASS rendra donc à court terme la dépense afférente relativement dynamique en dépit de la baisse tendancielle du nombre d'entrants sur les prochaines années prévue par Pôle Emploi. Ainsi, on peut estimer que le coût pour l'année 2016 sera non pas égal au seul flux prévisionnel de 195 000 mais correspondra à $195\,000 + 206\,000 * 64,4/100$, soit 327 664 allocataires dont la prise en charge représente $327\,664 * 463 * 12 = 1,821$ Md €¹⁶.

2.3.4 Au-delà des aspects juridiques, la question de la compensation financière ne manquera pas d'être posée et pourrait s'avérer délicate au regard des résultats des récentes négociations entre l'Etat et les conseils généraux sur les allocations individuelles de solidarité

2.3.4.1 Le pacte de confiance et de responsabilité engage l'Etat à mieux compenser les charges liées aux allocations de solidarité nationale

[162] Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité établi le 16 juillet 2013 entre l'Etat et les collectivités locales a été acté un meilleur financement des allocations de solidarité nationale (RSA, APA et PCH) prises en charge par les départements à compter de 2014. Le renforcement du financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) s'articule autour de deux mesures :

- la création d'un fonds de compensation péréquée financé par le transfert de la totalité de la ressource fiscale perçue par l'Etat au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (830 M €) ;
- un relèvement pendant deux ans (2014 et 2015) du plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à hauteur maximale de 4,5 % qui permettra aux départements de dégager des ressources supplémentaires en cas de baisse des recettes de DMTO en 2013.

[163] Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement les charges résultant de la revalorisation du RSA décidée dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et l'inclusion sociale en décembre 2012. Cette compensation est effectuée au moyen des DMTO et frais de gestion évoqués ci-dessus. Un bilan global de ce dispositif sera établi fin 2015.

¹⁶ Tout comme pour 2015, ce montant n'intègre pas l'effet minorant des entrants à l'ASS en 2016 qui restent moins d'un an dans le dispositif. Si l'on retient les mêmes hypothèses de durée moyenne de perception que pour 2015, le coût total s'élèverait à 1,615 Md € au lieu de 1,821 Md €

2.3.4.2 Le risque d'une compensation individuelle par département impossible à anticiper

[164] Le pacte de confiance et de responsabilité prévoyait également que les départements soient associés à l'élaboration de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement s'agissant de l'examen des conditions d'évolution de l'APA. A ce stade, le projet de loi prévoit la création d'une seconde section au sein du concours APA de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) afin de compenser les charges nouvelles résultant pour les départements de la loi. Cette seconde part serait répartie entre les départements en fonction de l'estimation de leurs charges nouvelles résultant de la nouvelle loi. Ainsi, il serait procédé, conformément au souhait de l'ADF, à une estimation individuelle par département de leurs charges, estimation qui reviendrait à la DREES.

[165] Si ce schéma était retenu dans l'hypothèse de suppression de l'ASS, il serait extrêmement difficile d'estimer *ex ante* les charges nouvelles qui en résulteraient département par département alors même qu'une estimation au niveau global apparaît d'ores et déjà délicate et approximative. Si le principe d'une compensation intégrale était retenu, il conviendrait dans ce cas de prévoir, à défaut, une clause de revoyure à N+1 pour ajuster le montant de la compensation au regard des charges effectivement constatées.

2.4 Une alternative transitoire à la décentralisation pure : un financement par l'Etat pour un flux équivalent aux nouveaux entrants dans l'ASS

2.4.1 La sensibilité des conseils généraux sur le financement du RSA dans un contexte d'incertitude lié à la réforme territoriale pourrait être surmontée, de manière transitoire, par un schéma de décentralisation avec prise en charge par l'Etat

[166] Le contexte d'incertitude lié à la réforme territoriale et le risque de rouvrir le débat sur la sous-compensation du RSA pourrait conduire à mettre en place, à titre transitoire, un financement par l'Etat des charges liées à l'augmentation du nombre des bénéficiaires du RSA qui résultera de la suppression de l'ASS. Cette solution permettrait également de ménager toute évolution ultérieure de la gestion du RSA, en particulier son éventuelle recentralisation.

[167] Cette prise en charge par l'Etat créerait *de facto* de la complexité administrative et ne peut donc s'envisager qu'à titre transitoire. Pour autant, ce financement dérogatoire du RSA par l'Etat ne constitue pas une solution novatrice puisqu'il s'agit de l'option déjà retenue pour le RSA jeunes.

2.4.2 Afin de maintenir une charge identique à celle de l'ASS, un critère d'identification des bénéficiaires du RSA qui seront pris en charge par l'Etat doit être défini

2.4.2.1 L'hypothèse de reprendre le critère d'activité de cinq ans aujourd'hui applicable à l'ASS paraît *a priori* plus simple mais génère dans les faits une grande complexité administrative

[168] La garantie maximale pour l'Etat de prendre en charge un nombre de bénéficiaires équivalent - et vraisemblablement même inférieur - au flux entrant actuellement à l'ASS serait de reprendre comme critère la condition préalable d'activité requise pour bénéficier de l'ASS.

[169] Cependant, aujourd'hui, pour vérifier le respect de la condition d'activité préalable pour bénéficier de l'ASS, à savoir cinq années d'activité dans les dix années précédant l'assurance chômage (ARE), Pôle Emploi doit demander des éléments justificatifs au demandeur car ceux-ci ne sont pas systématiquement disponibles dans les bases de données.

[170] De son côté la CNAF, qui aura à gérer dans le cadre de ce scénario les bénéficiaires supplémentaires du RSA résultant de la suppression de l'ASS, consacre déjà un temps important à la vérification de la condition d'activité de deux ans sur les trois dernières années applicable aux bénéficiaires du RSA jeunes. Ainsi, le temps et le coût de la gestion du premier contact et de l'instruction du RSA jeunes sont supérieurs de 53 % à ceux du RSA de droit commun. Retenir le critère d'activité engendrerait donc pour la CNAF un coût de gestion par dossier très important, d'autant plus qu'il concernerait tous les demandeurs, avec comme seule finalité de calculer le partage de charges.

2.4.2.2 Une hypothèse plus simple serait de reprendre un critère déjà opérant utilisé par Pôle Emploi dans le cadre de l'assurance chômage

[171] Une solution plus simple pour l'administration comme pour l'usager serait de s'appuyer sur des données concernant les droits à assurance chômage (qui s'appuient sur la durée d'activité) déjà recueillies par Pôle Emploi. Il suffirait dès lors de « calibrer » le critère d'identification s'appuyant sur les droits à l'assurance chômage en fonction du flux observé correspondant, celui-ci devant s'approcher du flux prévisionnel des entrants à l'ASS des prochaines années (206 000 personnes en 2015, 195 000 en 2016, 186 000 en 2017).

[172] En 2013, 1 102 754 personnes sont arrivées en fin de droits à l'assurance chômage (ARE). Ce flux est donc plus de cinq fois supérieur à la cible. En revanche, si l'on se limite au nombre de personnes arrivées en fin de droits à l'assurance chômage ayant bénéficié de celles-ci au droit maximum, le flux sortant se limite à 191 879 personnes, soit 17,4 % des personnes arrivées en fin de droit. Ce nombre approche ainsi celui des entrants à l'ASS.

2.4.3 Ce scénario pourrait être mis en œuvre sans modification des dispositions relatives au RSA

[173] Ce mécanisme dérogatoire de financement intégral par l'Etat des volets « socle » et « activité » est d'ores et déjà à l'œuvre pour le RSA jeunes. Cette dérogation n'est pas prévue dans les dispositions relatives au RSA du CASF mais figure chaque année dans la loi de finances (art. 139 de la loi de finances n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014). L'extension des catégories de bénéficiaires pris en charge par l'Etat pourrait conduire à compléter cette disposition de la loi de finances de la manière suivante :

[174] « Pour l'année [2015], par exception au I de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le fonds national des solidarités actives mentionné au II du même article finance la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1 du même code *et aux personnes dont les droits au revenu de solidarité active sont ouverts à compter du [1^{er} juillet 2015] et qui percevaient l'allocation d'assurance chômage au droit maximum avant l'ouverture de leurs droits au revenu de solidarité active.* »

2.5 Dans le scénario d'intégration de l'ASS au RSA, le maintien dans une dynamique de recherche d'emploi des nouveaux bénéficiaires du RSA issus de la réforme doit être préservé

- [175] Au-delà de sa dimension de prestation monétaire, la conduite d'une réforme de l'ASS doit prendre en compte la préoccupation de l'accompagnement des personnes vers l'emploi. C'est la solution optimale en matière de lutte contre la pauvreté et il s'agit d'un objectif fondamental au moins pour une part importante des populations concernées. Le renforcement de cette dimension, ou à tout le moins sa préservation, doit constituer un préalable incontournable de la réforme. L'analyse des trajectoires des allocataires de l'ASS montre qu'ils connaissent un taux de retour à l'emploi plus élevé que pour les bénéficiaires du RSA. Or, les modifications concernant les conditions d'éligibilité à la prestation servie aux personnes en fin de droit à l'assurance chômage, les modalités de sa gestion et la qualité de l'opérateur qui en a la charge peuvent interagir avec la dynamique d'incitation au retour de la personne vers le marché du travail.
- [176] Les conditions d'ouverture et le mode de gestion de l'ASS contraignent son bénéficiaire à rester en lien étroit avec le service public de l'emploi.
- [177] L'inscription du bénéficiaire dans une démarche active de recherche d'emploi est indissociable de l'allocation sous deux aspects :
- Tout d'abord, la gestion de l'ASS par Pôle emploi fait que l'allocataire est institutionnellement en lien avec l'organisme chargé d'accompagner les demandeurs d'emploi ;
 - Ensuite, l'inscription comme demandeur d'emploi est une condition obligatoire du bénéfice de l'allocation et ne souffre que de peu de dérogations. La personne concernée est ainsi systématiquement éligible à l'offre de services de Pôle emploi. Si elle ne satisfait pas aux obligations qui en découlent, la procédure de rappel s'enclenche de manière automatique et peut conduire à la suspension si l'allocataire ne réagit pas.

2.5.1 Le risque d'un alignement des anciens bénéficiaires de l'ASS sur le faible niveau de contact des bénéficiaires du RSA avec Pôle emploi doit être pris en compte

- [178] Le RSA s'est construit sur l'ambition d'inciter au maintien ou au retour dans l'emploi des personnes en situation de précarité. Cependant, la situation des bénéficiaires du RSA est plus complexe concernant leur obligation de recherche active d'un emploi. Même si le taux d'inscription de ceux-ci est plus élevé que ce que des études plus anciennes révélaient, il n'atteint pas la moitié des allocataires. En rapprochant département par département le nombre des bénéficiaires du RSA gérés par les CAF des chiffres de Pôle emploi sur le nombre de bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi, la mission relève des disparités élevées entre départements avec des proportions variant de 36,4 % pour le plus faible à 66,1 % pour le plus élevé (cf. annexe n°4). Si ce taux peut trouver une explication par les grandes difficultés d'insertion d'une partie de ce public, les nouveaux allocataires qui rejoindront le RSA en lieu et place de l'ASS sont pour la plupart susceptibles de s'inscrire dans une démarche de recherche d'emploi puisqu'ils ont été en situation de travail suffisamment longue pour avoir droit à cette prestation.
- [179] Dans le cadre de la réforme envisagée, il faut veiller à ce qu'une part des bénéficiaires potentiels de l'ASS orientés dorénavant vers le RSA ne s'éloigne pas des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi si les modalités d'incitation et de suivi restent identiques à celles aujourd'hui applicables.

[180] Aussi parallèlement aux évolutions de la prestation monétaire, le renforcement de l'orientation professionnelle des bénéficiaires du RSA, mécaniquement plus nombreux avec l'intégration de l'ASS au RSA, doit être considéré comme un élément qualitatif important pour la réussite de cette réforme.

2.5.2 Une obligation spécifique d'inscription à Pôle Emploi pour ceux des nouveaux bénéficiaires du RSA qui auraient rempli les conditions du droit à l'ASS ne paraît pas envisageable

[181] La mission s'est interrogée sur la possibilité d'instituer une condition d'inscription obligatoire pour une catégorie des bénéficiaires du RSA correspondant aux ex futurs bénéficiaires de l'ASS, ce qui conduirait à créer un « RSA spécifique ». La justification en serait de maintenir pour ces personnes qui ont travaillé cinq ans dans les dix dernières années précédant leur entrée dans l'ARE le même niveau d'obligation que l'ASS. Mais dans le cadre de l'intégration de l'ASS dans le droit commun du RSA, cette distinction ne paraît pas pertinente.

[182] D'abord, sur le plan des principes, elle introduirait une différence d'obligation entre les bénéficiaires du RSA.

[183] Ensuite, sur le plan de la gestion, elle contraindrait à une identification particulière de ces personnes lors de l'instruction et de la gestion du dossier de RSA impliquant le recueil d'informations spécifiques sur la carrière professionnelle pour tous les nouveaux entrants.

[184] Enfin, il serait difficile, dans le parcours de cet allocataire qui peut être entrecoupé de périodes de reprise d'activité, de déterminer à quel moment il rejoindrait la catégorie des allocataires de droit commun. Cette piste ne peut donc être retenue.

2.5.3 D'autres pistes d'incitation à l'inscription comme demandeur d'emploi relèvent de la coopération entre les départements, les CAF et Pôle emploi

[185] La première piste concerne la possibilité d'utiliser de manière plus incitative les dispositions de l'article L. 262-37 du CASF qui prévoient la possibilité de suspendre le versement du RSA lorsque le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations, notamment celles qu'il a souscrites dans le contrat conclu avec lui. Avant d'envisager un aménagement du dispositif de sanction, c'est au contenu des engagements contractuels qu'il faut veiller pour qu'ils comportent chaque fois que c'est possible des dispositions relatives à l'inscription comme demandeur d'emploi.

[186] Ensuite, une fois cette obligation posée, c'est le contrôle de son respect qu'il faut interroger. Le mécanisme de suspension, justement soucieux des droits de l'allocataire, conduit à un délai important pour qu'elle devienne effective par rapport à la date de la situation qui l'a générée¹⁷. Selon la DARES, début 2011, moins de 5 % des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des « droits et devoirs » déclarent avoir vu leur RSA suspendu. Le renforcement du suivi des obligations se pose dans le cadre de la réforme de même que la possibilité de donner, pour les bénéficiaires qui ne connaissent pas de difficultés importantes d'insertion sociale, une dimension automatique au lancement d'une procédure de rappel de l'allocataire à ses obligations d'inscription à Pôle emploi avant sanction comme cela est le cas pour l'ASS (Pôle emploi a procédé à 24 400 suspensions depuis 2009). Cela passe par une coopération étroite entre les départements, le réseau des CAF et Pôle emploi.

¹⁷ Dans une étude qu'il a réalisée sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, le département du Rhône constate « qu'entre le fait générateur d'une potentielle sanction (absence à rendez-vous, non respect du contrat...) et la décision de sanction, s'écoulent en moyenne 6 à 8 mois durant lesquels la personne ne constate pas de véritable changement de sa situation au regard de l'allocation ».

- [187] La seconde piste concerne les moyens d'accompagnement par Pôle emploi. La réforme de l'ASS se comprendra d'autant mieux que l'accompagnement à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux fera l'objet d'un objectif volontariste. Seuls 23 % des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs déclarent avoir reçu une aide directe à la recherche d'emploi¹⁸. Il serait alors pertinent d'examiner si une part des économies de gestion qui pourraient résulter pour Pôle emploi d'une bascule de l'ASS vers le RSA peut être utilisée pour renforcer les moyens humains ou budgétaires d'aide au retour à l'emploi. Mécaniquement, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA devrait se traduire par une augmentation de la mobilisation de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE), qui leur est ouverte contrairement aux bénéficiaires de l'ASS.
- [188] La qualité de l'accompagnement professionnel des bénéficiaires de minima sociaux et des personnes les plus fragilisées repose sur la coopération entre les conseils généraux et les services de Pôle emploi. Le renforcement de cette coopération a conduit au protocole d'accord tripartite signé le 1er avril 2014 entre l'Assemblée des départements de France (ADF), la DGEFP et Pôle emploi et intitulé « Approche globale de l'accompagnement ». Son objectif est de mieux articuler « les expertises emploi et social pour faciliter le retour à l'emploi ». Pôle emploi prévoit de consacrer 1 000 conseillers à cet accompagnement. Le Fonds social européen sera mobilisé par les départements et Pôle emploi pour mettre en œuvre cette nouvelle démarche. Cette orientation doit être déclinée sur le territoire à travers des conventions départementales. Il est souhaitable que la mise en application de cette convention soit fortement soutenue comme un des moyens de renforcer l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux concomitamment à la réforme de l'ASS.
- [189] Une troisième piste concerne l'incitation que peut constituer pour les bénéficiaires du RSA le droit à des trimestres de cotisation gratuite au régime d'assurance retraite sous condition de leur inscription à Pôle emploi. Cet avantage octroyé aux « demandeurs d'emploi non indemnisés » dont le présent rapport étudie les possibilités d'évolution dans sa troisième partie est certainement mal connu alors qu'il constitue un levier fort pour l'inscription s'il est réellement porté à la connaissance des personnes concernées. Il convient d'intégrer plus systématiquement une information sur ce sujet dans les outils d'information et de communication de Pôle Emploi et des CAF à l'attention des allocataires du RSA.

2.6 Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce scénario ne présentent pas de difficultés majeures mais supposent une adaptation des moyens des opérateurs

- [190] L'intégration de l'ASS dans le RSA est une réforme majeure qui exige de modifier et de réorienter les circuits de financement. Elle emporte des conséquences importantes pour les deux grands opérateurs que sont Pôle Emploi et les CAF. Enfin, le choix de faire porter la réforme sur le flux des sortants de l'assurance chômage pose la question du stock restant à l'ASS.

2.6.1 Les circuits de financement

- [191] Les deux hypothèses d'une suppression de l'ASS avec report des bénéficiaires sur le RSA «de droit commun » financé par les conseils généraux et d'une suppression avec report des bénéficiaires sur un RSA financé dans ce cas par l'Etat (comme le RSA jeunes et le RSA activité) impliquent une redéfinition des circuits de financement.

¹⁸ Publication « Dares Analyses », février 2013 N°008, page : 6

- [192] L'ASS est aujourd'hui financée *via* le Fonds de solidarité, établissement public administratif qui collecte la contribution exceptionnelle de solidarité de 1% (prévue à l'article L. 5423-26 du code du travail) prélevée sur le salaire des agents publics par leurs employeurs (1,4 Md € en prévision 2014), reçoit le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (141 M €) et perçoit une subvention d'équilibre inscrite au programme 102, pour un montant de 1,116 Md €
- [193] Pour la part qui leur incombe du financement du RSA (le RSA socle et le RSA majoré), les départements bénéficient des ressources fiscales transférées issues de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE - 5,862 Mds € en 2014) et de celles du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI - 500 M € créé en 2006 (L.3334-16-2 du code des collectivités locales¹⁹). Pour la part du RSA qui a été maintenue dans son champ de compétences (le RSA activité et le RSA jeune pour le socle et l'activité), l'Etat fait transiter par le fonds national des solidarités actives (FNSA- sans personnalité juridique propre, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts) une fraction de 1,37 % des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et de placement (1,840 Md € en prévision 2014) et une subvention d'équilibre (544 M €) inscrite au programme 304.
- [194] Dans l'hypothèse d'un report des allocataires de l'ASS sur le droit commun du RSA, il faudrait donc mobiliser à hauteur de la charge transférée les deux circuits de financement actuels²⁰ :
- Un complément de TICPE à hauteur de l'estimation de l'accroissement du nombre de bénéficiaires du RSA socle et majoré (*cf.* 2.4.); ou alternativement un abondement équivalent du FMDI ;
 - Un abondement du FNSA pour la partie RSA activité, *via* une augmentation équivalente de la subvention d'équilibre du programme 304.
- [195] Dans l'hypothèse d'un financement par l'Etat des « RSA ex ASS », il faudrait transférer au FNSA les ressources dont bénéficie aujourd'hui le fonds de solidarité – fraction des prélèvements de solidarité et subvention d'équilibre, à hauteur de la charge estimée.
- [196] Dans les deux cas, le maintien du fonds de solidarité comme établissement public autonome ne se justifierait plus. Ce regroupement du fonds de solidarité et du FNSA peut s'envisager soit dès la réforme, soit à l'issue de la période de maintien de l'ASS pour les allocataires actuels. Cela n'aurait pas de conséquences en termes d'effectifs : le fonds de solidarité n'emploie que quinze agents et le principal de sa charge consiste en la collecte de la cotisation exceptionnelle de solidarité auprès des quelques 35 000 employeurs publics qui en sont redevables, charge qui subsisterait dans la nouvelle organisation, au sein du FNSA. Ceci impliquerait que le FNSA gère aussi le financement des autres prestations, plus marginales, qui relèvent aujourd'hui du fonds de solidarité (allocation équivalent retraite en voie d'extinction, allocation formation, dispositif particulier des intermittents du spectacle).

¹⁹ Le FMDI avait été doté de 100 M € en 2006, et 80 M € en 2007, sa répartition étant fonction des efforts des départements de réorientation des bénéficiaires du RMI vers l'emploi. Son existence a été reconduite pour trois ans (2013-2015) par l'article 32 de la loi de finances pour 2013. Doté de 500 M € il est désormais réparti en trois parts : une part (40 %) au titre de la compensation de l'écart entre les ressources fiscales transférées et la charge du RSA pour le département ; une part (30 %) au titre de la péréquation entre départements en fonction de leur potentiel financier et du nombre d'allocataires du RSA, et une part (30 %) en fonction des efforts d'insertion vers l'emploi.

²⁰ Les recettes de la contribution de solidarité finançant dans un premier temps les allocataires maintenus par l'ASS. Lorsque cette charge deviendrait inférieure aux recettes, il faudrait prévoir une bascule progressive vers le FMDI.

[197] Une modification législative est nécessaire, à la fois pour supprimer le fonds de solidarité (L. 5423-24 du code du travail) et pour changer la finalité de la contribution de solidarité que versent les employeurs d'agents publics, l'article L. 5423-25 du code du travail disposant que « le produit de cette contribution ne peut recevoir d'autre emploi » que le financement des allocations de solidarité destinées aux travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance chômage. Les bénéficiaires du RSA ne répondant pas à cette définition, il faudrait donc en changer l'objet en cohérence avec ceux du RSA (lutte contre la pauvreté, retour à l'activité professionnelle et aide à l'insertion).

2.6.2 L'extinction progressive de l'ASS allège les charges de Pôle emploi et alourdit la gestion du RSA pour les CAF

[198] Le transfert de l'ASS vers le RSA impacte le fonctionnement des opérateurs qui sont chargés de gérer ces allocations. Pour les CAF, gestionnaires du RSA, cela correspond à une augmentation de leur charge et, corrélativement, à un allègement pour Pôle emploi, gestionnaire de l'ASS. Le choix de faire porter la réforme sur le flux lui donne une forme de progressivité qui facilite sa mise en œuvre.

Tableau 16 : Prévisions du nombre d'entrées en ASS (indemnisées) sur la période 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Entrées	203 000	206 000	195 000	186 000
Mandatés moyens	471 100	498 800	512 900	509 200

Source : Pôle emploi

[199] Pour Pôle emploi des ajustements de moyens devraient être opérés dès la première année de fermeture des flux d'entrée à l'ASS.

[200] Pour cet opérateur, la réforme se concrétiserait par l'arrêt des tâches d'instruction des demandes et par une diminution du stock de dossiers à gérer.

[201] A la demande de la mission, Pôle emploi a chiffré à partir de données issues de sa comptabilité analytique la charge en ETP de la gestion du flux et de la gestion du stock de l'ASS. La gestion du flux mobilise 195 ETP et la gestion du stock en mobilise 268, soit 6,15 ETP par tranche de 10 000 bénéficiaires.

[202] Avec la fin des entrées à l'ASS, les 195 ETP seraient rapidement libérés.

[203] Compte tenu de la variation prévisionnelle du stock, les économies d'emploi seraient les suivantes :

Tableau 17 : Estimation des économies d'ETP pour Pôle emploi, au titre de la gestion du stock, en cas d'arrêt des entrées en ASS en 2015

Année	Diminution du stock dans l'année en nombre moyen mensuel de bénéficiaires	Economie d'emploi en ETP à raison de 6,5 ETP par tranche de 10 000 dossiers retirés
2015	-157 000	96
2016	-81 000	49
2017	-56 000	34
2018	-81 000	49
2019	-53 000	32
2020	-31 000	19
2021	-14 000	8

Source : La mission

[204] La première année de la réforme, l'économie de gestion pourrait approcher 13 M € en chiffrant le coût d'un emploi économisé à 45 000 €

[205] Par ailleurs l'extinction progressive de l'ASS devrait sans doute conduire à une mise à jour de la convention Etat-Unedic qui avait confié la gestion pour le compte de l'Etat des allocations de solidarité à l'Assedic puis à Pôle Emploi. Elle n'a pas été actualisée depuis son avenant N° 3 du 1^{er} juillet 1998.

[206] **Les charges nouvelles pour les CAF sont corrélées à l'augmentation des bénéficiaires du RSA.**

[207] L'intégration du RSA dans l'ASS entraîne pour les CAF une augmentation des allocataires qu'elles devront gérer. Pour une part des demandes nouvelles de RSA que l'on peut estimer à 70 %²¹, ce sont les CAF qui assureront la charge de l'instruction (le reste se répartissant entre les conseils généraux, les CCAS ou les associations agréées).

[208] La CNAF a transmis à la mission les coûts d'unités d'œuvre qu'elle retient pour la gestion du RSA. Cela permet d'estimer le coût que représenterait un flux de 200 000 allocataires intégrant le RSA au cours d'une année du fait de la fermeture de l'ASS.

²¹ Le solde étant instruit par les conseils généraux ou les CCAS, dans des proportions très variables selon les territoires.

Tableau 18 : Coût de gestion du RSA par unité d'œuvre pour les CAF

Unité d'œuvre de la gestion du RSA	Temps en secondes	Coût d'un dossier	Coût pour 200 000 dossiers (140 000 dossiers pour l'instruction)
Coût de gestion annuel du paiement	1 472	16,50 €	3,3 M €
Ouverture du droit RSA (liquidation)	2 153	19 €	3,8 M €
Coût de gestion du premier contact et instruction	4 500	40,20 €	5,62 M € (pour 140 000 dossiers)
Coût de l'appui à l'orientation	1 344	12 €	2,4 M €

Source : La mission à partir des données CNAF

- [209] Ainsi déterminé, le coût pour les CAF du flux de l'intégration de l'ASS dans le RSA est estimé à environ 15 M € soit 2 M € de plus que les économies envisagées la première année de la réforme par Pôle emploi. Ce montant doit pouvoir faire l'objet d'une négociation avec la CNAF compte tenu de la spécificité du public ex ASS plus inséré que d'autres publics du RSA et qui, sortant d'un contact régulier avec Pôle emploi au titre de l'assurance chômage, est susceptible de pouvoir faire l'objet d'une instruction plus rapide.
- [210] La suppression des flux d'entrée dans l'ASS, son extinction à terme et les modifications à opérer sur le Fonds de solidarité et la Contribution de solidarité relèvent du domaine de la loi. Le calendrier de la réforme doit intégrer le temps de ce travail législatif.
- [211] Si en fonction du scénario retenu, la chaîne de gestion du RSA par la CNAF devait être aménagée, un délai de 9 à 12 mois serait selon cette dernière nécessaire à sa mise en œuvre. La période de juillet 2015 pourrait alors être retenue.

2.6.3 Le temps estimé pour l'extinction totale des droits restant ouverts à l'ASS conduit à proposer une date butoir

- [212] Le choix de faire porter la réforme de l'ASS sur le flux conduit à maintenir le bénéfice de l'ASS pour ceux dont les droits sont déjà ouverts. Une ASS résiduelle devrait donc subsister jusqu'à la fin des droits des bénéficiaires actuels.
- [213] Dans cette hypothèse, Pôle emploi a établi la prévision de la diminution du stock des allocataires (cf. tableau 6). Celle-ci serait rapide les premières années pour aboutir à un stock de 27 000 allocataires à la fin de 2020 pour une réforme lancée en 2015. La bascule dans le RSA de ce stock devenu peu important pourrait être prévue à cette échéance.
- [214] Au moment de la réalisation de ce rapport, la mission n'est pas en mesure d'estimer si la réforme relative aux droits rechargeables à l'assurance chômage aura ou non une influence sur les droits ouverts à l'ASS et donc sur la diminution du stock des bénéficiaires après la mise en œuvre de l'intégration de l'ASS dans le RSA.

3 LE DEVENIR DES AVANTAGES RETRAITE

[215] L'existence d'avantages retraite particuliers – acquisition gratuite de trimestres non cotisés au régime général et au régime complémentaire de l'AGIRC-ARRCO pendant toute la durée de l'allocation- est une des particularités de l'ASS qui distingue son régime à la fois des bénéficiaires du RSA –qui n'acquièrent pas à ce titre de trimestres gratuits – ou du droit commun des demandeurs d'emploi non indemnisés, pour lesquels le nombre de trimestres gratuits non cotisés est beaucoup plus limité (18 mois maximum en première période de chômage, un an pour les périodes suivantes, 5 ans pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans justifiant de vingt ans de cotisations).

[216] La question du maintien de cet avantage particulier se pose donc, automatiquement dans le cadre du scénario 2, mais aussi comme une option possible de réforme de l'ASS dans le scénario 1. S'il ne devait pas l'être, la mesure des effets d'une suppression doit être anticipée. Une éventuelle suppression pourrait être l'occasion de repenser les avantages des demandeurs d'emploi non indemnisés, indépendamment du minimum social dont ils bénéficient ou non. Enfin, si réforme il doit y avoir, il faut en mesurer les modalités juridiques et les effets sur les circuits actuels de financement, entre le fonds de solidarité vieillesse, le régime général et les régimes complémentaires obligatoires.

3.1 Le maintien des avantages actuels ne pose pas de difficultés dans le scénario 1, mais est difficilement concevable dans le scénario 2.

[217] Dans le scénario 1 d'une ASS modifiée dans son calcul mais maintenue comme allocation particulière, le maintien des avantages retraite ne pose bien sûr pas de difficultés en termes de gestion -il suffit de ne rien changer aux textes qui les fondent et aux circuits de financement (cf.3.4), même si leur bien-fondé peut être questionné.

[218] Le maintien d'avantages retraite particuliers pour les « ex ASS » éligibles au RSA – sur la même base qu'aujourd'hui, ou pour une durée plus courte - est plus difficile à concevoir. Cela suppose d'introduire un marqueur particulier à cette catégorie des allocataires du RSA. On a vu (cf. 2.4.) que le maintien d'une définition inchangée – cinq ans d'activité dans les dix ans précédant l'ARE- était vraisemblablement impraticable en gestion pour les caisses d'allocations familiales. Il faudrait donc lier cet avantage retraite aux cas des allocataires du RSA financés par l'Etat, tel qu'envisagé par la mission (cf. 2.4.) : une durée maximum de perception de l'ARE. Mais ceci aboutirait à faire bénéficier d'un avantage retraite particulier des allocataires du RSA qui ne seraient pas obligatoirement demandeurs d'emploi (puisque ce n'est pas une condition impérative du RSA), et pour des conditions et durées différentes du droit commun des demandeurs d'emploi non indemnisés. La complexité d'un tel système, dont on ne perçoit pas la logique sinon comme «héritage historique » de l'ASS, amène à l'écartier, d'autant qu'il serait juridiquement fragile (cf.4.1.).

[219] Plus généralement, maintenir ou créer un lien entre perception d'un minimum social - que ce soit l'ASS ou le RSA- et avantage retraite n'apparaît pas comme rationnel : cela aboutit obligatoirement à exclure de cet avantage retraite ceux qui ne bénéficient pas du minimum social pour des raisons de revenus, avec les effets de seuil induits, mélangeant ainsi une politique de lutte contre la pauvreté avec une politique de gestion de l'âge et du montant des retraites. Il est plus logique, comme traité plus loin en 3.3, de réfléchir à une éventuelle évolution des avantages retraite de tous les demandeurs d'emploi non indemnisés, indépendamment de la perception ou non d'un minimum social.

3.2 Les effets d'une suppression varient selon les situations particulières

[220] Dans le système français de calcul des retraites du régime général, trois paramètres entrent en jeu :

- le nombre de trimestres cotisés (pendant les périodes d'activités professionnelles) et validés (y compris ceux acquis gratuitement, au titre de l'ASS, mais aussi des périodes de chômage, ou relatifs à des avantages familiaux...) sont pris en compte ;
- l'âge de départ influe également, selon qu'il permet automatiquement de bénéficier du taux plein de liquidation ou non ;
- le montant des salaires pendant les périodes d'activité.

[221] **Le taux plein de liquidation**, soit le taux maximal, est de 50 %. Il est obtenu soit si l'assuré a l'âge du taux plein automatique, soit s'il a la bonne durée d'assurance, tous régimes confondus. Sinon, le taux de liquidation est définitivement minoré par une décote, en fonction du nombre de trimestres qui séparent de l'âge du taux plein ou de la bonne durée d'assurance – l'option la plus favorable étant celle qui est retenue. Le taux de liquidation de 50 % perd ainsi 0,625 point par trimestre manquant, pour tous ceux nés après 1952. Cette décote est limitée à cinq années maximum.

Exemple : si au départ en retraite il manque huit trimestres, le taux de liquidation sera de 45 %.

[222] A l'inverse, le taux de liquidation peut être majoré par une surcote pour les années cotisées après l'âge d'ouverture des droits.

[223] Pour calculer **le salaire annuel moyen** on fait la moyenne des salaires annuels des 25 meilleures années de carrière. Ils ne sont pris en compte que jusqu'au plafond de la Sécurité sociale de l'année en question – (37 548 euros pour 2014). Ils sont revalorisés, pour compenser l'inflation de la période de calcul.

[224] Enfin, pour fixer **le coefficient de proratisation**, on compare le nombre de trimestres au régime général au nombre requis pour la génération concernée. Si le compte est bon (ou plus), le coefficient de proratisation sera égal à 1 (la pension ne sera pas minorée, à l'inverse elle ne peut pas être majorée si le nombre de trimestres acquis est supérieur au nombre requis). Si le nombre de trimestres est inférieur, la pension sera calculée au prorata.

Exemple : un assuré né en 1949 part à la retraite en 2014 à l'âge (65 ans) du taux plein automatique (donc au taux plein de 50 %) avec un salaire annuel moyen brut de 24000 euros, mais avec 150 trimestres validés au régime général au lieu des 161 qui sont requis pour sa génération. Sa pension de base sera : $50 \% (\text{taux plein}) \times 24000 \text{ euros} \times 150 / 161 (\text{coefficient de proratisation}) = 11\,180 \text{ euros annuels brut}$, soit 932 euros par mois. La perte du fait de l'application du coefficient de proratisation est de 920 euros par an.

[225] Le nombre de trimestres acquis lors de la liquidation a donc un double impact: sur le taux de liquidation, et sur le montant de la pension. La suppression des trimestres gratuits non cotisés au titre de l'ASS aurait de ce fait un double effet pour les intéressés:

- un départ à la retraite plus tardif pour atteindre l'âge du taux plein (ou une décote sur la pension en cas de départ avant l'âge du taux plein) ;
- une perte sur le montant de la retraite de base proportionnelle à l'écart entre le nombre de trimestres validés (par l'activité professionnelle, la durée en indemnisation chômage et l'avantage général de trimestres gratuits au titre des demandeurs d'emploi non indemnisés) et le nombre de trimestres requis.

[226] Les cas types établis par la direction de la sécurité sociale à la demande de la mission (cf. détail des calculs en pièce jointe n°5) illustrent ces effets pour la génération 1961 (durée d'assurance requise de 168 trimestres) :

- Pour une rémunération entre 1 et 1,5 SMIC en fin de carrière :
 - Cas 1 a)-pour une femme avec trois enfants, qui part à la retraite à 62 ans après 3 ans de chômage et 6 années d'ASS en fin de carrière, et ayant 13 années d'activité, le taux de remplacement net (régime général et complémentaire) passe de 60 à 57 % en cas de remplacement de l'ASS par le RSA, soit une pension nette mensuelle servie de 925 € au lieu de 977 €(-5 %) ;
 - Cas 1b)-pour la même situation familiale et d'âge de départ, mais avec 23 années en emploi, le taux de remplacement net reste stable à 70 % (pension nette mensuelle servie de 1 059 € au lieu de 1068 €) ;
 - Cas 2a) un homme sans enfants avec 36 années d'activité, deux ans d'ARE et 4 années d'ASS en cours de carrière, et qui part à la retraite à 63 ans bénéficie d'un taux de remplacement net de 73% (1262€/mois). Avec la suppression de l'ASS, s'il attend l'âge du taux plein (65 ans) pour faire valoir ses droits à retraite en travaillant trois années de plus, le taux de remplacement passe à 75 % (1 321€nets par mois, +5 %) ;
 - Cas 2b)- le même homme avec 32 années d'activité, puis 3 ans d'ARE (après 50 ans) et sept ans d'ASS qui liquide ses droits à 63 ans, le taux de remplacement est de 78 % (pension nette de 1451€ par mois). Si avec la suppression de l'ASS il attend 67 ans pour partir à la retraite (après 6 années au RSA), le taux de remplacement est de 75 % (1 381€nets par mois, -5 %).

- Pour une rémunération jusqu'à deux SMIC en fin de carrière:
 - pour le cas similaire au 1a, le taux de remplacement net passe de 53 à 50 % en cas de suppression des avantages retraite de l'ASS, soit 1 010€mensuels nets après réforme au lieu de 1 075€(-6 %) ;
 - pour le cas similaire au 1b, le taux de remplacement net passe de 65 % à 64 %, soit 1 296 €nets mensuels au lieu de 1 309 €;
 - pour le cas similaire au 2a, le taux de remplacement net passe de 73% à 74%, soit 1 729 €nets mensuels au lieu de 1 642 €(+5 %) ;
 - pour le cas similaire au 2b, le taux de remplacement passe de 78 % à 75 %, soit 1 381 €nets mensuels au lieu de 1 451 €(-5 %).

- Pour une rémunération jusqu'à 3 SMIC en fin de carrière :
 - cas 1a : le taux de remplacement, de 48 % avec l'ASS, passe à 44 % sans celle-ci, soit un revenu mensuel net de 1 384 € au lieu de 1 525€(-9 %) ;
 - cas 1b : le taux de remplacement reste presque stable, de 62 % aux conditions actuelles à 61 %, soit un revenu mensuel net de 1936€ au lieu de 1 964 €(-1 %) ;
 - cas 2a : le taux de remplacement, de 68 % avec l'ASS passe à 69 %, soit un revenu mensuel net de 2 562 € au lieu de 2 466 €(+6 %) ;
 - cas 2b : le taux de remplacement diminue, de 79 % à 76 %, soit un revenu mensuel net de 2 207 € au lieu de 2 317€(-5 %).

[227] Pour les femmes bénéficiant des trimestres gratuits au titre de l'AVPF, on voit donc (dans cette hypothèse de trois enfants) que le passage de l'ASS au RSA est la plupart du temps sans effet significatif. En revanche, pour les hommes, le maintien d'un taux de remplacement identique demande un départ à la retraite plus tardif, soit avec plus d'années d'activité en fin de carrière, soit avec une présence plus longue au RSA (donc un niveau de revenu inférieur à la retraite pour ces années supplémentaires).

- [228] Le nombre de paramètres nécessaires à l'établissement de ces cas types ne permet pas de calculer leur fréquence dans les outils statistiques existants, ils n'ont donc qu'une valeur illustrative.
- [229] Pour compléter cette approche par cas types, la mission IGAS/IGF a mobilisé les données disponibles dans l'échantillon inter-régimes des retraites (EIR) en les croisant avec celles de l'échantillon inter-régimes des cotisants (EIC) (cf. méthodologie d'analyse en annexe 5).
- [230] L'EIC de 2009 comprend tous les individus de l'échantillon qui sont ou ont été affiliés (y compris les personnes déjà parties à la retraite) pour des droits directs, au moins une fois au cours de leur carrière, à un des régimes de retraite partenaires de l'opération. Cet échantillon est représentatif de l'ensemble des individus âgés de 23 à 75 ans au 31 décembre 2009.
- [231] Cette base permet de calculer les droits à la retraite acquis au titre de l'ASS en identifiant les périodes pendant lesquelles les individus ont bénéficié de l'ASS.
- [232] L'identification des droits acquis au titre de l'ASS se heurte toutefois à deux limites méthodologiques. Tout d'abord, l'ASS ayant été créée en 1984, aucune des générations suivies dans l'EIC n'a pu bénéficier de ce dispositif au cours de l'ensemble de leur carrière. De plus, l'essentiel des individus de l'échantillon EIC sont encore actifs à la date du 31 décembre 2009 (cas des générations 1950 et suivantes) et n'ont ainsi pas fait valoir leurs droits à la retraite. Pour ces individus, il n'est pas possible d'identifier parmi les trimestres ASS utiles ceux qui s'avèreront en définitive « inutiles à la liquidation des droits », dans la mesure où l'assuré aurait validé suffisamment de trimestres hors ASS pour bénéficier des taux de liquidation et de proratisation maximum.
- [233] Sur cette base et avec ces réserves, le nombre de trimestres acquis au titre de l'ASS par génération varie, en valeur médiane, de 3 pour la génération de 1978 à 15 pour la génération de 1942 :

Tableau 19 : Trimestres ASS utiles dans un régime, par génération

Année de naissance	Pourcentage de la génération ayant validé au moins un trimestre ASS utile à la date du 31/12/2009	Nombre de trimestres ASS utiles validés			
		Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
1942	4,30%	20	6	15	30
1946	4,60%	18	4	13	27
1950	5,00%	14	4	9	19
1954	5,00%	12	3	7	16
1958	5,20%	10	3	5	13
1962	4,50%	9	2	5	11
1966	3,70%	7	2	4	10
1970	2,50%	7	2	4	9
1974	1,30%	5	2	3	6
1978	0,60%	4	2	3	4
Ensemble	3,70%	12	3	7	15

Source : La mission

- [234] Un bénéficiaire de l'ASS valide autant de trimestres qu'il réunit de fois 50 jours d'ASS au cours d'une année civile, et ce dans la limite de quatre trimestres par an. Ces droits modifient la détermination du taux de liquidation et du coefficient de proratisation.

Tableau 20 : Nombre moyen de trimestres validés par individu, par génération

Année de naissance	Trimestres validés		dont trimestres utiles ASS	dont trimestres utiles ASS validés après 55 ans	dont trimestres utiles ASS validés après l'âge légal de départ à la retraite
	Total	dont validés depuis 1984			
1942	149	76	20	13	4
1946	150	86	18	8	2
1950	147	93	14	4	-
1954	131	90	12	-	-
1958	116	91	10	-	-
1962	101	91	9	-	-
1966	86	86	7	-	-
1970	73	73	7	-	-
1974	56	56	5	-	-
1978	46	46	4	-	-
Ensemble	117	85	12	-	-

Source : La mission

- [235] La suite de l'analyse s'intéresse aux générations de 1942 et de 1946 de l'EIC, qui ont pour l'essentiel liquidé leurs droits à la retraite en 2009. Pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ces générations devaient soit être âgées d'au moins 65 ans, soit avoir validé au moins 160 trimestres.
- [236] En moyenne, les individus de ces générations ayant bénéficié de l'ASS au cours de leur parcours ont validé 150 trimestres, dont 19 au titre de l'ASS. Ces trimestres ASS représentent une part significative (23 %) des trimestres validés depuis 1984. Les premiers ont pu bénéficier du dispositif ASS à partir de l'âge de 42 ans, les seconds à partir de 38 ans. L'âge moyen d'acquisition des trimestres ASS est de 55 ans pour ces deux générations. Mais peu de ces trimestres ont été acquis après l'âge légal de départ à la retraite (60 ans).
- [237] Une première simulation permet d'estimer l'effet de la suppression des droits acquis pour le régime général au titre de l'ASS, s'il n'était compensé par aucun autre dispositif. Pour ces individus, le montant de leur pension aurait diminué en moyenne d'environ 24 %. Pour un quart des individus affectés par cette mesure, la pension aurait baissé de plus d'un tiers. A l'opposé, pour un quart des individus cette baisse aurait été inférieure à 7 %.

Tableau 21 : Impact de la suppression des droits à la retraite au titre de l'ASS sans aucune compensation

Année de naissance	Pourcentage des bénéficiaires de l'ASS impactés	Impact moyen sur le niveau de la pension ...		
		... sur le taux de liquidation	... sur le coefficient de proratisation	... total
1942	51 %	-17%	-12%	-26%
1946	77 %	-11 %	-14%	-23%

Source : La mission

[238] Cela étant, les chômeurs non indemnisés de plus de 55 ans et ayant cotisés au moins 20 ans peuvent bénéficier jusqu'à 20 trimestres non cotisés. Dans l'hypothèse où les trimestres ASS utiles acquis après l'âge de 55 ans²² sont compensés par ce dispositif, l'impact de la suppression des droits à la retraite de l'ASS serait réduit.

Tableau 22 : Impact de la suppression des droits à la retraite au titre de l'ASS avec compensation pour les trimestres acquis après 55 ans par des bénéficiaires ayant cotisé plus de 20 ans

Année de naissance	Pourcentage des bénéficiaires de l'ASS impactés	Impact moyen sur le niveau de la pension ...		
		... sur le taux de liquidation	... sur le coefficient de proratisation	... total
1942	35 %	-9%	-6%	-13%
1946	67 %	-8 %	-10%	-17%

Source : La mission

[239] Les cotisations de retraite complémentaire au régime général de la Sécurité sociale permettent aux salariés de bénéficier d'une pension complémentaire au titre de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO). Les salariés cadres ou assimilés cotisent et accumulent en plus des droits auprès de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC).

[240] La suppression des droits à la retraite complémentaire acquis au titre de l'ASS diminuerait de fait la pension des bénéficiaires de l'ASS. Selon les premiers résultats, les bénéficiaires de l'ASS non cadres des générations de 1942 et de 1946 ont cumulé en moyenne 175 points, soit un complément retraite moyen annuel estimé à 210 € à sa valeur de 2009. Les bénéficiaires de l'ASS cadres ont quant à eux cumulé en moyenne 655 points ARRCO et 775 points AGIRC, soit une pension complémentaire de 1 040 €²³.

²² Et que ces bénéficiaires de l'ASS n'ont pas cotisé de trimestres après l'âge de 55 ans.

²³ Ces moyennes sont calculées sur l'ensemble des bénéficiaires de l'ASS pour lesquels ce salaire est connu et supérieur à 10 €/jour.

[241] Au total, une suppression des droits à retraite non cotisés, du fait de la bascule des nouveaux entrants dans le régime du RSA, a des effets non négligeables, soit par diminution du montant de la retraite, soit par allongement de la durée d'activité ou de présence au RSA. Ces effets objectifs montrent, *a contrario*, le caractère extrêmement favorable du régime actuel de l'ASS. Ils sont à apprécier au regard des trois considérations déjà évoquées :

- le lien entre ASS et trimestres gratuits de retraite fait que ceux qui, pour des raisons de seuil de revenus sont exclus du bénéfice de l'ASS, perdent aussi le bénéfice de ces droits à retraite ;
- la différence de traitement entre allocataires des différents minima sociaux est peu justifiée en équité ;
- l'acquisition illimitée de droits à retraite non cotisés assimile l'actuelle ASS, pour les allocataires les plus âgés, à un système de préretraite, à rebours des évolutions de ces dernières années qui ont progressivement supprimé ces systèmes.

[242] Ces effets de la suppression des droits à retraite non cotisés ont également un impact non négligeable sur les pensions de réversion.

3.3 Une réévaluation des avantages accordés aux demandeurs d'emploi non indemnisés demanderait au préalable d'être en capacité d'estimer le coût

[243] Comme évoqué ci-dessus en 3.1, si les avantages retraite particuliers aux allocataires de l'ASS étaient supprimés, il serait envisageable de compenser cette suppression par un remodelage des avantages dont bénéficient tous les demandeurs d'emploi non indemnisés, en distinguant ainsi clairement les objectifs et instruments des différentes politiques publiques.

[244] Au 30 septembre 2011²⁴, 2 430 000 demandeurs d'emploi de toutes catégories (A, B, C, D et E) n'étaient pas indemnisables par le régime d'assurance chômage, y compris ceux bénéficiant d'une allocation de solidarité²⁵ (20 %), dont l'ASS. La moitié avaient été inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi plus de deux ans au cours des cinq dernières années, et un tiers plus de trois ans. Les entrants entre le 1^{er} octobre 2010 et le 31 mars 2011 (1 263 000 non indemnisables par le RAC ou le régime de solidarité) étaient encore inscrits trois mois après pour 71 % d'entre eux, et six mois après pour 58 %.

[245] Depuis les dernières modifications au 31 décembre 2010²⁶, et aux termes de l'article R.351-12 du code de la sécurité sociale, la première période de chômage non indemnisée est prise en compte pour des droits à retraite non cotisés dans la limite de 18 mois. Toute période ultérieure de chômage non indemnisé est prise en compte dans la limite d'un an. Cette limite est portée à cinq ans pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans à la fin de l'ARE qui peuvent justifier d'une durée de cotisations retraite de 20 ans et ne relèvent pas d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse²⁷.

[246] Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) compense auprès du régime général –comme il le fait pour les allocataires de l'ASS (cf. 3.4) le coût de ces avantages retraite-.

²⁴ DARES Analyses n°013 – février 2013.

²⁵ Les allocations de solidarité sont ici comprises comme celles liées à l'indemnisation du chômage. L'ASS est donc incluse, mais pas le RSA ou l'AAH.

²⁶ Cet avantage retraite, antérieurement à 1980, était accordé dans la limite de quatre trimestres par pour toute période de chômage non volontaire.

²⁷ La comptabilisation exhaustive de ces droits, décomptés par Pôle emploi et pris en compte par les régimes de retraite obligatoires de base, fait actuellement l'objet de travaux de fiabilisation.

- [247] La cotisation annuelle de référence est déterminée à partir d'une assiette annuelle forfaitaire (90 % de 2 028 SMIC horaires) et du taux cumulé de la cotisation salariale et patronale de couverture du risque vieillesse du régime général (16,85 %). Les effectifs de chômeurs non indemnisés, communiqués par Pôle emploi aux FSV, sont pris en compte à hauteur de 29 % (arrêté du 24 décembre 1999). Pour 2012, la base des effectifs sur laquelle a été appliqué ce calcul était de 2 344 466²⁸.
- [248] En 2012, la contribution ainsi versée par le FSV a été de 1, 927 Md € en hausse de 10,4 % sur 2011.
- [249] Mais ce mode de calcul, et la contribution qui en résulte, ne se fonde pas sur un calcul du coût réel pour le régime général de retraite des trimestres gratuits octroyés qui, selon le FSV, serait très compliqué, sinon impossible à effectuer sur la base des données aujourd'hui disponibles. En particulier, la base retenue de 29 % des effectifs de demandeurs d'emploi non indemnisés est arbitraire et a évolué dans le temps en fonction des équilibres financiers respectifs du FSV et du régime général et non du coût.
- [250] De ce fait, il n'est pas non plus possible de calculer l'effet d'un remodelage ou d'une amélioration des avantages retraite accordés aux demandeurs d'emploi non indemnisés. Le « recyclage » de la contribution du FSV au titre des avantages retraite des allocataires de l'ASS (1,438 Md € prévu en 2014) -elle aussi arbitraire dans son calcul (cf. 3.4.2) n'a donc pas de sens, sauf en termes de flux financier disponible à l'instant T-.
- [251] En théorie, on pourrait imaginer de modifier le calcul des trimestres non cotisés accordés aux demandeurs d'emploi non indemnisés : par exemple en augmentant les droits de la première période (de 18 mois à deux ans), ou ceux de la deuxième période (en les alignant sur les 18 mois de la première période), ou bien encore de les rendre proportionnels à la durée de chômage non indemnisée (par exemple deux trimestres maximum par année, ce qui éviterait les effets de seuil des calculs actuels).
- [252] Mais ces modifications ne pourraient se fonder que sur une volonté d'améliorer un système dont personne ne connaît le coût réel. Vu les effectifs concernés et l'équilibre actuel et futur du financement des retraites, la mission considère qu'il serait déraisonnable de s'engager dans une telle voie d'emblée, sans disposer au préalable d'éléments probants de chiffrage.

3.4 Les modalités pratiques d'une réforme

3.4.1 Aspects juridiques d'une modification des droits à retraite

- [253] Le principe de l'acquisition de trimestres non cotisés par les allocataires de l'ASS est prévu à l'article R. 351-12 4° c du code de la sécurité sociale.
- [254] Pour ce qui est du financement de ce droit :
- pour le régime général, la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) des droits à retraite liés aux périodes de perception de l'ASS est prévue à l'article L. 135-2 4°b du code de la sécurité sociale ;
 - Les droits à trimestre gratuits non cotisés des allocataires de l'ASS au titre des régimes de retraite complémentaire obligatoires (AGIRC-ARRCO) sont, aux termes de l'article 49 modifié de la loi du 17 janvier 2002 portant modernisation sociale, versés par le fonds de solidarité vieillesse à l'AGIRC-ARRCO dans le cadre d'une convention conclue entre l'Etat et ces organismes. Cette dernière avait été conclue le 23 mars 2000. Le montant en est arrêté annuellement par le ministre chargé des affaires sociales et le ministre chargé du budget.

²⁸ Source : rapport d'activité 2012 du FSV – 5 juin 2013

- [255] La modification ou la suppression des droits à retraite de l'ASS peut donc s'effectuer dans son principe par voie réglementaire, mais la mise à jour du principe de leur financement par le FSV demanderait une disposition législative, qui peut être portée dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale.

3.4.2 Les circuits de financement des cotisations retraite

- [256] La compensation des trimestres gratuits non cotisés des allocataires de l'ASS pour le régime général et pour les retraites complémentaires obligatoires de l'AGIRC-ARRCO est comme indiqué ci-dessus assurée par le fonds de solidarité vieillesse.

- [257] Pour le régime général, le FSV calcule et reverse au régime de retraite obligatoire une soulte calculée sur la base du nombre des allocataires de l'ASS, selon la formule suivante :

$$0,9 * 2\,028 \text{ smic horaire} * \text{effectifs} * \text{taux de cotisation vieillesse au régime de base}^{29}$$

- [258] La contribution ainsi calculée était de 1,264 Md € en 2013, et est prévue à hauteur de 1,438Md € en 2014. Les paramètres de ce calcul, sauf le nombre des allocataires et le taux de cotisation vieillesse, ont une base arbitraire : le taux de 0,9 appliqué au smic horaire a évolué dans le temps en fonction des ressources du FSV (il était initialement de 0,6) ; et le calcul sur la base de 2 028 heures correspond à la durée annuelle du travail antérieure aux 35 heures.

- [259] Surtout, il ne peut pas être mis en regard avec le coût qu'il prétend couvrir : en théorie, il faudrait s'assurer que le résultat de ce calcul correspond au coût réel pour le régime général de départs plus précoces à la retraite, grâce au nombre de trimestres gratuits obtenus par les allocataires de l'ASS. Or, le système d'information de la CNAV ne permet pas de calculer ce coût : il faudrait, au moment de la liquidation des droits à retraite, connaître individuellement les trimestres gratuits ainsi acquis, et calculer le différentiel avec l'abattement qui serait appliqué pour cause de trimestres manquants.

- [260] Il n'est donc pas possible de savoir si le reversement du FSV à la CNAV et au régime agricole couvre suffisamment ou insuffisamment, ou bien surfinance, le coût réel de ces trimestres gratuits.

- [261] Les allocataires de l'ASS, à la différence des autres demandeurs d'emploi non indemnisés (cf. 3.3.), bénéficient également de la prise en charge gratuite de cotisations AGIRC-ARRCO, pour un montant de 293 millions d'euros en 2013 (32 M € au titre de l'AGIRC et 261 M € au titre de l'ARRCO). Contrairement au mode de calcul du régime général, basé sur une formule et le nombre de bénéficiaires, cette contribution est fixée annuellement par un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre du budget³⁰.

- [262] Elle repose sur une formule de calcul prévue par une convention du 23 mars 2000 avec l'Etat, mise en œuvre par le GIE AGIRC-ARRCO, sur la base des données statistiques fournies par Pôle emploi. Elle fait intervenir les effectifs d'allocataires à l'ASS, le nombre de jours indemnisés, et les taux de cotisations aux régimes de retraite complémentaire. L'avantage ainsi acquis par les allocataires de l'ASS *via* la contribution du FSV est, aux conditions de 2012, de 15,36 € pour les non cadres et de 33,15 € pour les cadres de droit annuel à retraite complémentaire par trimestre.

²⁹ Au total (part patronale et part salariale) 15,25 % sous plafond de la sécurité sociale et 2 % sur la totalité du salaire au 1^{er} janvier 2014.

³⁰ Pour 2013, arrêté du 8 mars 2013.

[263] L'alignement de l'ASS sur la situation des autres demandeurs d'emploi non indemnisés générerait pour le FSV une économie de 1,75 Md € en base 2014 (1,437 Md € au titre du régime général et 313 M € au titre de l'AGIRC-ARRCO), si l'on se réfère à la base actuelle de calcul (le nombre d'allocataires actuels)³¹. Cependant, cette économie immédiate pour le FSV n'en est pas une pour le régime général et l'AGIRC-ARRCO, puisque le principe de la répartition fait que les prestations de retraite d'aujourd'hui sont financées par les cotisants d'aujourd'hui, contribution FSV incluse. Autrement dit, l'arrêt des contributions du FSV se traduirait par une perte équivalente du régime général et de l'AGIRC-ARRCO. Ce n'est qu'au fur et à mesure du départ à la retraite des allocataires de l'ASS (qu'ils le soient encore ou non lors de ce départ) que les économies se concrétiseraient, soit du fait d'un départ plus tardif (pour avoir cotisé suffisamment de trimestres pour bénéficier du taux plein), soit par application des coefficients de minoration et de proratisation des retraites (pour trimestres manquants).

[264] A court terme, cette perte d'une contribution affectée devrait être compensée pour le régime général et l'AGIRC-ARRCO. Cette compensation ne pose pas de problèmes de principes, dès lors qu'il est devenu aujourd'hui évident que la vision de l'équilibre de la branche vieillesse doit s'appréhender globalement CNAV+FSV. Pour être en phase avec les avantages déjà acquis de trimestres non cotisés, donc avec la charge pour les régimes de retraite, elle pourrait s'effectuer:

- pour le régime général, par réaffectation de la même ressource du FSV vers la CNAV pour retrouver les mêmes équilibres immédiats de recettes et de dépenses (cette solution permettant de maintenir la construction d'un financement princeps du régime général par les cotisations, complété par des ressources de solidarité *via* le FSV), avec une diminution progressive en fonction des effectifs historiques d'allocataires de l'ASS calculée sur la base des tables de mortalité (le suivi individuel n'étant pas matériellement gérable);
- pour l'AGIRC-ARRCO, par le même système de financement issu du FSV calé sur le coût des retraites complémentaires servies aux ex allocataires de l'ASS, qui décroîtrait progressivement avec l'évolution démographique. La formule serait assise là aussi sur le nombre historique des allocataires de l'ASS, avec actualisation des effectifs en fonction des tables de mortalité.

4 LES ASPECTS JURIDIQUES TRANSVERSAUX DES DIFFERENTS SCENARIOS

4.1 Les scénarios proposés s'inscrivent dans le respect du principe d'égalité

4.1.1 Une modification des caractéristiques de l'ASS portant sur le seul flux entrant ne serait pas contraire au principe d'égalité

[265] Dans le cadre du premier scénario d'alignement partiel des caractéristiques de l'ASS sur celles du RSA, se pose une question de droit relative à la mise en œuvre du principe d'égalité.

[266] En effet, dans l'hypothèse où l'alignement de l'ASS sur le RSA, par exemple par l'application du forfait logement, ne porterait que sur le flux, ceci engendrerait une inégalité de traitement entre les actuels bénéficiaires de l'ASS, qui seraient exemptés de ce forfait, et les nouveaux entrants à l'ASS qui se verraient appliquer le forfait logement. L'application du forfait logement peut générer des écarts de revenu substantiels s'agissant de revenus faibles, de l'ordre de 60 à 150 € selon la composition familiale du foyer.

³¹ Compte non tenu du report des sortants de l'indemnisation chômage qui, à défaut de l'ASS, bénéficieraient du dispositif général de trimestres gratuits des demandeurs d'emploi non indemnisés, également à charge du FSV. Ils rentreraient donc dans la base de calcul de ce reversement du FSV au régime général, soit 29 % des effectifs.

[267] La même question se pose dans l'hypothèse d'un alignement de la base ressources de l'ASS sur celle du RSA, par exemple en y intégrant les prestations familiales (allocations familiales en particulier) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH). La fin de la possibilité de cumul de l'AAH et de l'ASS conduirait à une réduction substantielle du revenu de ses bénéficiaires, jusqu'à 38 % pour une personne seule qui conserverait le seul bénéfice de l'AAH.

[268] L'hypothèse d'un alignement partiel des caractéristiques de l'ASS sur celles du RSA et l'application de cette ASS « réformée » aux seuls nouveaux entrants ne contrevient pas au principe d'égalité (*cf.* note de la direction des affaires juridiques en pièce jointe). Ainsi, le Conseil constitutionnel a admis que la succession de deux régimes dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité. En effet, interdire toute différence de traitement résultant de l'application de nouvelles règles à une date donnée reviendrait à interdire toute réforme. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel tient compte du caractère temporaire de la différence de traitement.

4.1.2 Une suppression de l'ASS avec une préservation transitoire du stock de bénéficiaires ne créerait pas de rupture d'égalité

[269] La suppression pure et simple de l'ASS pourrait également soulever la même difficulté juridique d'égalité de traitement si elle ne concernait, là encore, que le flux. Les potentiels bénéficiaires de l'ASS seraient dès lors orientés vers le RSA auquel ils devraient pouvoir prétendre. Dans ce scénario, coexisteraient des bénéficiaires « historiques » de l'ASS et des bénéficiaires du RSA qui auraient perçu l'ASS si celle-ci n'avait pas été supprimée.

[270] La problématique posée par ce second scénario est en grande partie la même que celle exposée pour le premier scénario puisqu'il s'agit de traiter différemment des catégories de personnes selon leur situation au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ce scénario ne rencontre pas plus d'obstacle constitutionnel que le précédent.

[271] Le maintien de l'ASS pour une période déterminée autorisant une mise en œuvre progressive du nouveau dispositif (« régime d'extinction ») permet par ailleurs de prendre en compte les situations légalement acquises des bénéficiaires historiques de l'ASS.

S'agissant des droits retraite, il n'est pas envisageable de créer des droits retraite pour une catégorie de bénéficiaires du RSA répliquant en quelque sorte les droits dont bénéficient aujourd'hui les allocataires de l'ASS. En effet, la jurisprudence relative aux situations légalement acquises ne serait pas applicable, les personnes concernées n'ayant pas bénéficié du régime de l'ASS, à la différence du « stock ».

4.2 La procédure pré-contentieuse engagée par la Commission européenne contre la France au sujet du RSA doit inciter à ne pas renforcer le lien entre RSA et retour à l'emploi

4.2.1 La Commission européenne considère que le RSA constitue une aide de retour à l'emploi et, à ce titre, doit être ouvert à tout ressortissant communautaire

[272] La Commission européenne a engagé une procédure pré-contentieuse contre la France suite à un dépôt de plainte de ressortissants communautaires contestant le refus d'attribution du RSA qui leur est opposé en application du 5^{ème} alinéa de l'article L. 262-6 du CASF. Celui-ci dispose que l'accès au RSA est refusé aux ressortissants communautaires entrés en France pour y rechercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre. La Commission européenne estime qu'une telle disposition est contraire au principe fixé par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) d'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux en matière d'accès à l'emploi et aux prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail de l'Etat membre d'accueil.

[273] En effet, la Commission européenne considère que le RSA doit être assimilé à une « **prestation financière destinée à faciliter l'accès au marché du travail** » au sens de la jurisprudence de la CJUE (arrêt Vatsouras du 4 juin 2009 notamment) et, qu'à ce titre, il ne peut être dérogé au principe de l'égalité de traitement dont bénéficient les ressortissants communautaires.

[274] En réponse à la mise en demeure adressée par la Commission européenne, la France défend, au contraire, que le RSA constitue une « **prestation d'assistance sociale** » au sens de l'article 24 §2 de la directive 2004/38 et que le RSA peut dès lors bénéficier de la dérogation au principe de l'égalité de traitement prévue par cet article qui précise que les Etats membres ne sont pas tenus d'accorder ces prestations d'assistance sociale aux ressortissants communautaires pendant les trois premiers mois de leur séjour ou pendant la période plus longue prévue à l'article 14 §4 b) durant laquelle les ressortissants communautaires entrés sur le territoire de l'Etat membre d'accueil pour y chercher un emploi « *sont en mesure d'apporter la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés* ».

[275] Dans le cadre d'un contentieux opposant des ressortissants roumains à l'Allemagne (« affaire Dano »), l'avocat général a conclu, le 20 mai 2014, à la possibilité pour l'Allemagne de refuser le bénéfice de « prestations sociales pour demandeurs d'emploi indigents » à des ressortissants d'autres Etats membres qui se rendent en Allemagne dans le seul but de bénéficier de ces prestations ou de rechercher un emploi. Ces conclusions vont dans le sens de la position française mais ne lient pas la CJUE dont la Commission européenne attend vraisemblablement la décision pour décider de l'opportunité de la poursuite de la procédure engagée contre la France.

4.2.2 Une évolution du RSA dans le sens d'une articulation plus étroite avec l'emploi pourrait affaiblir la position française selon laquelle le RSA relève de l'aide sociale et non de l'indemnisation du chômage, sauf si la France parvenait à faire admettre que cette articulation est circonscrite au sein d'un RSA spécifique, ce qui n'est pas acquis

[276] Cette procédure en cours doit inciter à la prudence dans le cadre de la mise en œuvre du scénario de suppression de l'ASS dans l'hypothèse où cette suppression s'accompagnerait d'une modification des dispositions relatives au RSA. Le risque de requalification du RSA en « *prestation financière destinée à faciliter l'accès au marché du travail* » serait accru si le RSA évoluait en reprenant tout ou partie des caractéristiques de l'ASS. En effet, une telle évolution renforcerait l'articulation du RSA avec l'emploi, l'ASS constituant actuellement le second niveau de l'indemnisation du chômage.

[277] Ce renforcement de l'articulation du RSA avec l'emploi serait particulièrement visible si était décidée la création d'un « RSA spécifique » reprenant certaines conditions ou obligations de l'ASS (condition préalable d'activité, obligation d'inscription à Pôle Emploi, cf. 2.5.2.). A tout le moins, ce « RSA spécifique » devrait logiquement être ouvert aux ressortissants communautaires, comme l'est aujourd'hui l'ASS.

[278] *A contrario*, la création d'un RSA spécifique davantage articulé avec l'emploi et ouvert aux ressortissants communautaires pourrait permettre à la France, dans son argumentation, de distinguer le RSA de droit commun, à vocation sociale, du RSA spécifique, tourné vers la réinsertion professionnelle et, à ce titre, ouvert aux ressortissants communautaires. Cette distinction simplificatrice devrait être cantonnée à la seule argumentation juridique, l'objectif assigné au RSA à sa création demeurant la réinsertion sociale et professionnelle de l'ensemble de ses bénéficiaires. Cette distinction pourrait permettre de préserver le RSA de droit commun de toute éventuelle obligation d'ouverture complète aux ressortissants communautaires.

[279] Il est cependant difficile d'apprécier à ce stade lequel de ces deux effets (« contamination du RSA de droit commun par un RSA spécifique étroitement articulé avec l'emploi » ou au contraire « articulation avec l'emploi cantonnée au RSA spécifique ») prédominera dans l'analyse de la Commission européenne. L'opportunité de créer un tel RSA spécifique se pose d'autant plus que les conclusions de l'avocat général dans l'affaire susmentionnée, si elles sont suivies par la CJUE, devraient conduire la Commission à clôturer la procédure engagée contre la France.

4.2.3 Sans pour autant créer un RSA avec des conditions particulières, une catégorie de bénéficiaires du RSA pourrait être identifiée afin de mettre en œuvre un financement dérogatoire par l'Etat

[280] Si la création d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires du RSA (« RSA spécifique ») à laquelle seraient associés des droits et devoirs distincts, à l'instar de ce qui a été fait avec l'institution du RSA majoré (ex-API), pourrait s'avérer délicate, rien ne semble empêcher, en revanche, d'**identifier une catégorie de bénéficiaires dont l'allocation ferait l'objet d'un financement par l'Etat** et non par les conseils généraux. Ce mécanisme dérogatoire de financement intégral par l'Etat des volets « socle » et « activité » est d'ores et déjà à l'œuvre pour le RSA jeunes.

4.2.4 En cas de suppression de l'ASS, les ressortissants communautaires qui auraient eu l'ASS si celle-ci avait été préservée pourront bénéficier du RSA dans les conditions de droit commun

[281] En cas de suppression pure et simple de l'ASS sans création d'un RSA spécifique, les ressortissants communautaires qui auraient bénéficié de l'ASS si celle-ci avait été maintenue pourront quoi qu'il en soit avoir accès au RSA dans les mêmes conditions que les autres « futurs bénéficiaires potentiels de l'ASS ».

[282] Pour pouvoir bénéficier du RSA, les ressortissants communautaires doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. Or, les ressortissants communautaires acquièrent un droit de séjour permanent lorsqu'ils ont résidé régulièrement et de manière ininterrompue pendant cinq ans, soit la même durée que celle exigée pour la condition préalable d'activité requise pour bénéficier de l'ASS. Dès lors, un ressortissant communautaire qui aurait pu bénéficier de l'ASS pourra percevoir le RSA, dès lors que ses ressources sont inférieures au plafond du RSA. La suppression de l'ASS est donc sans incidence sur l'accès des ressortissants communautaires qui sont demandeurs d'emploi en fin de droit à un minimum social.

Encadré n°2 : Conditions applicables aux ressortissants communautaires pour pouvoir bénéficier du revenu de solidarité active

Art. L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles :

Pour pouvoir bénéficier du RSA, le ressortissant d'une Etat membre de l'Union européenne doit répondre à deux exigences cumulatives:

- ◆ remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour
- ◆ avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande.

La condition de durée de résidence de trois mois n'est cependant pas opposable à la personne :

- ◆ qui exerce une activité déclarée
- ◆ qui a exercé une telle activité en France et qui, soit est en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suit une formation professionnelle, soit est inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.

Art. L. 122-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

Le ressortissant communautaire qui a résidé de manière légale et ininterrompue en France pendant les cinq années précédentes acquiert un droit au séjour permanent sur l'ensemble du territoire français.

[283] Par ailleurs, l'identification d'une catégorie de bénéficiaires du RSA pris en charge par l'Etat est sans incidence sur les conditions d'accès au RSA des ressortissants communautaires

CONCLUSION

- [284] Les deux scénarios qu'il a été demandé à la mission d'explorer à l'issue de la première phase de ses travaux -qui ont en commun à la demande des commanditaires de porter sur le flux des nouveaux entrants et non les bénéficiaires actuels de l'ASS- ont chacun des avantages et des inconvénients, et le choix à opérer dépend du poids accordé à chacun d'entre eux. Comme lors des réflexions menées par les administrations en 2010, la mission n'a pas été en mesure d'opérer un chiffrage exhaustif des effets de chacun des scénarios, faute de données statistiques mobilisables dans les délais du rapport.
- [285] Le maintien d'une ASS dont quelques critères -en particulier l'introduction d'un forfait logement, le non cumul avec l'AAH, et le calcul des ressources sur les trois derniers mois- seraient alignés sur ceux du RSA est plus simple juridiquement, et plus rapide à mettre en œuvre. Ses effets, si on se limite à cette évolution *a minima*, sont mesurables à partir des données disponibles et plus rapides, y compris en termes budgétaires. Pôle emploi restant gestionnaire de l'allocation, la continuité de l'accompagnement des allocataires vers un retour à l'emploi est plus simple à assurer. Mais c'est un scénario qui ne permet pas une simplification du paysage des minima sociaux, alourdissant les charges de gestion de Pôle emploi et faisant perdurer des inégalités entre situations identiques difficilement justifiables. Son impact d'économies budgétaires est moindre, et il est vraisemblable que ce simple aménagement repoussera à un horizon lointain la perspective d'une fusion avec le RSA, régulièrement évoquée depuis vingt-cinq ans.
- [286] La bascule des nouveaux entrants dans le RSA serait à l'inverse porteuse d'une vraie simplification, envisagée depuis la création du RMI comme revenu minimum à caractère universel en 1988. Elle permet plus d'égalité à situations comparables. Et elle maximise les gains pour les finances publiques à court terme, comme à long terme avec la suppression de l'avantage retraite particulier aux allocataires du ASS, qui ne se justifie ni en équité, ni dans le contexte des réformes successives des retraites. Mais elle nécessite une mesure législative, et comporte une part d'incertitudes sur le nombre des perdants et l'ampleur des pertes, qui ne pourrait être pleinement levée qu'au premier semestre 2015 avec l'approfondissement des travaux statistiques en cours ; incertitude toutefois atténuée dans la mesure où la réforme ne toucherait pas les bénéficiaires actuels de l'ASS – il n'y aurait donc pas de vrais perdants. Il faut aussi prendre en compte dans ce scénario la problématique du transfert de charges aux départements, dans un contexte d'incertitudes sur le futur schéma d'organisation des collectivités locales, et donc du devenir du RSA et de sa gestion. C'est pour répondre à ce dernier enjeu que la mission propose un scénario transitoire de financement par l'Etat des « ex ASS » au sein du RSA, afin de contourner la difficulté d'un transfert de charges aux départements.
- [287] Aucun des deux scénarios ne rencontre d'obstacles juridiques particuliers, notamment quant au respect du principe constitutionnel d'égalité, sous réserve de prévoir un mécanisme d'extinction à terme du bénéfice de l'ASS pour les allocataires actuels, ce qui peut s'envisager assez aisément sans toucher un effectif important, vue la durée moyenne de présence des allocataires dans l'ASS.

Anne-Claire AMPROU
Inspectrice des affaires sociales

Michel Peltier
Inspecteur général des affaires sociales

Nicolas Le Ru
Inspecteur adjoint des finances

Claire Chauffour-Rouillard
Inspectrice des finances

Laurent Vachey
Inspecteur général des finances

LETTRE DE MISSION



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Les Ministres

- 3 FEV. 2013

PARIS, LE

Madame le Chef de service de l'Inspection générale des finances,
Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale des affaires sociales,

Instaurée en 1984, l'allocation spécifique de solidarité (ASS) bénéficie aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, suivant des conditions d'activité antérieure et de ressources.

Si les contours du dispositif n'ont guère évolué depuis 30 ans, le nombre de bénéficiaires est passé de près de 100 000 fin 1984 à plus de 400 000 aujourd'hui, pour une dépense évaluée à 2,4 milliards d'euros en 2014. En outre, d'un côté la réglementation d'assurance chômage a régulièrement changé. Et de l'autre, le système de solidarité a été modifié, en particulier avec la création du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active (RSA).

Dans son rapport de 2005, la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch, envisageait l'intégration dans une même prestation de solidarité de la majorité des minima sociaux (RMI, ASS, API) et des aides fiscales (notamment la prime pour l'emploi) de soutien aux travailleurs à bas salaire. Si le « livre vert vers un revenu de solidarité active » de 2008 envisageait d'intégrer l'ASS dans la nouvelle prestation, en proposant notamment sa mise en extinction progressive, ce scénario n'a finalement pas été retenu par la loi de 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ».

Pour autant, ce questionnement quant à la coexistence de plusieurs dispositifs de solidarité et d'intéressement à la reprise d'un emploi, de même que leur articulation avec les revenus d'activité et les prestations d'assurance chômage, reste d'actualité. Ainsi le député

101, RUE DE GRENELLE – 75700 PARIS

TÉLÉPHONE : 01 49 55 31 11 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 96 48

Christophe Sirugue, à qui le Premier ministre a confié début 2013 une mission sur les dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, préconise dans son rapport *« d'engager une réflexion sur l'harmonisation de l'ensemble de ces dispositifs [d'intéressement, notamment de l'ASS], qui génèrent une complexité préjudiciable à de nombreux niveaux »*.

Il nous semble aujourd'hui utile d'engager une réflexion sur l'évolution de l'allocation spécifique de solidarité. Ces travaux viseront à dégager des pistes d'amélioration de l'efficacité de cette dépense, avec entre autres comme objectif d'encourager la reprise d'emploi. Dans ce cadre, la réflexion portera notamment sur les évolutions permettant de renforcer la simplicité, la cohérence et la lisibilité des dispositifs de solidarité envers les actifs en recherche d'emploi.

Votre mission consistera à élaborer un diagnostic de l'ASS et de son articulation avec le régime d'assurance chômage et les autres allocations de solidarité ; puis à proposer plusieurs scénarios de réforme du dispositif, prenant en compte l'ensemble du parcours de prise en charge par les régimes d'assurance et de solidarité, qui doit être pensé en cohérence avec l'objectif de sécurisation des parcours professionnels et d'amélioration des perspectives de retour à l'emploi. Ceux-ci devront être pensés en cohérence avec les prestations d'accompagnement et de formation dont bénéficient par ailleurs ces allocataires.

Pour chacun des scénarios, vous vous attacherez à mettre en évidence d'une part les impacts sur la situation des différentes catégories de personnes concernées, et les enjeux en termes de finances publiques, notamment pour chacun des financeurs.

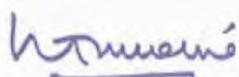
En vue de contribuer utilement à la préparation de la programmation triennale 2015-2017, nous souhaitons que ces travaux puissent être menés avec la diligence nécessaire pour permettre :

- Une première restitution des éléments de diagnostic et des principaux scénarios d'évolution et de leurs impacts macro-économiques, pour le 31 mars 2014 ;
- Puis une évaluation approfondie du ou des scénarios centraux, assortis de préconisations opérationnelles, pour le 31 mai 2014.

Dans la conduite de ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur les expertises de la direction du trésor, de la direction du budget, de la délégation générale de l'emploi et de la

formation professionnelle, de la direction de l'animation de la recherche et des études et des statistiques, de la direction générale de la cohésion sociale ainsi que de Pôle emploi. En revanche, il est souhaitable que votre mission n'interfère en rien avec les négociations relatives à l'assurance chômage. Pour autant, sa réflexion devra logiquement se nourrir des exercices conduits en parallèle, comme l'expérimentation du « dossier de demande simplifié ».

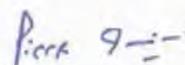
Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur les chefs de services, l'expression de notre considération distinguée.



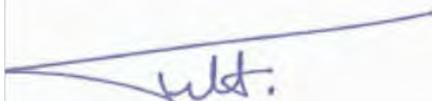
Marisol TOURAINE



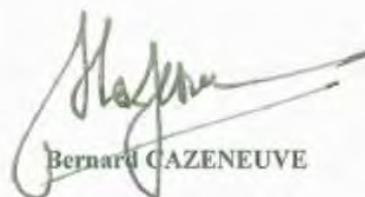
Michel SALIN



Pierre MOSCOVICI



Marie-Arlette CARLOTTI



Bernard CAZENEUVE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinets ministériels

Renaud Villard, cabinet de la Ministre des affaires sociales et de la santé
Jean Pierre Testaud, cabinet du Ministre des finances et des comptes publics
Pierre Edouard Batard, cabinet du Ministre des finances et des comptes publics
Myriam Métails, cabinet du Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social
Delphine Prady, cabinet du Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Hugues De Balathier-Lantage, adjoint à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Alexandre Delpont, chef de la mission des affaires financières
Sylvie Dubois, chef de Mission de l'indemnisation du chômage, sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

Direction de la sécurité sociale

Agathe Denechère, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
Jean-Benoît Dujol, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
Virginie Leheuzey, chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement,
Brice Lepetit, chef du bureau des régimes professionnels de retraite et des institutions de la protection sociale complémentaire
Erwan Le Bras, chef du bureau des régimes de retraite de base
Céline Carel, chef du bureau des études et de l'évaluation
Marie Marcena, adjointe au chef du Bureau des régimes professionnels de retraite et des institutions de protection sociale complémentaire
Arnaud Beaumard, adjoint au chef du bureau des régimes de retraite de base

Direction générale de la cohésion sociale

Brigitte Bernex, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Vincent Billerey, chef du bureau des minima sociaux

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Franck Von Lennep, Directeur
Magda Tomasini, sous-directrice de l'observation de la solidarité DREES
Julie Labarthe, chef du bureau Lutte contre l'exclusion
Gwennaël solard, chef du bureau Retraites

Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques

Christel Colin, chef de service - adjointe au Directeur
Chloé Tavan, chef du département Marché du Travail
Anne Billaut, adjoint au chef du département Marché du Travail

Direction générale du Trésor

Emmanuel Bretin, sous-directeur, sous-direction politiques sociales et de l'emploi
Franck Arnaud, chef du bureau retraites et redistribution, sous-direction politiques sociales et de l'emploi

Hélène Blake, adjointe au chef de bureau, bureau Retraites et Redistribution - POLSOC3, sous-direction politiques sociales et de l'emploi

Direction du budget

Gautier Bailly, sous-directeur, sixième sous-direction de la direction du budget

Vincent Chip, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle, direction du budget

Salam Hilal, bureau de l'emploi et de la formation professionnelle, direction du budget

Direction des affaires juridiques

Benoît Dingremont, chef du bureau du droit public général et constitutionnel

Serge Marasco, bureau du droit public général et constitutionnel

Alexandra Cuisiniez, bureau droit européen et international

Inspection générale des finances

François Auvigne, Inspecteur général des finances, co-auteur du rapport sur la fiscalité des ménages

Nathanaël Masson-Schuler, inspecteur des finances, rapporteur du groupe de travail sur la fiscalité des ménages

Direction générale des collectivités locales

Françoise Tahéri, Sous-directrice des finances locales et de l'action économique

Caisse nationale des allocations familiales

Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales

Guillaume George, responsable du pôle solidarités

Mariette Daval, responsable adjointe, département logement, vie sociale et solidarités

Pôle Emploi

Thomas Cazenave, directeur général adjoint

Claude Georges, directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures

Jean-Luc Ravis, directeur territorial Seine et Marne

Fonds de Solidarité

Dominique Lacambre, directeur

Fonds de solidarité vieillesse

Bernard billon, directeur

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Virginie Guy-Lagoutte, chef du pôle particuliers, service innovation et services aux usagers

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Amalia Giakoumakis

ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES COMPAREES DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITE SPECIFIQUE ET DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

1 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT DES DIFFERENCES FONDAMENTALES QUI DOIVENT CEPENDANT ETRE NUANCEES

1.1 L'ASS et le RSA poursuivent des objectifs différents mais constituent tous les deux des minima sociaux

[288] L'allocation de solidarité spécifique (ASS), dont la création remonte à 1984³², visait en premier lieu à prendre le relais de l'assurance chômage dans un contexte de développement du chômage de longue durée. Il s'agit d'un revenu de remplacement pour les travailleurs involontairement privés d'emploi (art. L.5421-2 du code du travail). Elle constitue le second niveau de l'indemnisation du chômage après l'épuisement des droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) dont elle prend le relais. En 2013, l'ASS comptait 493 800 bénéficiaires, dont 437 000 indemnisés (France entière).

[289] Le revenu de solidarité active (RSA) est la principale aide sociale. Institué en 2008³³, il est l'héritier du revenu minimum d'insertion (RMI) lui-même créé en 1988, dont la gestion a été transférée en 2004 aux départements. Le RSA a pour objectif essentiel d'assurer à ses bénéficiaires des ressources minimales d'existence et de faciliter leur insertion sociale. A fin 2013, 2 296 000 foyers bénéficiaient du RSA.

[290] Si l'ASS s'inscrit dans le prolongement de l'assurance chômage, elle permet aux travailleurs privés d'emploi de disposer d'un revenu minimum qui prend la forme d'une allocation journalière forfaitaire. L'ASS constitue ainsi un minimum social, tout comme le RSA.

1.2 L'ASS exige une condition préalable d'activité qui n'est pas requise pour le RSA, à l'exception des jeunes de 18 à 25 ans

[291] Les bénéficiaires de l'ASS se distinguent, à titre principal, de ceux du RSA par leur activité antérieure et leur statut impératif de demandeur d'emploi. S'agissant d'un revenu de remplacement du revenu d'activité et à l'instar de ce qui est prévu pour l'ARE, le demandeur de l'ASS doit, pour pouvoir en bénéficier, être apte au travail et rechercher un emploi. La condition de recherche effective d'un emploi est satisfaite lorsque l'intéressé est inscrit comme demandeur d'emploi et qu'il accomplit des actes positifs et répétés pour retrouver un emploi.

[292] Pour pouvoir bénéficier de l'ASS, l'intéressé doit en outre justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin de son contrat de travail. Une fois les droits ouverts à ce titre, ils sont considérés comme acquis sans recalcul des durées en cas de reprise d'activité sous réserve d'avoir épuisé les éventuels droits à l'assurance chômage et à condition que la reprise de droits n'intervienne pas plus de quatre ans après la date de l'admission à l'ASS ou la date de son dernier renouvellement.

³² Ordonnance n°84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi.

³³ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

[293] S'agissant du RSA, aucune condition préalable d'activité n'est requise sauf pour les jeunes de 18 à 25 ans qui doivent avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins le double du nombre d'heures annuelles - soit deux fois 1 607 heures - au cours des trois dernières années.

1.3 L'ASS, allocation forfaitaire, comporte également une dimension différentielle qui la rapproche du RSA

[294] Pour bénéficier de l'ASS, les ressources mensuelles du demandeur doivent être inférieures à 70 fois le montant journalier de l'ASS, soit 1 127,70 € en 2014 pour une personne seule et à 110 fois le même montant pour une personne vivant en couple, soit 1 772,10 € en 2014. Lorsque le total des ressources prises en considération excède le plafond, l'allocation n'est versée qu'à concurrence d'un montant global de ressources égal au plafond.

[295] L'ASS constitue ainsi une allocation de nature forfaitaire mais comporte une dimension différentielle en cas de dépassement du plafond. Elle comporte également une dimension différentielle dans le cadre du dispositif d'intéressement qui lui est rattaché afin d'inciter à la reprise d'activité (cf. 1.3.2.1.). Au 30 septembre 2013, 37 050 allocataires de l'ASS percevaient un taux différentiel. Plus de la moitié des bénéficiaires de l'ASS à taux différentiel perçoit une allocation journalière inférieure à dix euros.

Tableau 23 : Répartition par taux versé des allocataires de l'ASS percevant un taux différentiel au 30 septembre 2013 (France entière)

Montant journalier versé au titre de l'ASS	Effectif	Effectif en % du nombre de bénéficiaires de l'ASS à taux différentiel
moins d'1 euro	870	2 %
>= 1 euro et < 2 euros	1 195	3 %
>= 2 euros et < 3 euros	1 510	4 %
>= 3 euros et < 4 euros	1 640	4 %
>= 4 euros et < 5 euros	2 025	5 %
>= 5 euros et < 6 euros	2 270	6 %
>= 6 euros et < 7 euros	2 245	6 %
>= 7 euros et < 8 euros	2 515	7 %
>= 8 euros et < 9 euros	2 615	7 %
>= 9 euros et < 10 euros	2 830	8 %
>= 10 euros et < 11 euros	3 025	8 %
>= 11 euros et < 12 euros	3 510	9 %
>= 12 euros et < 13 euros	3 645	10 %
>= 13 euros et < 14 euros	3 665	10 %
>= 14 euros et < 15 euros	3 490	9 %
Ensemble	37 050	100 %

Source : Pôle emploi

- [296] Fin septembre 2012, les personnes indemnisées à l'ASS perçoivent en moyenne 433 € par mois. 72 % d'entre elles perçoivent le montant mensuel maximal (468,90 € en 2012) et 16 % perçoivent un montant inférieur (270 € en moyenne) soit parce que le montant journalier est minoré en raison des ressources du foyer, soit parce qu'elles ne sont pas indemnisées tous les jours du mois. Les 12 % restants ne sont pas indemnisés, la plupart du temps en raison de la pratique d'une activité réduite.
- [297] S'agissant des bénéficiaires du RSA, les ressources du foyer doivent être inférieures au revenu garanti. Le revenu garanti est calculé pour chaque foyer en faisant la somme d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer et d'un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge.

Encadré n°1 : calcul du montant de RSA

Revenu garanti = 62 % des revenus d'activité + montant forfaitaire

RSA = revenu garanti – ressources du foyer

- [298] Le montant forfaitaire correspond au « RSA socle » (499 € pour une personne seule sans enfant) et la prise en compte d'une fraction des revenus constitue le « RSA activité » (cf. 1.3.2.2). Par construction, il est donc possible de cumuler le « RSA socle » et le « RSA activité ». Il est également possible de ne percevoir que le « RSA activité » lorsque les revenus d'activité sont faibles mais que l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire. A fin 2013, les bénéficiaires du RSA se répartissent comme suit : 1 538 000 perçoivent le RSA socle, 253 000 cumulent RSA socle et activité et 505 000 ne reçoivent que le RSA activité. Le montant mensuel moyen du RSA socle versé en décembre 2013 s'élève à 463 € (données CNAF).
- [299] S'agissant d'une aide sociale, le RSA est soumis au principe de subsidiarité. Les demandeurs doivent au préalable faire valoir l'ensemble de leurs droits aux prestations sociales ainsi qu'aux créances d'aliments et pensions alimentaires.
- [300] Au 31 décembre 2013, 7,5 % des bénéficiaires de l'ASS avaient un droit payable au RSA.

1.4 L'Etat finance intégralement l'ASS, à la différence du RSA dont il prend cependant en charge la composante « activité »

1.4.1 L'ASS est exclusivement financée par l'Etat

- [301] L'ASS est financée par l'Etat *via* le Fonds de solidarité, établissement public national à caractère administratif qui gère les moyens de financement de l'ASS, la prime forfaitaire de reprise d'activité ainsi que de l'allocation équivalent retraite (AER) et l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) versée aux bénéficiaires de l'ASS.
- [302] Pour assurer le financement des allocations de solidarité, le Fonds de Solidarité collecte la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % prélevée à la source par les employeurs des fonctionnaires et agents publics. Son montant prévisionnel s'élève à 1,4 Md € pour 2014. Le Fonds de solidarité reçoit également le produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement pour un montant prévisionnel en 2014 de 141,2 M €. Enfin, une subvention de l'Etat vient équilibrer le budget du Fonds de solidarité dont le montant prévisionnel s'élève à 1 116,7 M € en 2014.

- [303] Le coût de l'ASS prévu dans le projet de loi de finances de 2014 est de 2,442 Mds € soit 91,88 % du montant total des dépenses du Fonds de solidarité. Ce montant repose sur une hypothèse de nombre de mandatés égal à 431 000. Ce nombre s'élèverait, cependant, selon les prévisions de Pôle emploi mises à jour en mai 2014, à 471 100, ce qui représenterait une dépense de 2,545 Mds €
- [304] Au coût des allocations versées au titre de l'allocation journalière de l'ASS doivent être ajoutés ceux des deux dispositifs d'incitation au retour à l'emploi des bénéficiaires de l'ASS :
- la prime mensuelle pour les bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité (76,6 M € - PAP 102 pour 2014). Les prévisions de Pôle Emploi de janvier 2014 réévaluent la dépense liée à l'intéressement à 79 M €;
 - l'ACCRES-ASS qui permet le versement pendant un an de l'allocation de solidarité spécifique à taux plein aux allocataires de l'ASS bénéficiant du dispositif d'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (42,2 M € - PAP 102 pour 2014).
- [305] Sur le fondement des dernières prévisions de Pôle Emploi, le coût total prévisionnel de l'ASS pour 2014 s'élève ainsi à $2\,545 + 79 + 42 = 2,66$ Mds €
- [306] Enfin, le calcul du montant total de la dépense exposée au titre de l'ASS inclut les cotisations retraite prises en charge par l'Etat qui s'élèvent à 1,56 Md € en 2013 (cf. 1.4.4.).

1.4.2 Le financement du RSA est assuré conjointement par les conseils généraux et par l'Etat

- [307] Le financement du RSA socle est assuré par les départements et celui du RSA activité par l'Etat. Le dispositif de compensation par l'Etat au bénéfice des départements mis en place lors de la décentralisation du RMI a été reconduit avec le RSA. Leur est ainsi attribuée une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).
- [308] Le droit de compensation des départements au titre du RSA³⁴, hors le département de Mayotte, s'établit pour 2014 à 5 861 M € dont 4 942 M € au titre du RSA socle et 919 M € au titre du RSA socle majoré (ex-allocation de parent isolé API). Le montant de TICPE attribué à Mayotte au titre du RSA s'élève à 20 M €
- [309] Le montant de la TICPE est complété par la dotation annuelle de 500 M € du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion³⁵. Cette dotation est financée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat et est versée aux départements à 40 % au titre de la compensation, à 30 % au titre de la péréquation et à 30 % au titre de l'insertion. La première part est versée aux départements qui présentent un écart positif entre la dépense exposée au titre du RSA et le droit à compensation. La seconde part bénéficie essentiellement aux départements et collectivités d'outre-mer. La dernière part est répartie en fonction du nombre de contrats conclus en faveur des bénéficiaires du RSA (contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats initiative-emploi, emplois d'avenir).
- [310] Le RSA activité est financé *via* le fonds national des solidarités actives (FNSA) dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Les recettes du FNSA sont alimentées par deux canaux : une fraction de 1,37 % des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (1 840 M € de recettes attendues en 2014) et une subvention d'équilibre versée par l'Etat inscrite à l'action 11 « revenu de solidarité active » du programme 304 (544 M €).

³⁴ La compensation du RSA transite par un compte d'avance de l'action 2 « avances aux départements sur le produit de la TIPP » du programme 333.

³⁵ Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales.

- [311] Outre le RSA activité, le FNSA finance les deux composantes socle et activité du RSA jeunes ainsi que l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE).
- [312] Le RSA activité représente 69,71 % du montant total des dépenses du FNSA, soit 1 662 M € prévus pour 2014. Les autres dépenses du FNSA se répartissent comme suit : 148 M € pour le RSA Outre-Mer, 26 M € pour le RSA jeunes, 35 M € pour l'APRE. Par ailleurs, la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) perçoivent 37 M € en remboursement des frais de gestion exposés au titre du versement du RSA activité et du RSA jeunes. Ce remboursement est calculé en appliquant un taux de 2 % au montant total des prestations versées par chacun des organismes.
- [313] Pour 2014, le montant du RSA compensé et pris en charge par l'Etat s'élève ainsi à 8 289 M €. Les transferts de l'Etat ne couvrent cependant pas la totalité de la charge pour les départements : en 2012, le taux de couverture de la dépense engagée par les départements au titre du RSA est de 78 %, ce qui représente un reste à charge de 1 770 M € (données DGCL).

1.5 La gestion du RSA mobilise de nombreux acteurs, ce qui différencie celui-ci de l'ASS dont la gestion repose en intégralité sur Pôle emploi

1.5.1 L'ASS est gérée et payée pour le compte de l'Etat par Pôle emploi

- [314] Pôle emploi assure l'instruction et le paiement de l'ASS pour le compte de l'Etat. Le choix de Pôle Emploi comme gestionnaire repose sur le statut de demandeur d'emploi des bénéficiaires de l'ASS et qui doivent ainsi réaliser des démarches régulières auprès de Pôle Emploi. Ce choix de gestion permet également d'assurer une continuité entre le versement des assurances chômage, également réalisé par Pôle emploi, et l'ASS qui lui succède une fois les droits à l'assurance chômage épuisés.
- [315] Jusqu'en 2011, en contrepartie de la gestion de l'ASS, Pôle emploi était rémunéré par l'Etat à hauteur de 4 % du montant des allocations versées. Ce versement a été supprimé par la loi de finances pour 2011, la charge étant intégrée dans la dotation de Pôle emploi.

1.5.2 La gestion du RSA est partagée entre de multiples acteurs

- [316] Le RSA est attribué par le président du conseil général du département dans lequel le demandeur réside³⁶. Le conseil général peut déléguer l'exercice de tout ou partie de sa compétence en matière de décisions individuelles aux caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, aux caisses de mutualité sociale agricole³⁷. Il revient aux CAF et aux CMSA de liquider et de verser le RSA.
- [317] La demande de RSA peut être déposée et instruite auprès des services du département ou auprès des CAF et CMSA mais également auprès des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, auprès des associations et organismes à but non lucratif sur délégation du président du conseil général ainsi qu'à Pôle Emploi³⁸. En pratique, le réseau des CAF assure 70 % des instructions de demandes de RSA (source : CNAF).

³⁶ Art. L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

³⁷ Art. L. 262-16 du même code.

³⁸ Art. D. 262-26 du même code.

2 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT EGALEMENT DES DIFFERENCES TECHNIQUES QUI ONT PEU D'INCIDENCE EN PRATIQUE

2.1 En matière d'âge minimum, l'ASS est juridiquement moins restrictive que le RSA mais seuls 0,1 % des allocataires sont âgés de 18 à 25 ans

[318] Pour être éligible à l'ASS, l'intéressé doit être âgé d'au moins 18 ans. Dans la pratique, compte tenu de la condition préalable d'activité, le nombre de jeunes âgés de 18 à 25 ans ne représente que 0,1 % des allocataires, soit moins de 500 personnes.

[319] S'agissant du RSA, les demandeurs doivent être âgés de plus de 25 ans ou assumer la charge d'un ou de plusieurs enfants nés ou à naître. Les jeunes âgés de 18 à 25 ans peuvent également bénéficier du RSA sous certaines conditions d'activité (*cf.* 1.1.2.). Leur nombre s'élevait à 8 194 en juin 2013 (source : DREES).

2.2 Les revenus pris en compte au titre de l'ASS sont ceux des douze derniers mois mais ces revenus sont réévalués tous les six mois, période de révision qui rapproche l'ASS du RSA

[320] L'ASS est assise sur les revenus tels qu'ils doivent être déclarés annuellement à l'administration fiscale. Le montant pris en compte est la moyenne des ressources imposables des douze derniers mois. Cependant, l'ASS est attribuée pour une période de six mois sauf pour les bénéficiaires de la dispense de recherche d'emploi pour lesquels elle est attribuée pour un an. Dès lors, les demandes ou révisions d'ASS sont examinées sur la base des revenus déclarés sur l'honneur par les bénéficiaires, déclaration à laquelle est joint l'avis d'imposition. Si les revenus déclarés présentent une diminution de 20 % pour un couple ou de 40 % pour une personne seule, par rapport à l'avis d'imposition, les originaux sont demandés à l'intéressé.

[321] Les ressources prises en compte pour le RSA sont réexaminées plus fréquemment que pour l'ASS, tous les trois mois. Cette fréquence permet de s'adapter rapidement à l'évolution des revenus³⁹. En pratique, ceci concerne essentiellement les bénéficiaires du « RSA activité » dont les revenus professionnels peuvent varier de manière significative. A l'inverse, les ressources des bénéficiaires du « RSA socle » sont relativement stables.

2.3 L'ASS est soumise à l'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas pour le RSA

[322] L'ASS est soumise à l'impôt sur le revenu en tant que « revenu de remplacement » (art. 79 du code général des impôts). A l'inverse, le RSA n'est pas pris en compte dans le revenu fiscal car il relève de la catégorie des « allocations, indemnités et prestations servies par l'Etat, les collectivités et les établissements publics en vertu des lois et décrets d'assistance et d'assurance » (art. 81, 9° du même code).

[323] En ce qui concerne la fiscalité sociale, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sont assises sur les revenus d'activité et assimilés ainsi que sur les revenus de remplacement, ce qui inclut les allocations chômage d'assurance et de solidarité et donc l'ASS.

³⁹ Et est aussi un des principaux facteurs de complexité de sa gestion, notamment du fait des indus que cela génère.

- [324] Cependant, les allocations chômage sont exonérées de la CSG et de la CRDS dans deux cas :
- si le bénéficiaire perçoit de faibles ressources : revenu fiscal égal ou inférieur à 10 224 € pour la première part du quotient familial, majorée de 2 730 € pour chaque part demi-part supplémentaire (art. 1417 du CGI) ;
 - ou si le prélèvement fait baisser le montant net de l'allocation en deçà du montant du SMIC.
- [325] La prime forfaitaire mensuelle versée aux bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité professionnelle est également exonérée.
- [326] De son côté, le RSA est exonéré de la CSG. Le RSA socle est, de surcroît, exonéré de la CRDS.
- [327] S'agissant de la taxe d'habitation, ni l'ASS ni le RSA n'ouvre droit à une exonération mais leurs allocataires sont susceptibles de bénéficier du dégrèvement d'office de droit commun selon leurs revenus (art. 1414A et 1417-II du CGI).

3 L'ASS ET LE RSA PRESENTENT D'IMPORTANTES POINTS COMMUNS

3.1 L'ASS, comme le RSA, est financée par la solidarité nationale

- [328] S'agissant d'une aide sociale, le RSA est une prestation non contributive : toute personne peut bénéficier du RSA indépendamment de son statut de travailleur dès lors qu'il remplit les conditions requises. Son financement repose sur la solidarité nationale.
- [329] A l'inverse de l'ARE qui est calculée en fonction de la rémunération antérieure et, donc, des cotisations versées par les assurés, l'ASS est une allocation forfaitaire versée aux demandeurs d'emploi de longue durée qui n'implique pas de cotisation antérieure de leur part. Comme le RSA, elle est donc financée par la solidarité nationale.
- [330] L'institution de l'ASS a ainsi contribué à redéfinir l'architecture du système d'indemnisation du chômage en introduisant, en sus de l'allocation d'assurance, une allocation de solidarité dont le financement est pris en charge non pas par les assurés mais par la collectivité publique. Elle apparaît dès lors comme un dispositif hybride qui se situe entre l'assurance chômage et l'aide sociale.

3.2 Les deux allocations comportent un dispositif d'incitation à la reprise d'activité

- [331] Le RSA répond à un objectif universel de revenu garanti (« RSA socle ») mais aussi à un second objectif de réinsertion professionnelle (« RSA activité ») et de lutte contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient ou non salariés. Ce second objectif le rapproche de l'ASS dont le montant forfaitaire vise à assurer un revenu minimum aux travailleurs et dont le dispositif d'intéressement doit encourager le retour à l'activité.

3.2.1 Les bénéficiaires de l'ASS peuvent percevoir un intéressement pendant une période d'un an en cas de reprise d'activité

- [332] L'allocataire percevant l'ASS qui reprend une activité professionnelle bénéficie d'un intéressement pendant une durée d'un an dont le montant varie selon le nombre d'heures travaillées et selon le statut de travailleur salarié ou non⁴⁰ :
- si la reprise d'une activité salariée est supérieure ou égale à 78 heures par mois ou s'il s'agit d'une activité non salariée, le bénéficiaire de l'ASS peut percevoir un complément de revenu limité à douze mois. Pendant les trois premiers mois, le bénéfice de l'ASS est maintenu à son niveau initial puis, les neuf mois suivants, l'ASS est minorée des revenus d'activité mais s'y ajoute une prime mensuelle de 150 €;
 - si la reprise d'activité salariée est inférieure à 78 heures par mois, l'intéressement prend la forme d'un cumul total ou partiel de l'ASS dont le montant dépend de celui des revenus d'activité :
 - ✓ durant les six premiers mois, si les revenus d'activité sont inférieurs ou égaux à la moitié du SMIC, l'ASS est maintenue intégralement. Si les revenus sont supérieurs à la moitié du SMIC, alors 40 % des revenus bruts d'activité supérieurs au demi SMIC sont déduits du montant de l'ASS ;
 - ✓ durant les six mois suivants, 40 % des revenus bruts d'activité sont déduits du montant de l'ASS.

[333] Lorsque, au terme des douze mois, le nombre total des heures d'activité professionnelle n'atteint pas 750 heures, le bénéfice de ces dispositions est maintenu à l'allocataire jusqu'à ce qu'il atteigne ce plafond de 750 heures.

[334] Fin 2013, 23 % des personnes indemnisables par l'ASS exercent une activité réduite.

3.2.2 Le RSA apporte un complément de ressources en présence de revenus d'activité et neutralise pendant trois mois les revenus professionnels en cas de reprise d'activité

[335] Le RSA autorise, dans sa construction, le cumul du montant forfaitaire et d'une partie des revenus d'activité et permet en outre de neutraliser pendant trois mois les revenus professionnels en cas de reprise d'activité.

[336] La prise en compte des revenus professionnels après application d'une « pente » de 62 % dans le calcul du revenu garanti et donc du RSA⁴¹ permet d'inciter à la reprise d'activité (« RSA activité ») de manière pérenne tant que le bénéficiaire remplit les conditions puisque le RSA peut être versé sans limitation de durée. Ce mécanisme permet d'éviter tout effet de seuil.

[337] Ainsi, à titre d'exemple, le montant du « RSA activité » dans le cas d'un couple avec deux enfants percevant un salaire mensuel de 1 180 € s'élève à 600,15 €

[338] En outre, les revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ne sont pas pris en compte pendant les trois premiers mois suivant le début ou la reprise d'un emploi, d'une formation ou d'un stage. La durée cumulée de bénéfice de ces dispositions, pour chaque personne du foyer, ne peut cependant excéder quatre mois par période de douze mois.

⁴⁰ Art. L. 5425-3 ; art. 5425-1 à R. 5425-8 du code du travail.

⁴¹ Art. L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

4 LA COMPARAISON DE L'ASS AVEC LE RSA REVELE LES FAIBLESSES D'UNE ALLOCATION ANCIENNE QUI PLAIDENT POUR UN ALIGNEMENT DES CARACTERISTIQUES DE L'ASS SUR CELLES DU RSA

4.1 L'ASS ne prend en compte que les revenus fiscaux conjugalisés tandis que le RSA s'étend aux ressources de toute nature de l'ensemble du foyer

- [339] Les principales différences d'assiette entre l'ASS et le RSA se situent à deux niveaux :
- composantes du foyer prises en compte (conjugalisation *vs* familialisation) ;
 - périmètre des ressources comptabilisées (revenus fiscaux *vs* revenus de toute nature).
- [340] Les ressources dont le montant total détermine l'éligibilité à l'ASS sont limitées aux revenus fiscaux du couple qui incluent l'ASS elle-même en tant que revenu de remplacement⁴². Ne sont pas prises en compte pour la détermination du droit à l'ASS⁴³ : l'assurance chômage précédemment perçue, l'éventuelle majoration de l'ASS, les prestations familiales, la prime exceptionnelle de retour à l'emploi, la prime forfaitaire de reprise d'activité et l'allocation de logement sociale. La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice est déduite des ressources de celui qui la verse.
- [341] S'agissant du RSA, les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation sont celles perçues par toutes les personnes composant le foyer. L'éventail des ressources est plus large⁴⁴ que pour l'ASS et inclut en particulier les principales prestations et aides sociales. Sont ainsi comptabilisés les revenus professionnels ou ceux qui en tiennent lieu, les revenus tirés des biens mobiliers, immobiliers et des capitaux, la valeur en capital des biens non productifs de revenu (à l'exclusion de ceux constituant l'habitation principale du demandeur) ainsi que les prestations et aides sociales, notamment les allocations familiales et les aides au logement. Certaines prestations et aides sociales ne sont toutefois pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière (art. R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles).
- [342] Les aides personnelles au logement sont évaluées de manière forfaitaire⁴⁵. Les avantages en nature retirés de la propriété ou de l'occupation gratuite d'un logement sont évalués selon un forfait identique à celui appliqué aux aides personnelles au logement.

Encadré n°2 : Cas de déduction d'un forfait logement et du montant du RSA

Le montant du forfait varie selon la composition du foyer. Il est égal à :

- 59,92 € lorsque le foyer se compose d'une personne ;
- 119,84 € lorsque le foyer se compose de deux personnes ;
- 148,30 € lorsque le foyer se compose de trois personnes ou plus.

⁴² Art. R. 5423-2 du code du travail.

⁴³ Art. R. 5423-3 du code du travail.

⁴⁴ Art. L. 262-3 et art. R. 262-2 à R. 262-15 du code de l'action sociale et des familles.

⁴⁵ 3° de l'art. L. 262-3 et art. R. 262-9 et R. 262-10 du code de l'action sociale et des familles.

4.2 Le montant de l'ASS est insensible au nombre d'enfants à charge qui permet, à l'inverse, une augmentation du RSA

- [343] Le montant journalier de l'ASS est égal à 16,11 € par jour, soit 483,30 € pour un mois de 30 jours à taux plein. Le nombre d'enfants à charge n'a pas d'incidence sur le montant perçu.
- [344] S'agissant du RSA, le montant varie selon la situation familiale et les ressources du foyer. Ainsi, au titre du RSA socle, une personne seule sans enfant et sans revenus d'activité percevra 499,31 € par mois, un couple sans enfant 748,97 € et un couple avec deux enfants 1 048,55 €. Le montant du RSA socle est ensuite augmenté de 199,72 € par enfant supplémentaire.
- [345] Le montant du RSA socle apparaît ainsi légèrement supérieur pour une personne seule par rapport à l'ASS. Cependant, ce montant ne prend pas en compte une éventuelle application du forfait logement qui réduirait le montant du RSA à 439,39 €, ce qui est la situation la plus fréquente.
- [346] S'agissant des enfants à charge, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'ASS et ne donnent donc pas lieu à majoration, à la différence du RSA.

4.3 Le RSA prévoit une majoration pour les parents isolés

- [347] Le RSA prévoit une majoration pour le parent isolé (personne célibataire, divorcée, séparée, veuve avec enfant(s) né(s) ou à naître à charge) pendant 12 mois continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois suivant l'événement (grossesse, naissance, séparation, veuvage). Le montant forfaitaire majoré pour isolement peut être accordé jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant à charge. Ainsi, pour une personne isolée avec un enfant à charge, le montant du RSA s'élève à 854,89 €.
- [348] Jusqu'en 2004, l'ASS pouvait également être majorée pour les allocataires âgés justifiant d'un certain nombre d'années d'activité :
- allocataires âgés de 55 ans ou plus et justifiant de vingt années d'activité salariée
 - allocataires âgés de 57 ans et demi ou plus et justifiant de dix années d'activité salariée.

Cette majoration a cependant été supprimée⁴⁶ pour les nouveaux entrants à l'ASS mais pas pour le stock d'allocataires qui la percevait antérieurement. En 2014, ce stock représente 700 personnes qui bénéficient d'une majoration égale à 7,01 € par jour.

- [349] Par ailleurs, un droit d'option est ouvert aux bénéficiaires de l'assurance chômage âgés de cinquante ans au moins. Ceux-ci peuvent opter pour l'ASS en lieu et place de l'assurance chômage dès lors qu'ils satisfont aux conditions d'activité antérieure et de ressources.

4.4 Les allocataires de l'ASS bénéficient de droits à retraite gratuitement, à la différence des bénéficiaires du RSA

- [350] Les allocataires de l'ASS bénéficient d'avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif. Ces avantages prennent plusieurs formes :
- l'acquisition de trimestres gratuits au titre du régime de base ;
 - l'acquisition de points retraite au titre des régimes complémentaires.

⁴⁶ Art. 8 du décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003 relatif à l'allocation de solidarité spécifique et modifiant le code du travail.

- [351] Ces avantages relèvent de la solidarité nationale et sont financés par l'Etat *via* le fonds de solidarité vieillesse (FSV), établissement public administratif de l'Etat qui prend en charge les cotisations versées au régime de base et des régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARCCO.
- [352] Les allocataires de l'ASS valident gratuitement des trimestres au titre de la retraite de base pendant toute la durée de perception de la prestation⁴⁷. Pour une année civile, il y a lieu de valider autant de trimestres assimilés que l'assuré réunit de fois 50 jours d'ASS dans la limite de quatre trimestres.
- [353] En 2013, le FSV a ainsi reversé 1,26 Md € à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour le compte des 435 707 bénéficiaires de l'ASS pour un coût forfaitaire unitaire de 2 900,16 €
- [354] La période de perception de l'ASS est également comptabilisée pour le calcul du montant de la retraite complémentaire versée par l'AGIRC et l'ARCCO⁴⁸. Les points retraite sont calculés à partir de l'assiette de cotisation qui correspond au salaire journalier de référence revalorisé qui servait au calcul de l'assurance chômage précédant l'ASS.
- [355] En 2013, le FSV⁴⁹ a ainsi reversé, au titre des cotisations de 2011, 261 M € à l'ARCCO et 32 M € à l'AGIRC.

4.5 En dehors des droits à pension, les droits connexes attachés à l'ASS sont peu nombreux

- [356] A l'exception notable des droits retraite, les droits connexes attachés à l'ASS sont peu nombreux. Pour le RSA, les droits connexes ont été réformés dans le cadre de la loi généralisant le RSA. Afin d'encourager l'activité professionnelle, ils sont désormais alloués par référence à un niveau de ressources et non par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA. Cette réorientation s'accompagne d'un principe protecteur : le RSA n'est pas pris en compte dans les ressources du bénéficiaire, ni en matière fiscale ni en matière sociale.

4.5.1 Pour l'éligibilité à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), les allocataires de l'ASS bénéficient d'un abattement sur les revenus d'activité quand la perception du RSA socle y ouvre droit de manière automatique

- [357] La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) est une protection complémentaire santé gratuite accordée aux personnes remplissant certaines conditions de résidence et de ressources. Pour bénéficier de la CMU-C, les ressources doivent être inférieures à un plafond qui varie selon le lieu de résidence et la composition du foyer. Le plafond est égal à 8 592,96 € pour une personne seule résidant en métropole et à 12 889 € pour deux personnes.
- [358] Les allocataires de l'ASS bénéficient d'un abattement de 30 % sur leurs rémunérations d'activité perçues pendant la période de référence⁵⁰, c'est-à-dire les douze derniers mois.

⁴⁷ Art. L. 351-3 et R. 351-12,4° du code de la sécurité sociale.

⁴⁸ Annexe A à l'accord du 8 décembre 1961 pour l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés – ARCCO - et annexe I à la convention nationale du 14 mai 1947 pour l'association générale des institutions de retraite des cadres - ARGIC.

⁴⁹ En vertu de la convention du 23 mars 2000 entre l'Etat, l'AGIRC et l'ARCCO relative à la validation pour la retraite complémentaire des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'Etat, celui-ci, *via* le fonds de solidarité vieillesse, prend en charge les cotisations dues au titre des régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARCCO.

⁵⁰ Art. R. 861-8 du code de la sécurité sociale.

- [359] Les conditions de ressources sont réputées remplies pour les bénéficiaires du RSA socle⁵¹. Pour les autres bénéficiaires du RSA, leur accès à la CMU-C dépend principalement de l'évolution des revenus d'activité.

4.5.2 Dans le cadre d'une demande d'allocation logement, les allocataires de l'ASS bénéficient d'un abattement sur leurs revenus d'activité ou assimilés

- [360] Il n'est pas tenu compte des revenus d'activité professionnelle ni des indemnités de chômage perçus durant l'année civile de référence par l'allocataire ou son conjoint en chômage total depuis au moins deux mois et indemnisé au titre de l'ASS⁵². Cette mesure de neutralisation permet aux allocataires de l'ASS de bénéficier d'une aide au logement maximale. Cette mesure cesse lorsque l'intéressé reprend une activité professionnelle.

- [361] Le RSA n'étant pas imposable, il est exclu des ressources prises en compte pour le calcul des allocations logement.

4.5.3 Les allocataires de l'ASS comme ceux du RSA peuvent prétendre à la réduction sociale téléphonique

- [362] La réduction sociale téléphonique est automatique pour les bénéficiaires de l'ASS et pour ceux du RSA⁵³. La réduction porte sur l'abonnement mensuel. Son montant, qui fait l'objet d'un arrêté ministériel, s'élève à 4,21 € hors taxes (arrêté du 19 février 2010).

4.6 Le dispositif d'intéressement attaché à l'ASS crée de nombreux effets de seuil et les allocataires de l'ASS ne bénéficient pas d'accompagnement spécifique vers l'emploi

- [363] Le dispositif d'intéressement de l'ASS crée de nombreux effets de seuil : seuil lié au nombre d'heures travaillées, à la durée de l'intéressement et aux revenus perçus. Par comparaison, le mécanisme du RSA de prise en compte proportionnelle des revenus d'activité à hauteur de 62 % est plus souple et crée ainsi une incitation plus pérenne à la reprise d'activité (cf. 1.3.2.).

- [364] Par ailleurs, les allocataires de l'ASS ne bénéficient pas d'un dispositif d'accompagnement vers l'emploi spécifique du fait de leur statut, à la différence des bénéficiaires du RSA.

- [365] En effet, aucun dispositif d'accompagnement particulier n'est prévu pour les demandeurs d'emploi percevant l'ASS, au-delà de l'offre standard de Pôle emploi. A l'inverse, les bénéficiaires du RSA ont droit à un accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et organisés par un référent unique.

- [366] Cette différence tend cependant à s'estomper avec la nouvelle offre de service de Pôle emploi développée dans le cadre du plan stratégique « Pôle Emploi 2015 ». L'accompagnement ne s'effectue plus selon le type d'allocataire mais selon les besoins de chaque demandeur d'emploi (cf. 1.4. de l'annexe 2).

⁵¹ Deuxième alinéa de l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale.

⁵² Art. R. 351-14 du code de la construction et de l'habitat s'agissant de l'aide personnalisée au logement et art. R. 831-6, D. 542-10 et R. 532-7 pour les allocations au logement familiale et sociale.

⁵³ Art. R. 20-34 du code des postes et télécommunications.

- [367] Par ailleurs, dans le cadre d'un partenariat établi avec les conseils généraux volontaires, pour lequel la convention-cadre liant l'Association des départements de France (ADF), la DGEFP et Pôle emploi est en cours de finalisation, Pôle emploi mettra en œuvre une quatrième modalité de suivi, « l'accompagnement global » articulant suivi professionnel et accompagnement social. Cette nouvelle modalité de suivi s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés d'ordre social et non plus seulement aux bénéficiaires du RSA, ce qui permet d'inclure, notamment, les allocataires de l'ASS.
- [368] La coopération entre Pôle emploi et les conseils généraux volontaires sera donc ainsi étendue. Dans ce nouveau cadre, l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi est assuré par Pôle emploi au titre de son offre de service et ne fait plus l'objet de financement complémentaire par les conseils généraux. Symétriquement, les conseils généraux mobilisent travailleurs sociaux et ressources sociales en faveur de tous les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés sociales.

ANNEXE 2 : LES BENEFICIAIRES DE L'ASS ET DU RSA

1 PLUS AGES, LES BENEFICIAIRES DE L'ASS RESTENT MOINS LONGTEMPS DANS LE DISPOSITIF QUE CEUX DU RSA ET LEUR TAUX DE RETOUR A L'EMPLOI EST PLUS ELEVE

[369] Les différentes données statistiques analysées par la mission renvoient aux notions de bénéficiaires, d'allocataires ou encore d'indemnisés. Ainsi, les statistiques varient en fonction de la référence utilisée.

1.1 Le nombre de bénéficiaires de l'ASS et du RSA augmente depuis 2012

1.1.1 L'évolution du nombre de bénéficiaires suit la conjoncture économique

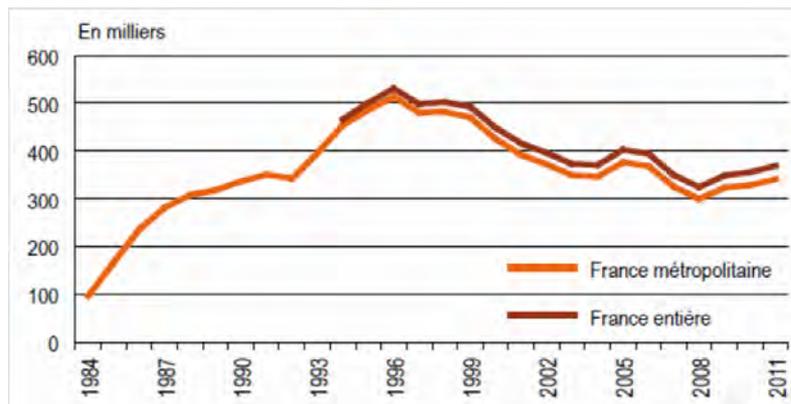
[370] Fin 1984, année de la création de l'ASS, les allocataires étaient 100 000. Leur effectif a crû pratiquement continûment jusqu'à la fin 1996, où il a culminé à 530 000 allocataires. Puis, il a eu tendance à décroître. En 2009, après trois années de baisse continue, le nombre d'allocataires a nettement augmenté (+8 %) en raison de la crise économique de 2008 et 2009.

[371] L'évolution du nombre d'allocataires de l'ASS est liée à celle du chômage de très longue durée. Les changements des règles d'indemnisation du chômage ont également des effets sensibles. Ainsi, le durcissement des conditions d'accès à l'ASS en 1996⁵⁴, puis la création en 2002 d'une autre allocation de chômage de solidarité destinée aux anciens salariés les plus proches de la retraite, l'allocation équivalent retraite (AER)⁵⁵, ont contribué au mouvement tendanciel de baisse depuis 1997. Inversement, la réforme de l'assurance chômage en 2002, en raccourcissant la durée de la filière longue d'indemnisation, a contribué à la remontée des effectifs de l'ASS en 2005.

⁵⁴ Décret n°96-1118 du 20 décembre 1996 relatif à l'ASS qui a modifié le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASS pour un couple (fixé à 110 fois le montant de l'allocation journalière)

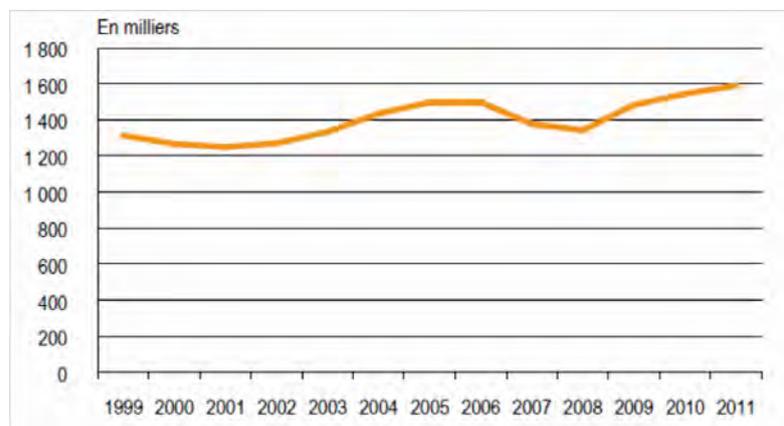
⁵⁵ Créée en 2002, l'AER assure un minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui totalisent le nombre de trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein sans avoir l'âge minimum requis pour partir à la retraite

Graphique 1 : Evolution du nombre d'allocataires de l'ASS entre 1984 et 2011



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013

Graphique 2 : Evolution du nombre d'allocataires du RMI, de l'API et du RSA socle depuis 1999



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013

1.1.2 Le nombre de bénéficiaires de l'ASS a moins augmenté que ceux du RSA depuis 2009

[372] Alors que le nombre de bénéficiaires de l'ASS a cru de 31 % entre 2009 et 2013, le nombre de bénéficiaires du RSA (socle et activité) a cru de 51 % (36 % en France métropolitaine). Le RSA socle seul a augmenté de 24 % entre 2009 et 2013 en France métropolitaine et de 41% en Outre-mer.

Tableau 24 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ASS et du RSA depuis 2009

en milliers (France entière)	2009	2010	2011	2012	2013	Evol.2009/2013
Nombre de bénéficiaires de l'ASS	376	392	405	440	493	31%
Nombre de bénéficiaires du RSA (socle et activité)	1 478	1 766	2 023	2 085	2 229	51%

Source : La mission

- [373] Mise à part une stabilisation au 2^{ème} trimestre 2011, le nombre d'indemnissables par l'ASS augmente de manière continue depuis le 1^{er} trimestre 2009. Au 30 septembre 2012, 440 000 personnes ont un droit ouvert à l'ASS, soit 9,3 % de plus qu'un an auparavant. Le fort accroissement du nombre de bénéficiaires de l'ASS en 2012 s'explique par une augmentation des entrées et une stabilité des sorties. Ainsi, 262 900 personnes ont ouvert des droits à l'ASS entre octobre 2011 et septembre 2012, une hausse de 11 % (soit +25 100) par rapport à la période d'octobre 2010 à septembre 2011. Dans le même temps, le nombre de sorties cumulées sur l'année 2012 a augmenté par rapport à l'année 2011, mais beaucoup plus faiblement (+2 %).
- [374] L'augmentation des entrées à l'ASS en 2012 s'explique principalement par la hausse des bascules depuis l'assurance chômage (+18 000, soit 73 % de la hausse des entrées en ASS) et à des entrées suite à une formation rémunérée par le régime de solidarité (20 % de la hausse totale).

1.1.3 Pôle emploi prévoit une augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires de l'ASS en 2015 puis une diminution jusqu'en 2017

- [375] Du fait de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au RAC depuis 2008, Pôle emploi prévoit une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ASS de 1,4 % en 2015 puis une diminution de 5,4 % en 2016 et de 4,6 % en 2017. Les estimations réalisées par Pôle reposent sur un scénario de croissance reprenant les hypothèses gouvernementales de 1,00 % en 2014 ; 1,7 % en 2015, 2,25 % en 2016 et 2017. Elles sont réalisées à partir des évolutions du nombre de chômeurs indemnisés prévues, ainsi que des taux de passage en ASS et des taux d'écoulement constatés sur la période récente.

Tableau 25 : Prévisions du nombre d'entrées en ASS (indemnisées) sur la période 2014-2017

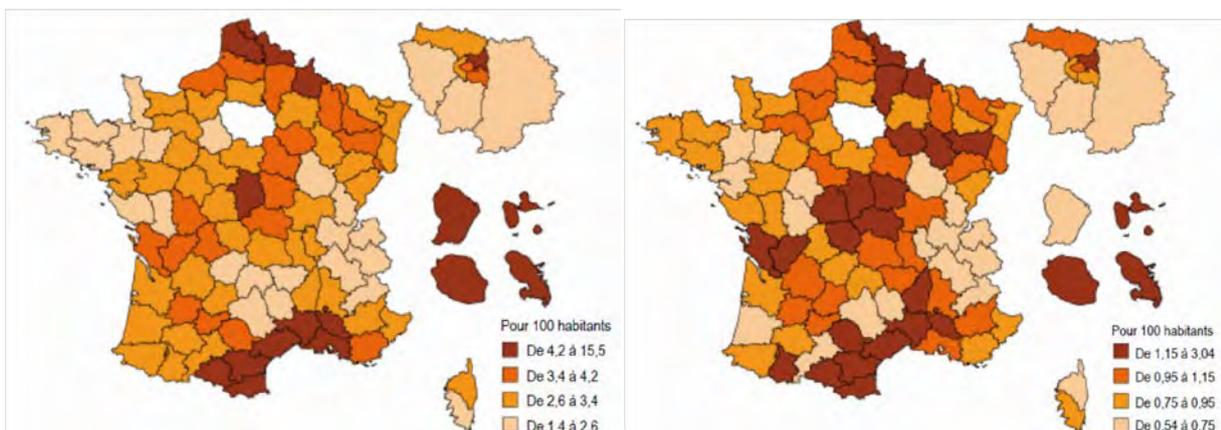
	2014	2015	2016	2017
Entrées	203 000	206 000	195 000	186 000
Mandatés moyens	471 100	498 800	512 900	509 200

Source : Pôle emploi

1.1.4 Les bénéficiaires de l'ASS et du RSA sont inégalement répartis sur le territoire

- [376] Alors que la répartition territoriale du RSA socle est directement liée à celle du chômage, celle de l'ASS est liée à la fois à l'importance du chômage et de la population des 50-64 ans.

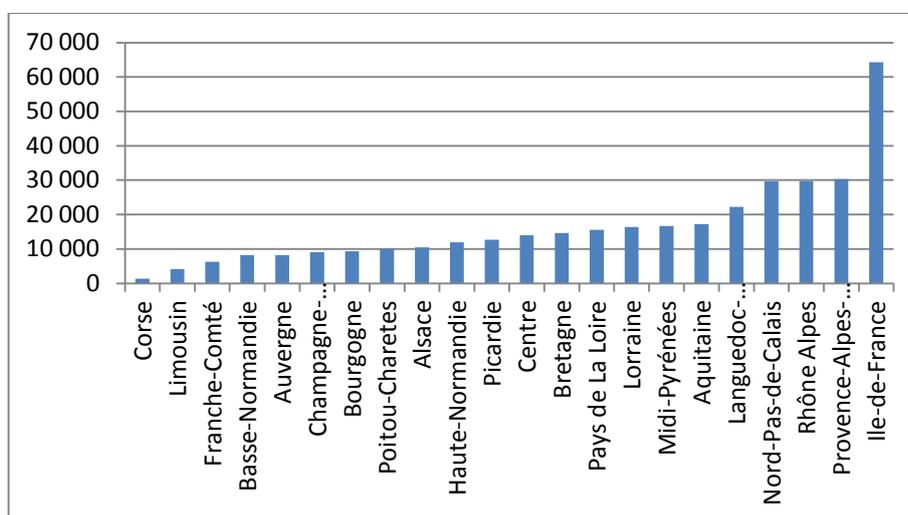
Carte 1 : Proportion d'allocataire du RSA socle, 2011 Carte 2 : Proportion d'allocataires de l'ASS, 2011



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013

- [377] En métropole, le taux d'allocataires de l'ASS culmine en Seine-Saint-Denis ainsi que dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen et du nord caractérisé par un chômage très important. Il est également élevé dans certains départements du centre caractérisés par une forte proportion de personnes âgées de 50 ans et un poids du chômage de longue durée.
- [378] Comme pour le RSA, les allocataires de l'ASS sont très nombreux dans les DOM (3 fois plus qu'en métropole) du fait de l'importance du chômage.
- [379] Entre 2010 et 2012, c'est la région Picardie qui a enregistré la plus forte augmentation du nombre d'allocataires de l'ASS (+23 %), devant la Bretagne, la Basse-Normandie et la Haute-Normandie (+22 %).
- [380] Alors que la région Ile-de-France concentre 17,7 % des allocataires de l'ASS en France métropolitaine, elle a enregistré la plus faible croissance du nombre d'allocataires sur la période 2010-2012 (+8 %).

Graphique 3 : Répartition par région des allocataires de l'ASS indemnisés au 31 décembre 2012 (en milliers)



Source : La mission, d'après données Pôle emploi

1.2 Les caractéristiques sociales des bénéficiaires de l'ASS et du RSA tendent à se rapprocher

1.2.1 Les bénéficiaires de l'ASS sont majoritairement des hommes et sont de plus en plus jeunes

- [381] La répartition par sexe des bénéficiaires de l'ASS et du RSA est inversée. Alors que les bénéficiaires de l'ASS sont majoritairement des hommes, ce sont majoritairement des femmes pour le RSA.

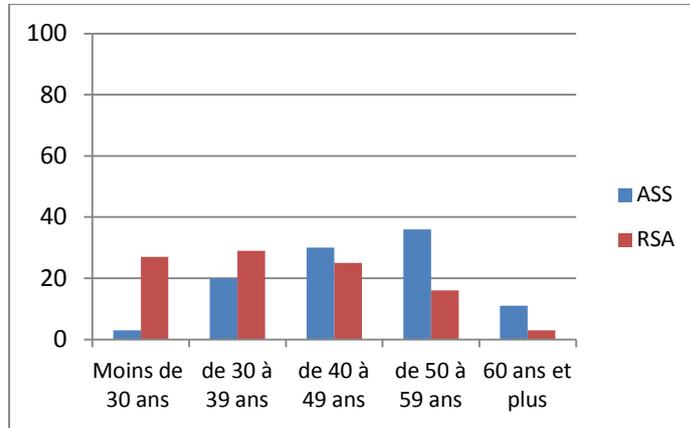
Tableau 26 : Répartition par sexe des bénéficiaires de l'ASS et du RSA fin 2011

en %	ASS	RSA total
Hommes	57	43
Femmes	43	57

Source : La mission, d'après données DREES

[382] Les bénéficiaires du RSA sont plus jeunes que les bénéficiaires de l'ASS. Fin 2011, 56 % des bénéficiaires du RSA ont moins de 40 ans alors que cette tranche d'âge ne concerne que 23 % des bénéficiaires de l'ASS. Au 30 septembre 2013, 6 bénéficiaires de l'ASS sur 10 ont 45 ans ou plus.

Graphique 4 : Répartition des bénéficiaires de l'ASS et du RSA par tranche d'âge fin 2011 (en %)



Source : La mission, d'après données DREES

[383] Toutefois, le public ASS tend à se rajeunir. La proportion des séniors (50 ans et plus) diminue depuis 2008, passant de 51 % des bénéficiaires en 2008 à 43,6 % en 2013. La proportion des 50-54 ans est stable (17 % des allocataires de l'ASS) ; celle des 55-59 ans baisse de 22 % sur la même période ; et celle des 60 ans ou plus est en légère baisse (-9 %).

Tableau 27 : Répartition des bénéficiaires de l'ASS par tranche d'âge sur la période 2008-2013 (en %)

en %	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Moins de 30 ans	2	3	3	3	3	3,3
De 30 à 49 ans	47	49	52	52	52	53,1
De 50 à 54 ans	17	16	17	17	17	16,4
55 à 59 ans	23	22	19	19	18	18,3
60 ans ou plus	11	10	9	9	10	8,9
50 ans et plus	51	48	45	45	45	43,6

Source : La mission, d'après données DREES

[384] Parallèlement, la progression des allocataires du RSA socle s'accroît chez les 50 ans et plus. Les 50 ans ou plus représentent une part minoritaire mais croissante des allocataires du RSA socle : 21 % en juin 2013 contre 18 % en 2001. Entre juin 2011 et juin 2013, le nombre d'allocataires de 50 ans ou plus enregistre l'augmentation la plus élevée par rapport aux autres tranches d'âges (+14,6 % contre 11,6 % pour l'ensemble des allocataires).

[385] Les allocataires de l'ASS se déclarent plus souvent en mauvaise santé que les bénéficiaires du RSA (23 % contre 17 %) et déclarent davantage des problèmes de santé ou un handicap qui limitent la quantité ou le type de travail qu'ils peuvent réaliser (39 % contre 27 %)⁵⁶.

⁵⁶ DREES, Enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

1.2.2 Les bénéficiaires de l'ASS sont moins isolés que ceux du RSA

- [386] Fin 2011, même si plus de la moitié des allocataires de l'ASS sont isolés (61 %), ils le sont globalement moins que les allocataires du RSA (81 %). Par ailleurs, 47 % des allocataires de l'ASS avaient des enfants à charge au moment de l'inscription. Toutefois, ils ont moins souvent des enfants vivant dans le même logement que les allocataires de l'ASS (37 % contre 56 %) ⁵⁷.

Tableau 28 : Situation familiale des bénéficiaires de l'ASS et du RSA fin 2011

en %		ASS	RSA total
Isolée	Isolé sans personne à charge	61	47
	Isolé avec personnes à charge		34
En couple	En couple sans personne à charge	39	4
	En couple avec personnes à charge		15
Enfants à charge au moment de l'inscription		47	49

Source : La mission, d'après données DREES, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2013

- [387] Le profil des allocataires du RSA socle non majoré est très proche de celui des anciens allocataires du RMI : 59 % sont des personnes seules, et 24 % de foyers allocataires sont des familles monoparentales. Un tiers des foyers allocataires du RSA activité seul sont des couples (contre 13 % pour le RSA socle seul). Les personnes isolées qui ont une charge familiale représentent un tiers des allocataires du RSA activité seul.

1.3 Alors que les bénéficiaires de l'ASS ont majoritairement connu une période de chômage de longue durée, leur taux de retour à l'emploi est plus élevé que celui des bénéficiaires du RSA

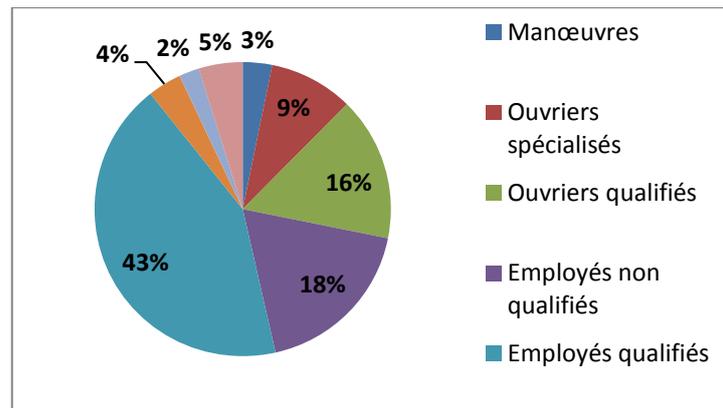
1.3.1 Les bénéficiaires de l'ASS ont le plus souvent un diplôme et ont connu une trajectoire professionnelle marquée par le chômage

- [388] La répartition des bénéficiaires selon leur passé professionnel reflète la relative homogénéité du public des allocataires de l'ASS, par comparaison avec les bénéficiaires du RSA. 75 % de personnes qui se sont ouverts des droits à l'ASS étaient auparavant indemnisables au titre de l'ARE (contre 54 % pour le RSA) et ont « basculé » vers l'ASS immédiatement après avoir épuisé leurs droits. Dans ce cas, l'ASS succède le plus souvent à une longue période d'indemnisation (70 % de ces « bascules » en 2011 arrivent au terme d'un droit à l'indemnisation de plus de 12 mois).
- [389] Les autres entrées en ASS sont essentiellement des réadmissions dans l'allocation, à la suite d'un épisode d'emploi par exemple (18 % des entrées en 2011). Plus marginalement, 7 % des entrées en 2011 font suite à des fins d'indemnisation par une allocation de formation (Adef ou RFF, ASS-formation).
- [390] Les bénéficiaires de l'ASS ont plus souvent un diplôme, essentiellement de l'enseignement technique, que les bénéficiaires du RSA. Un quart des allocataires de l'ASS n'ont aucun diplôme, alors qu'ils sont 32 % parmi les bénéficiaires du RSA ⁵⁸.
- [391] Au 30 septembre 2013, comme pour les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi, 6 bénéficiaires sur 10 de l'ASS ont une qualification d'employé (qualifié ou non qualifié).

⁵⁷ Idem

⁵⁸ DREES, Enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

Graphique 5 : Répartition par qualification des bénéficiaires de l'ASS au 30 septembre 2013 (France entière)



Source : La mission, d'après données Pôle emploi

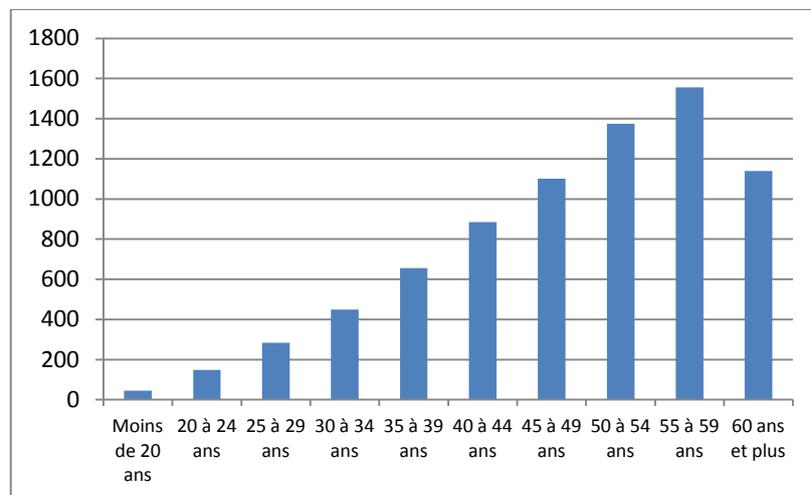
1.3.2 L'ancienneté dans le dispositif de l'ASS est moins élevée que pour le RSA

[392] Fin 2011, la durée médiane à l'ASS était de 349 jours, en diminution depuis 2009 (358 jours en 2009). Cette durée médiane avait diminué entre 2005 et 2007, dans un contexte conjoncturel favorable à la reprise d'emploi. Entre 2008 et 2009, elle s'est accrue, après la forte dégradation du marché du travail. Au 30 septembre 2013, 45,6 % des bénéficiaires de l'ASS ont une ancienneté de 2 ans ou plus et 7,8 % des bénéficiaires perçoivent l'ASS depuis 10 ans ou plus.

[393] Globalement, l'ancienneté dans le dispositif ASS est moins élevée que pour le RSA : fin 2011, 58 % des bénéficiaires du RSA ont une ancienneté de 2 ans ou plus et 10 % de 10 ans ou plus.

[394] L'ancienneté dans le dispositif ASS augmente avec l'âge des bénéficiaires. Ce sont les personnes âgées de 50 à 59 ans qui ont l'ancienneté la plus élevée (4 ans en moyenne).

Graphique 6 : Ancienneté moyenne en jours par tranche d'âge des bénéficiaires de l'ASS au 30 septembre 2013 (France métropolitaine)



Source : La mission, d'après données Pôle emploi

1.3.3 La moitié des sortants de l'ASS quittent les listes de demandeurs d'emploi

[395] Les sortants de l'ASS qui quittent les listes de demandeurs d'emploi sortent principalement au titre d'une absence au contrôle ou d'une radiation administrative (19 % en 2011 et 2012) ou déclarent une reprise d'emploi (13 % en 2010 et 2011 ; 11 % en 2012). La part des sortants qui retrouvent un emploi est en réalité supérieure à la part de reprises d'emploi déclarées car certaines personnes ne déclarent pas leur reprise d'activité.

[396] Parmi les sortants de l'ASS qui basculent vers une autre allocation, la majorité (85 %) s'est reconstitué des droits à l'ARE, du fait de la pratique d'une activité réduite en parallèle de leur indemnisation à l'ASS.

Tableau 29 : Motifs de sorties de l'ASS entre 2010 et 2012

Motif de sortie de l'ASS en %	2010	2011	2012
Sortie de listes des demandeurs d'emploi	51	53	51
<i>Dont reprise d'emploi déclarée</i>	13	13	11
<i>entrée en stage ou en formation</i>	6	7	9
absence de contrôle ou radiation administrative	18	19	19
<i>maladie, maternité, accident du travail</i>	6	7	6
<i>autres motifs</i>	7	7	6
Bascule vers une autre indemnisation	18	18	20
<i>Dont nouvelle ouverture de droit à l'ARE</i>	13	15	17
<i>réouverture de droit à l'ASS ou AER</i>	4	2	2
<i>ouverture de droit à une autre allocation</i>	1	1	1
Sortie de dispense de recherche d'emploi	14	11	8
Inconnu	17	18	21

Source : La mission, d'après données DARES

1.3.4 Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'ASS est plus élevé que celui des bénéficiaires du RSA

[397] Selon l'enquête menée par la DREES en 2012 sur les bénéficiaires des minima sociaux⁵⁹, fin 2012, 14 % des personnes qui percevaient l'ASS au 31 décembre 2011 et qui étaient sans emploi à cette date, ont retrouvé un emploi. Elles sont 12 % parmi celles qui bénéficiaient du RSA.

[398] Les taux de retour à l'emploi sont cependant très sensibles à l'âge, notamment pour l'ASS. Fin 2012, 30 % des allocataires de l'ASS âgés de 30 à 34 ans ont repris un emploi en un an, soit trois fois plus que parmi les 50-54 ans et cinq fois plus que parmi les 55-59 ans.

⁵⁹ DREES, Enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

Tableau 30 : Taux de retour à l'emploi à fin 2012 des personnes qui percevaient le RSA ou l'ASS au 31 décembre 2011

	RSA	ASS
Ensemble	12%	14%
Moins de 25 ans	10%	-
25 - 29 ans	20%	ns
30 - 34 ans	17%	30%
35 - 39 ans	12%	27%
40 - 44 ans	8%	20%
45 - 49 ans	10%	16%
50 - 54 ans	6%	10%
55 - 59 ans	8%	6%
60 ans et plus	ns	ns

Source : DREES, Enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

[399] En ce qui concerne les caractéristiques des emplois repris par les bénéficiaires du RSA et de l'ASS, parmi les bénéficiaires de l'ASS au 31 décembre 2011, âgés de 30 à 54 ans, qui ont repris un emploi en 2012, 68 % travaillent à temps complet. Au contraire, les bénéficiaires du RSA sont plus souvent à temps partiel (53 % d'entre eux). Les bénéficiaires du RSA ou de l'ASS au 31 décembre 2011 âgés de 30 à 54 ans ayant repris un emploi sont pour la plupart salariés pour une entreprise privée ou une association (69 % et 65 % d'entre eux respectivement).

Tableau 31 : Quotité de travail et type d'employeur des bénéficiaires de l'ASS ou du RSA au 31 décembre 2011 ayant retrouvé un emploi en 2012 et comparaison avec l'ensemble des actifs occupés (en %)

	Bénéficiaire d'un minimum social ayant retrouvé un emploi		Actifs occupés	
	RSA	ASS	Sans emploi un an auparavant	Ensemble
Temps de travail				
Temps plein	44	68	62	82
Temps partiel	53	29	36	16
Non renseigné	3	3	3	2
Type d'employeur				
Sans employeur (travailleur indépendant)	10	12	10	12
Salarié d'une entreprise ou d'une association	69	65	61	60
Salarié du public	17	18	21	25
Autre	4	5	8	4
Ensemble	100	100	100	100

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

[400] Les bénéficiaires de l'ASS qui reprennent un emploi bénéficient souvent de contrats stables, contrairement aux bénéficiaires du RSA. Lorsqu'ils ont un contrat à durée limitée (CDD, intérim,...), les bénéficiaires de l'ASS, et encore plus ceux du RSA, ont le plus souvent un contrat aidé. Ainsi, 43 % des bénéficiaires de l'ASS fin 2011 âgés de 30 à 54 ans, ayant repris un emploi salarié en 2012, sont en contrat à durée indéterminée.

Tableau 32 : Type de contrat et catégorie socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'ASS ou du RSA au 31 décembre 2011 ayant retrouvé un emploi salarié en 2012 et comparaison avec l'ensemble des salariés (en %)

	Bénéficiaire d'un minimum social ayant retrouvé un emploi		Actifs occupés	
	RSA	ASS	Sans emploi un an auparavant	Ensemble
Type de contrat				
Contrat à durée indéterminée	19	43	35	91
Contrat à durée déterminée	50	34	45	6
<i>dont contrat aidé et contrat de professionnalisation</i>	31	18	7	1
Interim, contrat saisonnier, vacation	24	15	15	2
Autre (apprentissage, sans contrat, non renseigné...)	7	8	6	0
Catégorie socioprofessionnelle				
Ouvrier non qualifié, manœuvre	21	9	14	6
Ouvrier qualifié	22	18	15	14
Employé et catégorie C	43	56	47	35
Technicien, agent de maîtrise, cadres, catégories A ou B	7	7	16	42
Non renseigné	7	9	8	3
Ensemble	100	100	100	100

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

1.4 Alors qu'un quart des bénéficiaires de l'ASS et du RSA a une activité, leur accompagnement varie en fonction de leur inscription à Pôle emploi

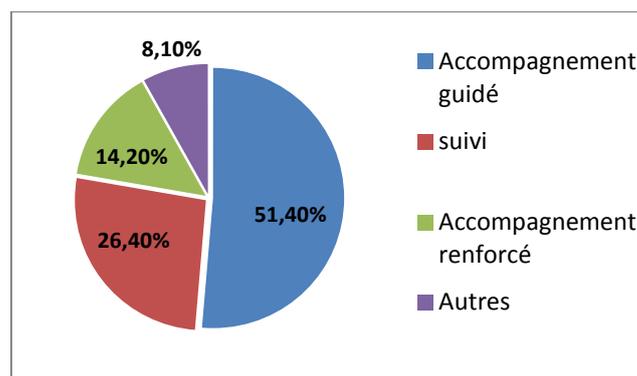
1.4.1 Si les allocataires de l'ASS et ceux du RSA inscrits à Pôle emploi bénéficient du même accompagnement de la part de l'opérateur, seuls moins d'un tiers des bénéficiaires du RSA sont inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi

[401] Les bénéficiaires de l'ASS s'inscrivent dans les dispositifs d'accompagnement de droit commun de Pôle emploi qui propose trois types de prestations :

- L'accompagnement renforcé qui s'adresse aux demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail bénéficiant ainsi d'un suivi régulier, d'un accompagnement individuel et d'une mobilisation complémentaire de certains partenaires et prestataires du territoire ;
- L'accompagnement guidé pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un appui dans leur recherche d'emploi ;
- Le suivi de la recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi proches du marché du travail et ayant surtout besoin d'être mis en relation avec les employeurs.

[402] Comme les allocataires du RSA, la moitié des allocataires de l'ASS sont en accompagnement guidé au 30 septembre 2013 (52,6 % pour les allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi et 51,4 % des allocataires de l'ASS). En revanche, une forte proportion des allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi bénéficient de l'accompagnement renforcé (20,7 %, contre 14,2 % pour les allocataires de l'ASS).

Graphique 7 : Répartition par accompagnement des bénéficiaires de l'ASS au 30 septembre 2013



Source : La mission, d'après données Pôle emploi

[403] La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA prévoit un droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires du RSA et le rend obligatoire pour ceux qui sont dans le champ des « droits et devoirs ». Un bénéficiaire du RSA entre dans le champ des « droits et devoirs » si les revenus de son foyer sont inférieurs au montant forfaitaire garanti par le RSA compte tenu de la composition du foyer s'il est sans emploi ou s'il perçoit un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 € par mois en moyenne sur le trimestre. Selon une enquête de la DARES⁶⁰, 51 % des bénéficiaires du RSA entrent dans le champ des « droits et devoirs ».

[404] En 2011, 52 % des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des « droits et devoirs » identifient bien un référent unique, c'est-à-dire une personne qui les suit régulièrement dans les démarches d'insertion et de recherche d'emploi (le Conseil général dans 29 % des cas et Pôle emploi dans 20 % des cas). 25 % n'identifient pas de référent unique mais déclarent être suivis par un organisme (par Pôle emploi dans 46 % des cas). En revanche, près d'un quart des bénéficiaires déclare n'être suivi par aucun organisme.

Tableau 33 : Organismes assurant le suivi des bénéficiaires du RSA en 2011 (en %)

Organisme assurant le suivi du bénéficiaire	Bénéficiaires identifiant un référent unique	Bénéficiaires n'identifiant pas un référent unique mais mentionnant un organisme de suivi	Ensemble des bénéficiaires mentionnant un organisme de suivi
Conseil général	29	6	22
CCAS	21	6	16
Pôle emploi	20	46	28
Caf	8	15	10
Association	5	3	4
Cap emploi	NR	5	2
Autres	17	19	18
Total	100	100	100

Source : DARES

⁶⁰ DARES, « l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité activité (RSA) », février 2013

[405] Lorsque le bénéficiaire est orienté vers Pôle emploi, il participe à la définition d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans le cas d'une orientation vers un autre organisme du service public de l'emploi, le bénéficiaire conclut un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion dont le contenu est proche de celui d'un PPAE. Enfin, dans le cas d'une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, le bénéficiaire signe un contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle. Au total en 2011, 41 % des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des « droits et devoirs » avaient signé un contrat (CAR ou PPAE) et un quart avait reçu une aide directe à la « recherche d'emploi ». En revanche, très peu de bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » ont bénéficié de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE).

[406] Si près de la moitié des bénéficiaires du RSA sont inscrits à Pôle emploi (48 % en France métropolitaine), le taux d'inscription sur les listes des demandeurs d'emploi est très hétérogène d'un département à l'autre, avec un maximum dans le département de l'Aube (66 %) et un minimum en Corse du sud avec 37 %.

1.4.2 Environ un quart des bénéficiaires de l'ASS et du RSA ont une activité

[407] L'activité réduite des allocataires de l'ASS est en augmentation depuis 2008 ; elle concerne près d'un quart d'entre eux en 2012.

Tableau 34 : Evolution du taux d'activité réduite des bénéficiaires de l'ASS sur la période 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
% des bénéficiaires de l'ASS exerçant une activité réduite	18	18	20	21	23

Source : La mission, d'après données Pôle emploi

[408] Les allocataires de l'ASS pratiquant une activité réduite⁶¹ sont plus jeunes : 50 % ont moins de 45 ans. Par ailleurs, les employés qualifiés sont plus représentés parmi les allocataires indemnisés en ASS pratiquant une activité réduite (46,5 %) alors que les cadres sont peu représentés (3,7 %).

[409] Le nombre de foyers ayant un droit payable au RSA activité augmente peu depuis 2010 ; il s'élève à 492 000 en 2013.

Tableau 35 : Nombre de foyers ayant un droit payable au RSA activité (France métropolitaine)

en milliers	2009	2010	2011	2012	2013
RSA activité seul	280	434	452	457	492

Source : DREES

⁶¹ Est comptabilisée ici comme activité réduite l'activité salariée n'excédant pas 110 heures par mois et rapportant moins de 70% de l'ancien salaire brut (source DARES)

- [410] Fin 2011, les allocataires du RSA activité seul représentent 1,1 % de la population française âgée de 15 à 64 ans. Ils sont les plus proches du marché du travail, ils entrent et sortent du marché du dispositif plus fréquemment. Ainsi, le taux de rotation⁶² du RSA activité seul demeure le plus élevé : ses allocataires se renouvellent avec un taux trimestriel de 29,3 % en juin 2013. A l'inverse, la persistance dans le RSA socle est plus forte, le taux de rotation trimestriel s'établissant à 13,6 %.
- [411] 27 % sont inscrits à Pôle emploi. Leur répartition par âge est assez proche de celle des allocataires du RSA socle : 56 % ont moins de 40 ans.

⁶² Le taux de rotation du trimestre T des allocataires d'une prestation est la moyenne du taux d'entrées dans cette prestation au trimestre T et de son taux d sorties

ANNEXE 3 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

1 LA FRANCE SE DISTINGUE DE SES PARTENAIRES PAR LA PERMANENCE DE TROIS NIVEAUX DE PROTECTION SOCIALE

- [412] Une étude comparative de la DARES portant sur dix pays (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Espagne, Italie, Danemark, Suède, Etats-Unis, Royaume-Uni) a mis en évidence que, dans la plupart des pays considérés, il n'existe que deux niveaux de protection sociale vis-à-vis du risque d'inactivité: un régime d'assurance chômage et un régime d'assistance.
- [413] Seuls trois pays du panel considéré présentent un système à trois paliers. Outre la France, le Royaume-Uni et la Suède partagent cette particularité mais dans des logiques différentes.
- [414] La Suède dispose d'un régime de solidarité destiné à assurer une couverture aux demandeurs d'emploi ayant choisi de ne pas s'affilier au régime d'assurance chômage facultatif ou ne remplissant pas des conditions d'emploi suffisantes pour avoir droit aux prestations de ce régime. Ce régime est financé par des cotisations patronales, financement complété par une subvention de l'Etat.
- [415] Au Royaume-Uni, L'*Income Based JobSeeker's Allowance (Income Based JSA)*, est une prestation versée sous condition de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne satisfont pas aux conditions minimales d'affiliation aux assurances sociales ou qui restent au chômage plus de 6 mois (l'allocation chômage, la *Contribution JobSeeker's Allowance*, est versée pendant une durée maximale de 6 mois). Cette prestation sociale n'est accordée qu'à l'issue d'un double examen patrimonial et de ressources du ménage qui influence le montant de l'allocation versée, dans une logique différentielle. L'allocation est versée sans limitation de durée mais elle est conditionnée à la recherche active d'un emploi et à la présentation au JobCenter compétent tous les quinze jours. Le nombre de bénéficiaires (en stock) de l'*Income Based JSA* s'élevait en 2011-2012 à 1,2 millions de personnes, pour un coût de 4,18 Mds£.

2 LA REFORME ALLEMANDE « HARTZ IV » A CONDUIT A LA SUPPRESSION DE « L'ASSISTANCE CHOMAGE », NIVEAU INTERMEDIAIRE ENTRE L'ASSURANCE CHOMAGE ET L'AIDE SOCIALE

2.1 Une rationalisation de l'indemnisation du chômage

- [416] La loi Hartz IV (janvier 2005) a supprimé le régime d'assistance chômage qui permettait à un demandeur d'emploi en fin de droits de toucher une allocation représentant la moitié de son salaire de référence, allocation qui diminuait ensuite de 3 % chaque année.
- [417] L'assistance chômage prenait la suite de l'assurance chômage, versée pendant trois ans, et se distinguait de l'aide sociale, versée par les communes, puisqu'elle était calculée en proportion des revenus professionnels antérieurs et non versée de manière forfaitaire. A la différence de l'assurance chômage, elle était financée par le contribuable au niveau fédéral.

- [418] La réforme Hartz a supprimé cette allocation et a réorganisé le système de prise en charge des demandeurs d'emploi. Tout d'abord, la durée de perception de l'assurance chômage, devenue « allocation chômage I », a été réduite à un an (un an et demi pour les personnes âgés de 55 ans et plus). Par ailleurs, l'assistance chômage et l'aide sociale ont été fusionnées pour former « l'allocation chômage II ». Sont regroupés au sein de cette allocation les chômeurs en fin de droits de l'allocation chômage I et les anciens bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, l'aptitude au travail étant définie comme la capacité à travailler trois heures par jour.
- [419] Les chômeurs en fin de droit perçoivent désormais une allocation forfaitaire dont le montant est égal, en 2013, à 382 € hors prise en charge des coûts du logement. La faiblesse de l'allocation doit avoir un effet incitatif à la reprise d'une activité. La prestation est partiellement cumulable avec des revenus d'activité : après une franchise sur les premiers 100 €, un taux de réduction de 80 % est retenu jusqu'à 800 € puis 90 % au-delà.
- [420] Les bénéficiaires de cette nouvelle allocation sont gérés conjointement par les agences pour l'emploi et par les communes et le versement est conditionné à la signature d'un contrat d'insertion. La loi Hartz IV a également créé un nouveau dispositif d'insertion dans le secteur non marchand : le bénéficiaire continue de percevoir son allocation en plus d'une compensation d'au moins un euro de l'heure pour un travail d'utilité publique.

2.2 Les impacts de la réforme sont difficilement quantifiables et en tout état de cause contrastés

- [421] Les évaluations disponibles des réformes Hartz engagées à partir de l'année 2000 concluent globalement à un impact significatif sur le marché du travail, lié principalement à une meilleure adéquation entre offre et demande de travail et à des incitations à travailler accrues. L'action concertée sur plusieurs leviers (renforcement de l'accompagnement, baisse des prélèvements sur le travail et réduction des revenus de remplacement) aurait favorisé le retour à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.
- [422] Cependant, le rôle joué par les réformes Hartz dans ces évolutions demeure difficilement quantifiable, en particulier s'agissant de la réforme du régime d'assistance chômage. En effet, le renforcement des incitations au travail de la réforme Hartz IV a conduit à des changements dans le comportement d'inscription au chômage. Selon les évaluations, l'effet sur l'emploi varie de 45 000 emplois créés à une réduction de 0,5 à 1,4 point du chômage allemand.
- [423] Par ailleurs, cet impact a priori positif sur le marché de l'emploi s'est accompagné d'une hausse des inégalités de revenu et de la pauvreté. Le coefficient de Gini pour les revenus après redistribution a progressé de 2,6 points entre 2000 et 2005 (premières réformes Hartz), puis de 0,4 points entre 2005 et 2008.
- [424] L'augmentation de la pauvreté a plus particulièrement touché les demandeurs d'emploi. Leur taux de pauvreté est passé de 41 % en 2004 à 68 % en 2010. Cette évolution traduit probablement plusieurs effets tels que le passage de l'inactivité au chômage de personnes en deçà du seuil de pauvreté et la baisse des revenus de remplacement pour les chômeurs de longue durée. Fin janvier 2011, sur les 3,34 millions d'allocataires de l'allocation chômage II, plus de 40 % l'étaient sans interruption depuis 2005. Par ailleurs, près de deux tiers d'entre eux ont retrouvé un emploi durant cette période mais avec un nombre d'heures ou un salaire horaire insuffisant pour atteindre le niveau du revenu minimum garanti.

3 LE ROYAUME-UNI A ENTREPRIS UNE IMPORTANTE REFORME VISANT A FUSIONNER PLUSIEURS PRESTATIONS SOCIALES DONT L'EQUIVALENT DE L'ASS, L'*INCOME BASED JSA*

- [425] En 2013, le Royaume-Uni a lancé deux grandes réformes du *Welfare State* qui vont affecter le système d'indemnisation du chômage : le plafonnement du montant des prestations sociales (*benefit cap*) et l'entrée en vigueur du Crédit Universel.
- [426] La première réforme vise à introduire un plafonnement du montant des prestations sociales (dont la JSA) que peut percevoir un foyer sans emploi, en âge de travailler. Ce plafonnement doit garantir qu'une personne sans personne ne puisse percevoir davantage par le biais du système social qu'une personne ayant un emploi au salaire moyen. En cas de dépassement du plafond, le montant de l'allocation logement est réduit à due concurrence.
- [427] La deuxième réforme vise à remplacer six prestations sous conditions de ressources et crédits d'impôts⁶³ par une seule et unique prestation, le Crédit universel. Ce dernier s'applique tant aux personnes actives qu'aux personnes sans emploi et doit permettre de compléter les revenus des ménages selon leur situation (enfants, handicap, logement, ...). *L'Income Based JSA* est intégrée dans le champ du Crédit universel.
- [428] Le Crédit Universel est composé d'un montant fixe (et fonction de la situation de chaque bénéficiaire, de la composition du foyer familial) jusqu'à un certain niveau de revenus (*earnings disregard*) à partir duquel le montant du crédit diminue progressivement selon un taux unique de 65 % (*Single taper rate*), s'appliquant sur la partie du revenu net, déduction faite de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales.
- [429] L'objectif de la réforme est de simplifier le dispositif actuel des prestations sociales, apporter plus de lisibilité pour les bénéficiaires, contribuer à renforcer l'incitation au retour à l'emploi et réduire le montant des fraudes et des erreurs.
- [430] La mise en œuvre de la réforme devait être progressive à compter d'octobre 2013. Toutefois, elle fait l'objet de nombreuses critiques et interrogations, notamment de la part du National Audit Office. La capacité des systèmes d'information à faire face au déploiement national du Crédit universel suscite en particulier de nombreuses inquiétudes. Le système sera pour la première fois complètement géré *online*. Les personnes devront remplir leur demande par internet et pour les bénéficiaires en emploi, le Crédit Universel sera calculé automatiquement, le montant étant ajusté en fonction des revenus mensuels au travers du mécanisme en place de prélèvements fiscaux à la source.

⁶³ Les prestations concernées sont : l'allocation chômage sous condition de ressources (*income based JSA*), l'allocation d'invalidité sous condition de ressources (*income-related employment and support allowance*), le revenu minimum (*income support*), l'allocation logement (*housing benefit*), le crédit d'impôt pour les personnes en emploi (*working tax credit*) et le crédit d'impôt pour les familles avec enfant (*child tax credit*)

ANNEXE 4 : TAUX D'INSCRIPTION DES BENEFICIAIRES DU RSA A POLE EMPLOI PAR DEPARTEMENT

Tableau 36 : Taux d'inscription des bénéficiaires du RSA à Pôle emploi par département

	Nb de foyers bénéficiaires du RSA	Nb de bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi	% de bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi
Bas-Rhin	35 356	16 072	45,5%
Haut-Rhin	21 856	10 781	49,3%
Alsace	57 212	26 853	46,9%
Dordogne	11 925	6 692	56,1%
Gironde	48 583	25 130	51,7%
Landes	9 650	4 757	49,3%
Lot-et-Garonne	11 109	5 117	46,1%
Pyrénées-Atlantiques	18 067	7 189	39,8%
Aquitaine	99 334	48 885	49,2%
Allier	11 490	5 855	51,0%
Cantal	2 849	1 299	45,6%
Haute-Loire	4 129	2 431	58,9%
Puy-de-Dôme	19 173	9 515	49,6%
Auvergne	37 641	19 100	50,7%
Calvados	20 177	10 946	54,2%
Manche	10 862	6 071	55,9%
Orne	8 936	3 907	43,7%
Basse-Normandie	39 975	20 924	52,3%
Cote-d'Or	12 321	7 174	58,2%
Nièvre	7 202	3 001	41,7%
Saône-et-Loire	13 727	7 430	54,1%
Yonne	11 143	4 680	42,0%
Bourgogne	44 393	22 285	50,2%
Côtes d'Armor	13 218	7 626	57,7%
Finistère	20 626	10 732	52,0%
Ille-et-Vilaine	22 608	11 737	51,9%
Morbihan	16 967	9 188	54,2%
Bretagne	73 419	39 283	53,5%
Cher	11 462	5 174	45,1%
Eure-et-Loir	10 563	5 889	55,8%
Indre	6 123	3 067	50,1%
Indre-et-Loire	16 390	9 030	55,1%
Loir-et-Cher	8 684	4 002	46,1%
Loiret	18 337	10 384	56,6%
Centre	71 559	37 546	52,5%
Ardennes	13 159	5 731	43,6%
Aube	10 912	7 216	66,1%

Marne	16 072	9 142	56,9%
Haute-Marne	5 639	2 967	52,6%
Champagne-Ardenne	45 782	25 056	54,7%
Corse-du-Sud	3 257	1 212	37,2%
Haute-Corse	4 316	1 882	43,6%
Corse	7 573	3 094	40,9%
Doubs	14 670	7 304	49,8%
Jura	5 307	2 376	44,8%
Haute-Saône	6 254	3 198	51,1%
Territoire de Belfort	5 443	2 487	45,7%
Franche-Comté	31 674	15 365	48,5%
Eure	16 188	7 655	47,3%
Seine-Maritime	50 018	23 814	47,6%
Haute-Normandie	66 206	31 469	47,5%
Paris	79 186	35 935	45,4%
Seine-et-Marne	34 867	13 572	38,9%
Yvelines	26 975	13 157	48,8%
Essonne	30 413	11 638	38,3%
Hauts-de-Seine	38 771	17 669	45,6%
Seine-Saint-Denis	93 702	35 010	37,4%
Val-de-Marne	47 109	17 136	36,4%
Val-d'Oise	37 334	16 213	43,4%
Ile-de-France	388 357	160 330	41,3%
Aude	19 124	8 427	44,1%
Gard	36 481	17 239	47,3%
Hérault	52 324	27 767	53,1%
Lozère	1 395	554	39,7%
Pyrénées-Orientales	25 174	10 679	42,4%
Languedoc-Roussillon	134 498	64 666	48,1%
Corrèze	4 744	2 510	52,9%
Creuse	3 499	1 781	50,9%
Haute-Vienne	11 935	6 714	56,3%
Limousin	20 178	11 005	54,5%
Meurthe-et-Moselle	27 035	12 523	46,3%
Meuse	6 574	3 227	49,1%
Moselle	33 290	17 341	52,1%
Vosges	12 867	6 258	48,6%
Lorraine	79 766	39 349	49,3%
Ariège	6 597	3 506	53,1%
Aveyron	4 646	2 516	54,2%
Haute-Garonne	44 081	24 462	55,5%
Gers	4 397	2 027	46,1%
Lot	4 501	2 232	49,6%
Hauts-Pyrénées	6 623	3 262	49,3%
Tarn	12 215	6 531	53,5%
Tarn-et-Garonne	8 477	4 606	54,3%
Midi-Pyrénées	91 507	49 142	53,7%

Nord	141 482	66 095	46,7%
Pas-de-Calais	72 637	35 723	49,2%
Nord-Pas-de-Calais	214 119	101 818	47,6%
Loire-Atlantique	36 016	18 294	50,8%
Maine-et-Loire	19 909	11 793	59,2%
Mayenne	5 325	3 073	57,7%
Sarthe	15 349	8 481	55,3%
Vendée	11 589	7 460	64,4%
Pays de la Loire	88 188	49 101	55,7%
Aisne	21 555	13 582	63,0%
Oise	23 477	11 650	49,6%
Somme	23 127	11 743	50,8%
Picardie	68 159	36 975	54,2%
Charente	12 572	6 598	52,5%
Charente-Maritime	20 915	9 132	43,7%
Deux-Sèvres	8 651	4 224	48,8%
Vienne	14 618	5 853	40,0%
Poitou-Charentes	56 756	25 807	45,5%
Alpes de Haute-Provence	4 944	2 744	55,5%
Hautes-Alpes	3 323	1 288	38,8%
Alpes-Maritimes	31 512	15 805	50,2%
Bouches-du-Rhône	98 327	45 497	46,3%
Var	38 227	17 160	44,9%
Vaucluse	19 954	10 400	52,1%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	196 287	92 894	47,3%
Ain	10 490	4 750	45,3%
Ardèche	8 167	4 196	51,4%
Drôme	14 903	8 232	55,2%
Isère	30 198	13 283	44,0%
Loire	20 262	11 183	55,2%
Rhône	52 821	26 506	50,2%
Savoie	6 740	3 330	49,4%
Haute-Savoie	10 552	4 943	46,8%
Rhône-Alpes	154 133	76 423	49,6%
France métropolitaine	2 066 716	997 370	48,3%
Guadeloupe	49 819	29 066	58,3%
Guyane	21 374	9 610	45,0%
Martinique	44 011	20 332	46,2%
Réunion	110 267	69 780	63,3%
Total	2 292 187	1 126 158	49,1%

Source : La mission

ANNEXE N°5 : METHODOLOGIE DE CHIFFRAGE DE LA SUPPRESSION DES DROITS A LA RETRAITE ACQUIS AU TITRE DE L'ASS

1 L'ECHANTILLON INTER-REGIME DE COTISANTS (EIC) PERMET DE SUIVRE LE PARCOURS PROFESSIONNELS DE DIFFERENTES GENERATIONS DEPUIS 1942, ET AINSI D'IDENTIFIER LES DROITS A LA RETRAITE QU'ILS ONT ACQUIS AU TITRE DE L'ASS

- [431] L'échantillon inter-régime de cotisants (EIC) de 2009 permet d'étudier les droits à la retraite d'un échantillon de personnes de différentes générations qui sont ou ont été affiliées (y compris les personnes déjà parties à la retraite) pour des droits directs, au moins une fois au cours de leur carrière, à un des régimes de retraite partenaires de l'opération, etc. Cet échantillon est représentatif de l'ensemble des individus âgés de 23 à 75 ans au 31 décembre 2009.
- [432] Cette base permet de calculer les droits à la retraite acquis au titre de l'ASS en identifiant les périodes pendant lesquelles les individus ont bénéficié de l'ASS.
- [433] **Les allocataires de l'ASS valident autant de trimestres qu'ils réunissent de fois 50 jours d'ASS au cours d'une année civile, et ce dans la limite de quatre trimestres par an. Ces trimestres acquis modifient leur pension du régime général. Les allocataires bénéficient également de « points retraite » au titre des régimes complémentaires.**
- [434] Seuls les droits à la retraite acquis au titre de l'ASS dits « utiles » ont été retenus pour l'analyse. Il s'agit des trimestres qui permettent aux assurés d'atteindre ou de se rapprocher, pour une année civile, des quatre trimestres validés. Dans le cas où un assuré a accumulé des droits à la retraite au titre d'autres périodes assimilées (périodes de chômage, de maladie, d'invalidité ou de service militaire, etc.⁶⁴), la mission a retenu comme trimestres ASS utiles les seuls trimestres qui permettent d'augmenter le nombre de trimestres validés au cours d'une année civile, une fois pris en considération les trimestres acquis au titre des autres périodes assimilées⁶⁵.
- [435] Les trimestres utiles ont été identifiés séparément « pour tous régimes confondus » et « pour chaque régime ». Dans le premier cas, ils n'interviennent que dans le calcul du taux de liquidation, dans le second du coefficient de proratisation.
- [436] L'identification des droits acquis au titre de l'ASS se heurtent à deux limites méthodologiques. Tout d'abord, l'ASS ayant été créée en 1984, aucune des générations suivies dans l'EIC n'a pu bénéficier de ce dispositif au cours de l'ensemble de leur carrière.
- [437] De plus, l'essentiel des individus de l'échantillon EIC sont actifs à la date du 31/12/2009 (cas des générations 1950 et suivantes) et n'ont ainsi pas fait valoir leurs droits à la retraite. Pour ces individus, il n'est pas possible d'identifier parmi les trimestres ASS utiles ceux qui s'avèreront en définitive « inutiles à la liquidation des droits » dans la mesure où l'assuré aurait validés suffisamment de trimestres hors ASS pour bénéficier des taux de liquidation et de proratisation maximum.

⁶⁴ Les majorations de durée d'assurance (pour enfant, pour congé parental d'éducation, pour enfant handicapé, ou pour les salariés ayant dépassé l'âge du taux plein) ne sont pas prises en compte dans cette analyse.

⁶⁵ Les chiffreages présentés par la DREES dans sa note DREES- BRET N°14-18 du 04/03/2014 répartissaient les trimestres utiles au titre des périodes assimilées au prorata des trimestres acquis pour les différents dispositifs (maladie, chômage, etc.). De ce fait, le nombre de trimestres ASS utiles présenté ci-dessous est inférieur à celui qui a été recensé par la DREES. Selon leur méthode, 5 % des individus des générations de 1942 à 1978 ont validé, à la date du 31/12/2009, des trimestres utiles au cours de leur carrière. En moyenne, ces individus ont validés 12,7 trimestres.

[438] Ainsi, comme le mentionne la DREES, « aucune génération présente dans l'EIC n'est correctement couverte pour mesurer le nombre de trimestres validés au titre de l'ASS : soit l'ASS n'existait pas pendant une partie de leur carrière (globalement avant la génération 1962), soit elles sont trop jeunes et on ne connaît pas encore leur fin de carrière (à partir de la génération 1946) »⁶⁶.

Tableau 37 : Trimestres acquis au titre de l'ASS utiles dans un régime, par génération

Année de naissance	Pourcentage de la génération ayant validé au moins un trimestre ASS utile à la date du 31/12/2009	Nombre de trimestres ASS utiles validés			
		Moyenne	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
1942	4,3 %	20	6	15	30
1946	4,6 %	18	4	13	27
1950	5,0 %	14	4	9	19
1954	5,0 %	12	3	7	16
1958	5,2 %	10	3	5	13
1962	4,5 %	9	2	5	11
1966	3,7 %	7	2	4	10
1970	2,5 %	7	2	4	9
1974	1,3 %	5	2	3	6
1978	0,6 %	4	2	3	4
Ensemble	3,7 %	12	3	7	15

[439] *Lecture : Parmi les individus de la génération 1942, 4,3% des personnes ont validés au moins un trimestre utile au titre de l'ASS. Ces personnes ont acquis en moyenne 20 trimestres au titre de l'ASS. Un quart d'entre elles ont acquis plus de 30 trimestres, tandis qu'un autre quart en ont acquis moins de six.*

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

[440] La distribution par âge des bénéficiaires de l'ASS en 2009 identifiés par la mission à partir de l'EIC est proche de celle de l'ensemble des allocataires de l'ASS présentée dans le tableau 27 de l'annexe 2.

Tableau 38 : Répartition des bénéficiaires de l'ASS par tranche d'âge en 2009 (en %)

Age	Année de naissance	Répartition
Moins de 30 ans	1982 et 1986	2 %
De 30 à 49 ans	1962, 1966, 1970, 1974 et 1978	51 %
De 50 à 54 ans	1958	13 %
De 55 à 59 ans	1950 et 1954	28 %
60 ans ou plus	1946	6 %
Ensemble		100 %

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

⁶⁶ Note DREES- BRET N°14-18 du 04/03/2014.

2 LES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR LE REGIME GENERAL

[441] Le montant de la pension du régime général est le produit de trois termes :

- le salaire de référence, établi pour les assurés du secteur privé nés à partir de 1948 à partir des 25 meilleures années de salaires ;
- le taux de liquidation, fonction de la durée d'assurance totale dans tous les régimes auxquels appartient l'assuré ;
- le coefficient de proratisation, calculé pour chaque régime, qui rapporte le nombre de trimestres cotisés dans le régime ou obtenus au titre des périodes assimilées à la durée d'assurance maximum retenue, exprimée en trimestre.

[442] Pour les assurés du secteur privé, le taux de liquidation est déterminé selon la formule suivante :

$$50 \% - \text{décote du taux} \times \text{nombre de trimestres manquants}$$

[443] Les éléments qui entrent dans le calcul du taux de liquidation, ainsi que les valeurs minimum et maximum pour ce taux, sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 39 : Paramètres entrant dans le calcul du taux de liquidation, par génération

Année de naissance	Décote du taux	Taux minimum	Taux maximum
1944	1,25	25,00 %	50,00 %
1945	1,125	27,50 %	
1946	1,0625	28,75 %	
1947	1	30,00 %	
1948	0,9375	31,25 %	
1949	0,875	32,50 %	
1950	0,8125	33,75 %	
1951	0,75	35,00 %	
1952	0,6875	36,25 %	
1953 et après	0,625	37,50 %	

Source : La mission

Lecture : Un salarié né 1951 à qui il manquerait cinq trimestres pour bénéficier du taux plein se verrait appliqué un taux de liquidation de $50\% - (0,75 \times 5) = 46,25\%$.

[444] Le nombre de trimestres manquants, calculé à la date de liquidation, correspond soit au nombre de trimestres nécessaires à l'assuré pour atteindre la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein ; soit au nombre de trimestres séparant l'âge de l'assuré de l'âge légal du taux plein ; soit, pour les assurés nés à compter du 1er juillet 1951, au nombre de trimestres séparant l'âge atteint par l'assuré de son 65ème anniversaire, s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une des mesures dérogatoires de maintien de l'âge légal du taux plein à 65 ans.

[445] Les conditions pour bénéficier d'une pension à taux plein sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 40 : Age minimum légal de départ à la retraite et conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, par génération

Année de naissance	Age minimum légal de départ à la retraite	Age requis pour une retraite à taux plein	Nombre de trimestres nécessaires pour une retraite au taux plein
1948 et avant	60 ans	65 ans	160
1949			161
1950			162
Du 1er janvier 1951 au 30 juin 1951			163
Du 1er juillet 1951 au 31 décembre 1951	60 ans et 4 mois	65 ans et 4 mois	
1952	60 ans et 9 mois	65 ans et 9 mois	164
1953	61 ans et 2 mois	66 ans et 2 mois	165
1954	61 ans et 7 mois	66 ans et 7 mois	
1955, 1956 et 1957	62 ans	67 ans	166
1958, 1959 et 1960			167
1961, 1962 et 1963			168
1964, 1965 et 1966			169
1967, 1968 et 1969			170
1970, 1971 et 1972			171
1973 et après			172

Source : La mission

[446] Le coefficient de proratisation, rapporte le nombre de trimestres cotisés dans le régime ou obtenus au titre des périodes assimilées à la durée d'assurance maximum retenue, exprimée en trimestre. Ce coefficient est plafonné: dès que le nombre de trimestres validé excède la durée exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le coefficient de proratisation est plafonné à 100 %. Ainsi, une personne née en 1951 qui aurait validé 158 trimestres au régime général se verrait appliquer un coefficient de proratisation de $158/163 = 96,9\%$. Si elle avait validé 175 trimestres, le coefficient $175/163 = 107,4\%$ aurait été plafonné à 100 %.

[447] **En validant autant de trimestres qu'il réunit de fois 50 jours d'ASS au cours d'une année civile, et ce dans la limite de quatre trimestres par an, un allocataire de l'ASS voit la détermination de son taux de liquidation et de son coefficient de proratisation modifié.**

[448] La suite de l'analyse s'intéresse aux générations 1942 et 1946 qui ont pour l'essentiel liquidé leurs droits à la retraite en 2009. Pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ces générations devaient soit être âgées d'au moins 65 ans, soit avoir validé au moins 160 trimestres.

[449] En moyenne, les individus de ces générations ayant bénéficié de l'ASS au cours de leur parcours ont validé 150 trimestres, dont 19 au titre de l'ASS⁶⁷. Ces trimestres ASS représentent une part significative (23 %) des trimestres validés depuis 1984. Les premiers ont pu bénéficier du dispositif ASS à partir de l'âge de 42 ans, les seconds à partir de 38 ans. L'âge moyen d'acquisition des trimestres ASS est de 55 ans pour ces deux générations. Mais peu de ces trimestres ont été acquis après l'âge légal de départ à la retraite (60 ans).

⁶⁷ Respectivement 149 trimestres validés, dont 20 au titre de l'ASS pour la génération 1942, et 150 trimestres validés dont 18 au titre de l'ASS pour la génération 1946.

Tableau 41 : Nombre moyen de trimestres validés par allocataire de l'ASS, par génération

Année de naissance	Trimestres validés		dont trimestres utiles ASS	dont trimestres utiles ASS validés après 55 ans	dont trimestres utiles ASS validés après l'âge légal de départ à la retraite
	Total	dont validés depuis 1984			
1942	149	76	20	13	4
1946	150	86	18	8	2
1950	147	93	14	4	-
1954	131	90	12	-	-
1958	116	91	10	-	-
1962	101	91	9	-	-
1966	86	86	7	-	-
1970	73	73	7	-	-
1974	56	56	5	-	-
1978	46	46	4	-	-
Ensemble	117	85	12	-	-

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

[450] Une première simulation permet d'estimer que la suppression des droits acquis pour le régime général au titre l'ASS, s'il n'était compensé par aucun autre dispositif et pour un âge identique de liquidation des droits à la retraite, aurait diminué le montant de la pension de 51 % des bénéficiaires nés en 1942 et de 77 % de ceux nés en 1946, pour un âge de liquidation des droits à la retraite inchangé. Pour ces individus, le montant de leur pension aurait diminué en moyenne d'environ 24 %. Pour un quart des individus affectés par cette mesure, la pension aurait baissé de plus d'un tiers. A l'opposé, pour un quart des individus cette baisse aurait été inférieure à 7 %.

Tableau 42 : Impact de la suppression des droits à la retraite au titre de l'ASS sans aucune compensation

Année de naissance	Pourcentage des bénéficiaires de l'ASS impactés	Impact moyen sur le niveau de la pension ...		
		... sur le taux de liquidation	... sur le coefficient de proratisation	... total
1942	51 %	-17 %	-12 %	-26 %
1946	77 %	-11 %	-14 %	-23 %

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

[451] Cela étant, les chômeurs non indemnisés de plus de 55 ans et ayant cotisés au moins 20 ans peuvent bénéficier jusqu'à 20 trimestres gratuits non cotisés. Sous l'hypothèse où les trimestres ASS utiles acquis après l'âge de 55 ans⁶⁸ sont compensés par ce dispositif, l'impact de la suppression des droits à la retraite de l'ASS serait réduit. Les bénéficiaires de l'ASS ayant été de plus en plus jeunes, l'impact de cette compensation sera plus faible pour les plus jeunes générations, mais le dispositif général de trimestres gratuits de demandeurs d'emploi non indemnisés (jusqu'à six trimestres pour la première période de chômage non indemnisé, et jusqu'à quatre trimestres pour les périodes ultérieures) aura un effet amortisseur.

⁶⁸ Et que ces bénéficiaires de l'ASS n'ont pas cotisé de trimestres après l'âge de 55 ans.

Tableau 43 : Impact de la suppression des droits à la retraite au titre de l'ASS avec compensation pour les trimestres acquis après 55 ans par des bénéficiaires ayant cotisé plus de 20 ans

Année de naissance	Pourcentage des bénéficiaires de l'ASS impactés	Impact moyen sur le niveau de la pension ...		
		... sur le taux de liquidation	... sur le coefficient de proratisation	... total
1942	35 %	-9 %	-6 %	-13 %
1946	67 %	-8 %	-10 %	-17 %

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

3 LES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR LE REGIME COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE

[452] Les cotisations de retraite complémentaire au régime général de la Sécurité sociale permettent aux salariés de bénéficier d'une pension complémentaire au titre de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco). Les salariés cadres ou assimilés cotisent et accumulent en plus des droits auprès de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (Agirc).

[453] Les cotisations versées à l'Arrco et à l'Agirc permettent d'accumuler des points de retraite complémentaire qui sont valorisés en fonction de la « valeur du point » fixé annuellement par l'Agirc et l'Arrco.

[454] Le nombre de points acquis est déterminé par :

- l'assiette des cotisations, la totalité ou la partie du salaire brut soumise à cotisation de retraite complémentaire.
- le taux d'acquisition des points. Il est égal au taux de cotisation (patronale et salariale) divisé par 125 %. Le taux de cotisation, et donc d'acquisition des points, est différent selon la tranche du salaire. Ainsi en 2014, pour un salarié non cadre, le taux d'acquisition est de 6,1 % pour la partie de son salaire mensuel brut inférieur au plafond de la Sécurité sociale (3 129 €) et 16,1 % au-delà (dans la limite de 9 387 €). Pour un salarié cadre, le taux d'acquisition est de 6,1 % pour la partie de son salaire mensuel brut inférieur au plafond de la Sécurité sociale, 16,34 % au-delà (dans la limite de 25 032 €).
- le prix d'un point, fixé annuellement par les partenaires sociaux. En 2014, le prix du point Arrco est fixé à 15,2589 € celui du point Agirc à 5,3075 €

[455] Le montant de la pension complémentaire est déterminé par :

[456] Actuellement, la valeur du point Arrco est fixée à 1,2513 € celle du point Agirc à 0,4352 €

[457] Pour les bénéficiaires des allocations du régime de solidarité, comme l'ASS, le taux d'acquisition des points est minoré. Le taux de cotisation Arrco est de 4 %, celui de l'Agirc est de 8 % (indemnisation au titre d'une entreprise créée avant 1981) ou 12 % (indemnisation au titre d'une entreprise créée après 1980) pour la tranche de salaire brut mensuel compris entre 3 129 € et 12 516 €

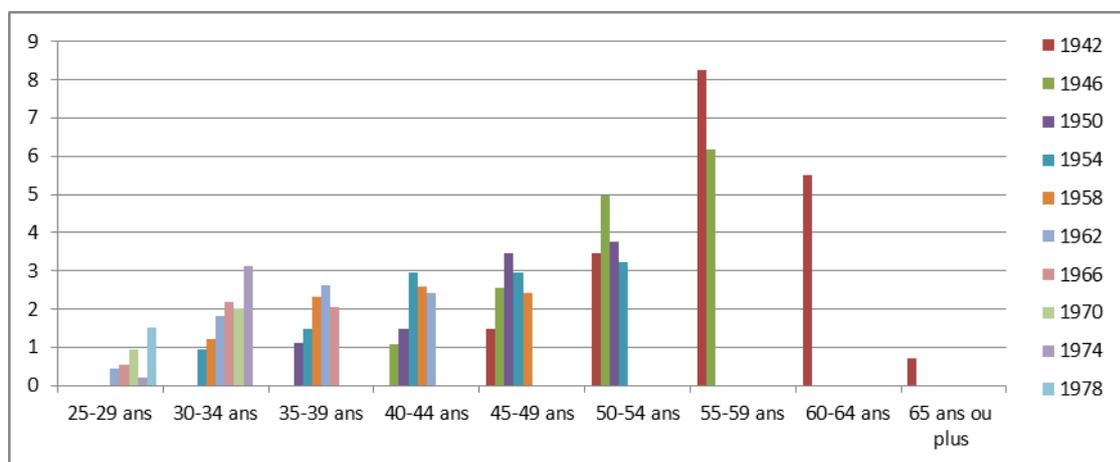
[458] Pour ces allocataires, l'assiette des cotisations est calculée comme le produit du salaire journalier de référence de l'intéressé, qui correspond (en principe) au salaire des douze derniers mois de travail divisé par 365 jours, et de la durée de l'allocation de l'ASS.

[459] La suppression des droits à la retraite complémentaire acquis au titre de l'ASS aurait diminué de fait la pension des bénéficiaires de l'ASS. Selon les premiers résultats, les allocataires de l'ASS non cadres des générations 1942 et 1946 ont cumulé en moyenne 175 points, soit un complément retraite brut annuel moyen estimé à 205 € à sa valeur de 2009. Les allocataires de l'ASS cadres ont quant à eux cumulé en moyenne 655 points Arrco et 775 points Agirc, soit une pension complémentaire de 1 090 €

4 ESTIMATION DE L'IMPACT DE LA SUPPRESSION DES DROITS A LA RETRAITE AU TITRE DE L'ASS POUR UNE GENERATION AYANT CONNU LE DISPOSITIF ASS TOUT AU LONG DE SON PARCOURS

[460] Les données historiques par classe d'âge quinquennale observées sur la période 1984-2009 (cf. tableau ci-dessous) permettent de simuler les droits que pourrait acquérir une génération qui aurait eu la possibilité de bénéficier du dispositif ASS tout au long de son parcours⁶⁹. En se fondant sur le nombre moyen de trimestres ASS acquis par classe d'âge des différentes générations présentes dans l'EIC 2009, on peut estimer qu'une génération qui aurait eu la possibilité de bénéficier du dispositif ASS tout au long de son parcours aurait pu acquérir entre 27 et 33 trimestres ASS, dont 13 après l'âge de 55 ans.

Graphique 8 : Nombre moyen de trimestres ASS utiles par allocataire selon la classe d'âge, par génération



Champ : individus ayant validé un trimestre utile au titre de l'ASS pendant son parcours

Source : DREES, échantillon EIC 2009 ; traitements mission

[461] Sous l'hypothèse où tous les trimestres acquis après l'âge de 55 ans étaient compensés par le dispositif dont bénéficient les demandeurs d'emploi non indemnisés, la baisse moyenne de la pension du fait de l'impact du coefficient de proratisation serait comprise entre 9 % et 12 %⁷⁰ en cas de suppression de l'ASS.

⁶⁹ Plus précisément, une génération qui aurait pu bénéficier du dispositif de l'ASS à partir de 25 ans, soit les générations nées à partir de 1960 et qui liquideraient leur droit à la retraite à partir de 2022.

⁷⁰ Si aucun des trimestres n'était compensé, la diminution serait d'environ 19 %.

[462] L'impact sur le taux de liquidation est plus difficile à estimer car il dépend également de l'âge effectif de départ à la retraite. En raison du seuil minimal pour le taux de liquidation (37,5 % actuellement), la baisse de la pension est au maximum de 25 % (pour 20 trimestres manquants). Il paraît vraisemblable de supposer que l'impact de la suppression de l'ASS pour une génération qui aurait pu pleinement en bénéficier serait au moins aussi important que celui estimé pour les générations 1942 et 1946. De ce fait, **la suppression des droits à la retraite acquis au titre de l'ASS pour une génération qui aurait eu la possibilité de bénéficier du dispositif ASS tout au long de son parcours diminuerait sa pension du régime général entre 20 % et 33 % par rapport la situation actuelle.**

[463] Sous l'hypothèse où les bénéficiaires auraient acquis 33 trimestres ASS tout au long de leur parcours, le non versement de la part de la pension brute complémentaire au titre de l'ASS est estimé annuellement à 400 € pour les non-cadres et 2 100 € pour les cadres. Cette estimation surestime certainement le niveau des pensions car elle se fonde sur le salaire de référence des bénéficiaires de l'ASS âgés de plus de 42 ans (des générations 1942 et 1946). **Les montants nets annuels (sous l'hypothèse de prélèvements sociaux de 1 % pour l'assurance maladie, 6,6 % pour la CSG, 0,5 % pour la CRDS et 0,3 % pour l'autonomie⁷¹) de la diminution de la pension complémentaire seraient respectivement de 260 € pour les non-cadres et 1950 € pour les cadres.**

⁷¹ <http://www.agirc-arrco.fr/particuliers/etre-a-la-retraite/montant-et-versement-de-la-retraite/>

PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1 : Note de la direction des affaires juridiques du 21 mai 2014, Ministère de l'Economie, du redressement productif et du numérique

Pièce jointe n°2 : Note de direction générale des collectivités locales du 07 février 2012, Ministère de l'Intérieur

Pièce jointe n°3 : Note de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du 21 mai 2014, Ministère des affaires sociales et de la santé

Pièce jointe n°4 : Note de la direction générale du trésor, Ministère de l'Economie, du redressement productif et du numérique

Pièce jointe n°5, Note de la direction de la sécurité sociale du 14 mai 2014, Ministère des affaires sociales et de la santé

PIECE JOINTE N°1
NOTE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES
JURIDIQUES DU 21 MAI 2014, MINISTERE DE
L'ECONOMIE, DU REDRESSEMENT PRODUCTIF
ET DU NUMERIQUE



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 21 MAI 2014

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Bureau Droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Serge MARASCO

☎ 01 44 97 34 03

serge.marasco@finances.gouv.fr

Bureau Droit européen et international
Alexandra CUISINIEZ

N° 2014-03792-COJU

CAB N° 506

NOTE POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

A L'ATTENTION DE MME CLAIRE CHAUFFOUR-ROUILLARD

Objet : Mission sur l'allocation de solidarité spécifique IGF/IGASS.

Réf. : vos courriels du 24/04/2014 et du 19/05/2014, et réunion du 06/05/2014, à échéance du 21/05/2014.

P.J. : saisine complémentaire de la DB du 05/05/2014.

Copie : Direction du Budget, 5^e sous-direction, Arnaud PHELEP.

- *Le principe d'égalité semble permettre de réserver un traitement différent aux actuels bénéficiaires de l'ASS. A titre transitoire, les anciennes règles pourraient continuer à leur être appliquées.*
- *Un traitement différencié des personnes qui auraient été susceptibles de bénéficier de l'ASS n'est possible que si cette différence de traitement est justifiée au regard de l'objet de la loi.*
- *Dans l'hypothèse d'une suppression de l'ASS, sans que l'Etat prenne en charge le financement des dépenses supplémentaires liées à l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA, une compensation en faveur des départements pourrait s'avérer nécessaire.*
- *Au regard du droit de l'Union, afin de ne pas apporter à la Commission de nouveaux arguments sur l'assimilation du RSA à une prestation destinée à faciliter le retour à l'emploi, il conviendrait que les droits au RSA ouverts aux anciens bénéficiaires de l'ASS soient également ouverts aux ressortissants européens.*

Dans le cadre d'une mission sur l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui leur a été confiée, l'IGF et l'IGAS ont identifié trois scénarios d'évolution :

- le scénario 1 prévoit un alignement partiel de l'ASS sur le RSA. Les critères applicables à l'ASS ne seraient que partiellement rapprochés de ceux du RSA, en alignant par exemple la base ressources de l'ASS sur celle du RSA ou en supprimant les droits à retraite spécifiques à l'ASS. Le lien entre indemnisation du chômage et ASS serait ainsi préservé, à la différence des autres scénarios qui consistent à supprimer l'ASS et à accroître corrélativement le nombre des bénéficiaires du RSA.

- Le scénario 2 consiste à supprimer l'ASS et à orienter ses allocataires, actuels ou potentiels, vers le RSA, géré par les départements. Ce scénario permettrait une plus grande clarification, tous les allocataires de minima sociaux relevant, au moins à moyen terme si les allocataires actuels de l'ASS en conservaient le bénéfice à titre transitoire, du même régime.

Il aurait des conséquences importantes en terme de transfert de gestion entre Pôle emploi, qui gère actuellement l'ASS, et les caisses d'allocation familiale, qui instruisent les dossiers du RSA. Surtout, de nouvelles charges seraient imposées aux départements, qui assurent le financement du RSA, compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes relevant du RSA.

- Le scénario 3 prévoit également la suppression de l'ASS et l'augmentation induite du nombre de bénéficiaires du RSA, mais le financement des bénéficiaires du RSA entrés dans ce dispositif à l'issue de l'ARE (épuisement des droits chômage) serait assuré par l'Etat. Ce scénario tient compte de la possible suppression des conseils généraux qui résulterait de la réforme territoriale annoncée par les pouvoirs publics et éviterait de poser la question relative à la compensation de cette nouvelle charge au profit des départements.

Vous avez posé des questions juridiques portant notamment sur la possibilité de réserver un traitement différent aux bénéficiaires « historiques » de l'ASS dans chacun de ces trois scénarios, ainsi que sur le vecteur approprié pour modifier les textes relatifs à l'ASS ou, le cas échéant, au RSA. La question des compensations éventuelles apportées aux départements a par ailleurs été évoquée par une note de la direction du budget. Enfin, une problématique européenne au regard de la jurisprudence de la CJUE sur l'égalité de traitement entre ressortissants nationaux et européens est également posée.

1 Le principe d'égalité n'interdit pas de réserver un traitement différent aux actuels bénéficiaires de l'ASS.

La question principale que vous posez est commune aux trois scénarios envisagés : peut-on traiter différemment les actuels bénéficiaires de l'ASS par rapport aux personnes susceptibles d'en bénéficier postérieurement à la modification du dispositif ?

Dans le cadre du premier scénario, où l'ASS serait maintenue mais serait en partie alignée sur le RSA, seuls les « nouveaux entrants » se verraient appliquer les nouvelles mesures relatives aux « bases ressources » ou au forfait logement, par exemple. Dans le cadre des deuxième et troisième scénarios, les bénéficiaires actuels de l'ASS seraient, au moins à titre transitoire, toujours soumis à ce régime, alors que les personnes susceptibles d'en bénéficier à l'avenir seraient orientées vers le RSA.

La conformité à la Constitution d'une telle réforme ne s'apprécierait pas seulement au regard du principe d'égalité, le 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et la garantie des droits devant également être pris en compte.

1.1 Les principes constitutionnels applicables.

1.1.1. Le principe d'égalité.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;* ».

Le Conseil censure donc les dispositions qui prévoient une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif que s'est assigné le législateur (décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, considérant 61) ou qui prennent en compte une différence de situation sans rapport avec cet objectif, sans qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie la différence de traitement (décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, considérant 20).

Mais, en matière sociale, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe d'égalité est assez libérale, dans la mesure où elle prend en compte l'historique de la protection sociale et la complexité des régimes modifiés : en ce qui concerne la CMU, il a considéré que « *la différence de traitement dénoncée par les requérants entre les nouveaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les personnes qui, déjà assujetties à un régime d'assurance maladie, restent obligés, à revenu équivalent, de verser des cotisations, est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes* » (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, considérant 9). Dans le même considérant, le Conseil a jugé que « *le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes* ».

Le Conseil constitutionnel admet également une application différenciée dans le temps notamment en matière sociale :

- d'une part, la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité (décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, considérant 23). Comme le relèvent les commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel de cette décision (p. 13) : « *Lorsque le législateur prévoit de nouvelles règles applicables à compter d'une date donnée, la différence de traitement des situations est inévitable. L'interdire au nom du principe d'égalité reviendrait à interdire toute réforme* » ;

- d'autre part, le législateur peut ne procéder à la modification d'un régime que pour l'avenir. Dans sa décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 (considéranants 9 à 11), le Conseil a admis l'exclusion pour l'avenir de l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes affectées des incapacités les moins graves, en se contentant de constater qu'« *en limitant l'application de la disposition nouvelle aux seules demandes d'allocation introduites pour la première fois à compter du 1^{er} janvier 1994, le législateur a entendu assurer aux autres personnes concernées le bénéfice d'un régime antérieur* ».

Enfin, le Conseil tient compte du caractère transitoire du dispositif qui lui est soumis (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, considérant 37 : *l'instauration d'un plafond de ressources pour les allocations familiales revêtait un caractère transitoire, la mesure ne devant s'appliquer que jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble*) ou du « *caractère temporaire* » de la différence de traitement (décision n° 99-423 DC, considérant 56 : un délai était octroyé aux entreprises employant vingt salariés au plus pour l'application de la réduction du temps de travail).

1.1.2. Le 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

L'exigence constitutionnelle qui en résulte implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs privés d'emploi. Mais le législateur dispose d'une importante marge de manœuvre pour satisfaire à cette exigence constitutionnelle, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans ses décisions relatives aux réformes des retraites, au regard du même 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (décisions n° 2003-483 DC du 14 août 2003, considérant 7, et n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, considérant 8). Les commentaires aux cahiers du Conseil de ces deux décisions soulignent que le 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 met à la charge du législateur « *non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens* », et fait réserve de l'état des ressources dont dispose la Nation.

Il n'y a donc, en principe, pas de véritables droits acquis en matière de prestations sociales. Dans les deux décisions précitées sur les retraites, le Conseil a ainsi jugé qu'il était à tout moment loisible au législateur « *de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;* »¹.

La réserve relative aux garanties légales assurant le respect des exigences de caractère constitutionnel doit être complétée par les précisions apportées par le Conseil en matière de garantie des droits.

1.1.3. La garantie des droits.

La protection des situations légalement acquises découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Contrairement à la Cour de justice de l'Union européenne ou à la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel ne consacre pas le principe de sécurité juridique en tant que tel.

¹ Considérants 7 de la décision de 2003 et 8 de la décision de 2010 ; la décision de 2003 ajoutant que ces modalités, nouvelles « *peuvent comporter la modification ou la suppression de disposition qu'il estime excessives ou inutiles* », précision non reprise dans la décision de 2010.

Une application stricte de ce principe pourrait en effet s'opposer à ce qu'une norme s'applique immédiatement à des situations de fait préexistantes, alors que le Conseil a maintenu sa jurisprudence qui permet à tout moment au législateur de modifier les textes antérieurs.

Depuis sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (considérant 45), le Conseil constitutionnel encadre cependant cette faculté, sur le fondement de l'article 16 de la DDHC et de la garantie des droits qu'il exige, et non sur celui du principe de sécurité juridique : le Conseil a jugé dans cette décision « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;* ».

La décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 maintient le refus du Conseil de consacrer en tant que tel un principe de sécurité juridique, comme l'indiquent les commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel (p. 13), mais complète la réserve relative à la garantie des droits, et accorde désormais une protection constitutionnelle à « *l'espérance légitime* ». Le dernier paragraphe du considérant de principe de 2005 indique désormais qu'en particulier, le législateur « *ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* » (Considérant 14 de la décision n° 2013-682 DC, repris in extenso par le considérant 15 de la décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014).

Ainsi, sans reconnaître expressément les principes de sécurité juridique et de confiance légitime consacrés par la CJUE et par la CEDH, le Conseil constitutionnel assure désormais une protection renforcée de la garantie des droits en se fondant sur l'article 16 de la DDHC².

1.2 Les principes constitutionnels semblent permettre de modifier la législation existante, y compris pour les bénéficiaires actuels de l'ASS, et n'écartent pas la faculté de réserver à ces derniers un traitement différent.

1.2.1. Le législateur n'est pas tenu de maintenir un régime déterminé de protection sociale, comme l'ASS.

Le Conseil constitutionnel se limitant pour l'essentiel au contrôle de l'existence d'une politique de solidarité nationale pour répondre à l'exigence constitutionnelle contenue au 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la suppression pure et simple de l'ASS (scénario 2) ne serait pas contraire à cette exigence. Si les bénéficiaires actuels de l'ASS étaient concernés par la mesure, leur reversement vers le régime du RSA assurerait le maintien d'une politique de solidarité nationale à leur égard.

La question ne pourrait se poser que pour les potentiels bénéficiaires de l'ASS qui ne rempliraient pas les conditions pour obtenir le RSA.

Mais le législateur n'est pas obligé de maintenir tel ou tel régime spécifique de solidarité et peut définir de nouveaux critères, comme le permet la jurisprudence du Conseil en matière sociale au regard de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, notamment en matière de retraite. Les principes constitutionnels ne consacrent donc pas la notion de droits acquis en matière sociale.

Cette occurrence, fondée sur une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, paraît au demeurant susceptible d'écarter l'hypothèse d'une espérance légitime au maintien de ce régime pour les personnes qui en bénéficient. Bien entendu les personnes qui auraient été seulement susceptibles d'en bénéficier n'ont quant à elles aucune espérance légitime à ce maintien, puisqu'elles ne relevaient d'aucune « *situation légalement acquise* » au sens de la jurisprudence du Conseil.

1.2.2. Le traitement spécifique qui serait réservé aux bénéficiaires actuels de l'ASS ne paraît pas méconnaître le principe d'égalité.

1.2.2.1. Un traitement différencié pour les bénéficiaires actuels de l'ASS dans le cadre d'un maintien de ce régime semble possible.

² Le Conseil d'Etat a reconnu le principe de sécurité juridique dans son arrêt d'Assemblée du 24 mars 2006, Société KPMG, et 'espérance légitime dans son arrêt du 9 mai 2012, Société EPI. Cf les commentaires aux cahiers sur la décision n° 2013-682 DC, qui font le point sur les jurisprudences européennes et françaises en la matière.

Le scénario 1 prévoit un alignement partiel des caractéristiques de l'ASS sur celles du RSA, mais cet alignement pourrait ne porter que sur le flux.

Cette hypothèse induit une différence de traitement notable entre deux catégories distinctes de populations, mais cette différence semble pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité.

Comme indiqué au 1.1.1, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur ne modifie les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés que pour l'avenir, en se référant au but que s'était assigné le législateur d'assurer aux personnes auxquelles l'allocation était déjà accordée le bénéfice du régime antérieur (décision n° 93-330 DC). Au regard du considérant classique du Conseil en matière d'égalité, la prise en compte de la préservation des situations acquises semble donc pertinente, si elle est clairement affichée comme but que s'assigne le législateur : la différence de traitement est alors fondée sur la différence de situation entre les bénéficiaires actuels d'un régime et les « *nouveaux entrants* », et en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est précisément de n'appliquer le nouveau dispositif qu'au flux.

Même si, comme indiqué au 1.2.1, la garantie des droits ne paraît pas imposer le maintien des droits acquis en matière sociale, le législateur peut tenir compte de ces « *situations légalement acquises* » en réservant un traitement particulier aux personnes qui se trouvent dans cette situation.

Ainsi, l'application du nouveau dispositif aux seuls nouveaux entrants en matière de forfait logement ou de base de ressources pourrait être justifiée, notamment par le souci de préserver une certaine continuité pour les bénéficiaires actuels de ce régime.

La conformité au principe d'égalité serait mieux assurée s'il était prévu une date limite d'application des anciennes conditions pour les titulaires historiques de l'ASS, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui tient compte du caractère transitoire des dispositifs susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité (décision n° 97-393 DC mentionnée au 1.1.1). Dans une décision relative aux plans épargne retraite, le Conseil a également considéré que la prise en compte des conditions de l'entrée en vigueur progressive de la loi pouvait constituer un motif d'intérêt général susceptible de justifier une différence de traitement (décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, considérant 32).

Un dispositif prévoyant un alignement progressif du régime de l'ASS sur celui du RSA pour les bénéficiaires « *historiques* » de l'ASS ne paraît ainsi pas poser de problème majeur de constitutionnalité.

1.2.2.2. La coexistence d'un régime transitoire pour les bénéficiaires historiques de l'ASS et du transfert des nouveaux entrants vers le RSA semble conforme au principe d'égalité.

La problématique posée par les scénarios 2 et 3 est en grande partie la même que celle exposée au point précédent, puisqu'il s'agit de traiter différemment des catégories de personnes selon leur situation au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Dans l'hypothèse envisagée, le caractère transitoire du dispositif serait clairement affirmé : l'ancien régime de l'ASS ne serait maintenu que pour une période déterminée, afin de faciliter la transition avec le reversement vers le RSA. Les arguments relatifs à l'entrée en vigueur progressive du nouveau dispositif sont également recevables dans ce cas, de même qu'apparaissent prises en compte les situations légalement acquises des bénéficiaires historiques de l'ASS.

Les régimes « *d'extinction* » maintenus à titre transitoire n'étant au demeurant pas exceptionnels, l'option envisagée semble conforme aux principes constitutionnels susmentionnés.

1.3 Un traitement différencié des personnes qui auraient été susceptibles de bénéficier de l'ASS n'est possible que si cette différence de traitement est justifiée au regard de l'objet de la loi.

1.3.1. L'inscription obligatoire à Pôle Emploi peut ne concerner que certains allocataires du RSA.

L'objet de la loi consiste à réduire ou supprimer les inégalités entre les allocataires de l'ASS et ceux du RSA. Dans les scénarios 2 et 3, cet objectif est encore renforcé, puisque l'ASS serait supprimée. Le scénario 3 impose cependant d'identifier le flux des anciens bénéficiaires potentiels de l'ASS, qui deviendraient bénéficiaires du RSA, financé par l'Etat.

A ce titre, prévoir des conditions spécifiques pour déterminer les personnes concernées paraît conforme à l'objectif du législateur, ces personnes étant soumises à un régime spécifique au sein du RSA, notamment quant aux modalités de financement. Prévoir l'inscription obligatoire à Pôle Emploi pour le flux des personnes qui auraient été susceptibles de bénéficier de l'ASS paraît donc envisageable, d'autant que cette obligation serait objectivement justifiée par la volonté de distinguer au sein des allocataires du RSA les personnes qui sont dans une dynamique de retour à l'emploi de celles qui ne sont pas susceptibles de trouver un emploi immédiatement, et pour lesquelles une obligation d'inscription à Pôle Emploi pourrait s'avérer pénalisante.

1.3.2. L'attribution de droits à retraite spécifiques serait plus difficile à justifier.

Comme précisé dans votre courrier électronique du 19 mai, le Cabinet envisage l'attribution de droits à retraite au-delà du droit commun selon des critères d'activité antérieure, ce qui reviendrait à répliquer les droits actuellement alloués aux allocataires de l'ASS.

Le « flux » conserverait ainsi le bénéfice d'un régime avantageux en la matière, lors même que l'objet de la loi consiste à simplifier les régimes des minima sociaux et de réduire les inégalités existantes. Contrairement au cas précédent, il ne s'agit pas de définir des critères permettant d'identifier une catégorie de personnes, mais de maintenir pour ces personnes un avantage dont ils auraient bénéficié si l'ASS n'avait pas été supprimée. La jurisprudence relative aux situations légalement acquises ne peut en tout état de cause être applicable en la matière, les personnes concernées n'ayant jamais bénéficié du régime de l'ASS, à la différence du « stock ». Certes, il s'agirait de pérenniser des dispositions existantes, mais ces dernières ne seraient alors plus guère justifiées au regard du principe d'égalité, puisqu'il en résulterait un avantage en faveur des personnes qui auraient travaillé le plus longtemps sur la période considérée, au détriment de celles dont les droits à la retraite seraient déjà réduits par une moindre durée d'activité. Le risque de censure pour rupture d'égalité ne serait donc pas négligeable.

2 Si un alignement partiel de l'ASS sur le RSA peut être effectué par la voie réglementaire, une intervention du législateur semble nécessaire en cas de suppression de l'ASS et d'intégration de ce dernier au sein du RSA.

2.1 Un décret devrait permettre l'alignement partiel du régime de l'ASS sur celui du RSA.

Comme vous l'indiquez, la loi renvoie largement au pouvoir réglementaire pour fixer le régime de l'ASS.

L'article L. 5423-1 du code du travail dispose ainsi qu'ont droit à une allocation de solidarité spécifique « *les travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance ou à l'allocation de fin de formation prévue par l'article L. 5423-7 et qui satisfont à des conditions d'activité antérieures et de ressources* ».

L'article L. 5432-33 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'application du chapitre du code relatif aux dispositions générales concernant l'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi, qui englobe l'ASS.

Les conditions d'attribution de l'ASS sont précisées par les articles R. 5423-1 à R. 5423-6 du code du travail. L'article R. 5423-1 prévoit en son 3^e que les personnes qui bénéficient de l'ASS doivent justifier de ressources mensuelles inférieures à un plafond correspondant à 70 fois le montant journalier de l'allocation pour une personne seule et 110 fois le même montant pour un couple. L'article R. 5423-2 détaille les ressources prises en compte pour l'application de ce plafond et l'article R. 5423-3 celles qui ne sont pas prises en compte.

Une modification de ces conditions dans le but de les aligner partiellement sur celles applicables au RSA paraît donc possible par la voie réglementaire. Le fait que le forfait logement et les bases de ressources sont prévus par la loi en ce qui concerne le RSA n'a pas d'incidence, du moment que ces deux régimes demeureraient distincts, à l'inverse des scénarios 2 ou 3.

Le renvoi très général au pouvoir réglementaire auquel a procédé la loi créant l'ASS ne paraît par ailleurs pas susceptible d'encourir une critique en termes d'incompétence négative, à l'occasion d'une éventuelle QPC, le Conseil constitutionnel admettant ce type de renvoi en matière sociale³.

Seule une transformation importante du régime de l'ASS, qui ne serait plus conforme aux dispositions législatives l'ayant créé nécessiterait le recours à la voie législative.

2.2 L'intégration de l'ASS au sein du RSA ne pourrait être le fait que du seul législateur.

2.2.1. La suppression de l'ASS ne peut être prévue que par le législateur.

Les scénarios 2 et 3 impliquent la suppression de l'ASS, qui a été créée par la voie législative comme indiqué précédemment.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux « *du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ». Il relevait donc bien de la compétence du législateur de créer ce type d'allocation, dont les modalités d'application sont précisées dans la partie réglementaire du code du travail.

Il n'est donc pas envisageable de demander au Conseil constitutionnel un déclassement des dispositions législatives créant l'ASS afin de pouvoir supprimer ce régime par décret.

La loi procédera à l'abrogation des dispositions relatives à l'ASS et prévoira éventuellement le maintien transitoire du régime pour les bénéficiaires historiques jusqu'à une date qu'elle peut fixer elle-même ou renvoyer à un décret.

Dans le scénario 2, le régime du RSA n'a pas à être modifié, contrairement au scénario 3.

2.2.2. Le législateur devrait définir les personnes concernées par la création d'un régime spécifique au sein du RSA, ainsi que des modalités de financement particulières.

Dans le scénario 3, l'Etat financerait les allocations versées aux personnes qui auraient en principe relevé de l'ASS, alors que les autres bénéficiaires du RSA continueraient de relever du RSA socle financé par le conseil général.

Le législateur devrait en cette hypothèse définir précisément les personnes concernées par ce régime spécifique et prévoir les modalités de financement pertinentes, en complétant le code de l'action sociale et des familles qui régit le RSA (articles L.262-1 et suivants).

La loi déterminerait les principes de ce régime spécifique, en identifiant les personnes qui y seraient soumises et en prévoyant les conditions de prises en charge par l'Etat de ces nouveaux bénéficiaires, les modalités d'application pouvant être renvoyées au pouvoir réglementaire.

2.2.3. Le recours à une loi de finances ne serait possible que si les conditions fixées par la LOLF étaient remplies.

Le recours à une loi de finances ou à une loi de finances rectificative n'est envisageable que dans le cadre de l'article 34 de la LOLF : pour qu'il soit possible, le dispositif devrait comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année, conformément au 7° b) de cet article, qui semble le seul susceptible d'être applicable. Selon le scénario choisi, devrait être pris en compte à ce titre le différentiel entre les dépenses résultant du maintien de l'ASS et l'application du nouveau régime, en tant qu'il prévoirait des compensations pour les départements (scénario 2) ou un financement direct par l'Etat (scénario 3).

³ Par exemple la décision n° 99-416 DC sur la CMU se contente de constater en son considérant 8 que la loi exonère de cotisations les personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond fixé par décret et la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relève que la fixation de la période d'emploi qui justifie le versement du RSA aux jeunes de moins de 25 ans sera fixée par décret, en son considérant 103.

3 Dans l'hypothèse d'une suppression de l'ASS, sans que l'Etat prenne en charge le financement des anciens bénéficiaires historiques ou potentiels de l'ASS, une compensation en faveur des départements pourrait s'avérer nécessaire.

Les scénarios 1 et 3 ne posent pas la question d'une compensation financière de l'Etat en faveur des départements puisque dans le premier cas le régime de l'ASS et son financement par l'Etat seraient maintenus, et dans le second cas le financement des personnes qui relevaient ou auraient dû relever de l'ASS serait assuré par l'Etat.

Le scénario 2 prévoit en revanche le basculement des personnes relevant de l'ASS, ou de ses seuls potentiels bénéficiaires dans l'hypothèse du maintien transitoire de l'ASS pour ses bénéficiaires historiques, vers le RSA, ce qui induirait une augmentation importante des personnes auxquelles serait octroyée cette allocation. La charge financière pesant sur les conseils généraux au titre du RSA serait ainsi accrue dans des proportions non négligeables.

La direction du Budget, dans une note jointe du 5 mai 2014, pose la question de l'éventuelle compensation apportée par l'Etat aux départements, au regard des articles 72, 3^e alinéa et 72-2 de la Constitution. Sollicitée par vos soins, la DGCL a rédigé une fiche dont les conclusions semblent devoir être approuvées.

3.1 La suppression de l'ASS ne constitue pas un transfert de compétences, mais pourrait être considérée comme une extension de compétences.

Aux termes du 4^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

3.1.1. La suppression de l'ASS en tant que telle ne constitue pas un transfert de compétences.

Comme l'indique la DGCL, la suppression de l'ASS en elle-même n'entraînerait pas de transfert de compétence en faveur des départements, même si cette suppression devait impliquer l'augmentation du nombre des personnes relevant du RSA. Ce n'est sans doute que dans l'hypothèse où la loi prévoirait explicitement une fusion de l'ASS dans le RSA ou son transfert aux conseils généraux que le Conseil constitutionnel jugerait qu'il s'agirait d'un transfert de compétences⁴.

Dans l'hypothèse d'un transfert de compétences, le Conseil veille à ce que la compensation soit totale, comme l'exige l'article 72-2 de la Constitution.

La loi devra donc éviter toute formulation pouvant indiquer qu'il s'agit d'un transfert de compétence en faveur des départements.

3.1.2. La suppression de l'ASS pourrait être considérée comme une extension de compétences.

La direction du Budget souhaite savoir si la suppression de l'ASS peut être qualifiée de simple « *aménagement de compétence* », en se référant au considérant 6 de la décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010. Dans cette décision, le Conseil a relevé que le législateur « *s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements* », sans procéder à une création ou extension de compétences. Les commentaires aux cahiers du Conseil précisent qu'« *une disposition qui modifie les modalités d'une compétence mais n'en transforme ni la nature ni la finalité ne donne pas lieu à une extension de compétences* ». Le Conseil vérifie notamment si les mesures concernées s'adressent à la même catégorie de personnes : il est rappelé que constitue une extension de compétences une disposition qui permet aux jeunes actifs de moins de 25 ans de bénéficier du RSA (considéranants 105 et 106 de la décision n° 2009-599 DC).

Comme le souligne la note de la DGCL, la question centrale consiste à déterminer si la suppression de l'ASS revient à étendre le RSA à une « *nouvelle catégorie de personnes* ». Mais la réponse à cette question est incertaine, aucun des précédents examinés n'étant comparable au cas d'espèce constitué par la suppression

⁴ Comme pour la fusion de l'API dans le RSA (décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, citée dans la note de la DGCL).

de l'ASS : si l'on peut considérer que les charges nouvelles résultent seulement d'un effet de périmètre, et que les personnes nouvellement inscrites au RSA ne seront pas identifiables en tant que catégorie, contrairement au scénario 3, un doute subsiste compte tenu du nombre important de nouveaux allocataires et de l'incertitude, relevée par la DGCL, tenant aux difficultés d'interprétation de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003⁵.

En toute état de cause, il convient de rappeler que les règles relatives à la compensation sont moins strictes en matière d'extension de compétences que dans le cadre des transferts de compétences : « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales* » (considérant 105 de la décision n° 2009-599 DC). C'est donc la dénaturation ou non du principe de libre administration qu'examinera en priorité le Conseil constitutionnel, qu'il s'agisse d'un aménagement ou d'une extension de compétences.

3.2 La charge supplémentaire pesant sur les conseils généraux ne doit pas porter atteinte à leur libre administration au point de dénaturer ce principe.

Aux termes du 3^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ».

Le Conseil constitutionnel procède à un contrôle restreint de dénaturation du principe de libre administration, qui tend notamment à vérifier que les ressources de catégories de collectivités territoriales n'ont pas baissé ou que leurs charges n'ont pas augmenté au point qu'elles ne disposeraient plus de marge d'appréciation dans la détermination de leurs dépenses : les dispositions législatives « *ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution* » (considérant 14 de la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011).

La DGCL considère que, compte tenu de l'importance des charges supplémentaires qui pèseraient sur les départements, le risque de censure par le Conseil constitutionnel en l'absence de transfert de ressources serait sérieux.

A cet égard, la prise en charge des seuls flux demeurerait de portée financièrement limitée, par rapport à la prise en compte du « *stock* ». Ainsi, si la suppression de l'ASS ne devait concerner en un premier temps que le flux, hypothèse qui semble privilégiée, une absence de compensation pourrait être admise, si les simulations qu'il serait nécessaire d'effectuer, ne démontraient pas de risque majeur pour l'équilibre financier de certains départements (en tenant compte des nouvelles ressources affectées à ces derniers par la loi de finances pour 2014 citées par la direction du Budget).

L'attention doit toutefois être attirée sur le caractère incertain de tout pronostic en la matière.

4 Au regard du droit de l'Union.

Les scénarios 2 et 3 consistant à intégrer dans le RSA d'anciens bénéficiaires de l'assurance chômage, vous vous interrogez sur l'incidence du passage des allocataires de l'ASS vers le RSA, sur la procédure précontentieuse initiée par la Commission européenne en ce qui concerne le RSA⁶.

La Commission considère que le RSA doit être assimilé à une « *prestation financière destinée à faciliter l'accès au marché du travail* »⁷ et ne peut dès lors déroger au principe de l'égalité de traitement dont bénéficient les ressortissants communautaires. La position des autorités françaises est de considérer que le

⁵ Relative au transfert du RMI aux départements et à la création du RMA. La DGCL relève que la décision porte à la fois sur l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI et sur la création du RMA, ce qui ne permet pas de s'assurer que cette augmentation constitue une extension de compétences.

⁶ Mise en demeure de la Commission européenne C(2011) 2207 final du 6 avril 2011, infraction 2010/4158, et réponses des autorités françaises en date du 5 juillet 2011, et mise en demeure complémentaire C(2013) 3799 final du 20 juin 2013 ainsi que la réponse des autorités françaises en date du 25 octobre 2013.

⁷ La Commission se base notamment sur l'arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2009, « *Vatsouras* » (aff C-138/02) au terme duquel la Cour estime que « *ne sauraient être considérées comme « prestations d'assistance sociale » au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/98, les prestations de nature financière qui, indépendamment de leur qualification dans la législation nationale, sont destinées à faciliter l'accès au marché du travail* ».

RSA constitue une « *prestation d'assistance sociale* » au sens de l'article 24 § 2 de la directive 2004/38/CE et que le RSA peut, dès lors, bénéficier de la dérogation au principe de l'égalité de traitement prévue par cet article qui précise que les Etats membres ne sont pas tenus d'accorder ces prestations d'assistance sociale aux ressortissants européens autres que les travailleurs salariés ou non salariés pendant les trois premiers mois de leur séjour, voire pendant une période plus longue.

Or, l'intégration dans le dispositif RSA des anciens bénéficiaires de l'assurance chômage pourrait, comme vous le soulignez, renforcer l'articulation du RSA avec l'emploi et accroître le risque de sa requalification en « *prestation financière destinée à faciliter l'accès au marché du travail* ».

Formellement, une modification du RSA qui intégrerait les anciens bénéficiaires de l'ASS n'interfère *a priori* pas sur la procédure en cours qui porte sur l'état de la législation nationale à l'ouverture du précontentieux.

Toutefois, afin de ne pas apporter à la Commission de nouveaux arguments sur l'assimilation du RSA à une prestation destinée à faciliter le retour à l'emploi, il conviendrait que les droits au RSA ouverts aux anciens bénéficiaires de l'ASS soient également ouverts aux ressortissants européens. Ainsi, l'identification d'une sous-catégorie de bénéficiaires du RSA ayant épuisé leurs droits au chômage, comme le requerrait le scénario 3, pourrait même renforcer la position des autorités françaises quant à la nature sociale des prestations versées dans le cadre du RSA « *historique* ».

Le directeur des affaires juridiques



Jean MAÏA

PIECE JOINTE N°2
NOTE DE LA DIRECTION GENERALE DES
COLLECTIVITES LOCALES DU 07 FEVRIER 2012,
MINISTERE DE L'INTERIEUR

Hypothèse de suppression de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS)

➤ Il ne s'agit pas d'un transfert de compétence.

Si la mise de l'ASS (allocation Etat) à la charge des départements – par transfert pur et simple de l'ASS aux conseils généraux ou fusion de l'ASS dans le RSA de sorte que les droits des bénéficiaires de l'ASS soient inchangés – devrait vraisemblablement être analysée comme un transfert de compétence au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC)¹, il n'en va pas de même de la suppression pure et simple de l'ASS.

En effet, sauf erreur, il n'existe aucun précédent permettant de considérer que les effets sur les départements de la suppression d'une allocation à la charge de l'Etat s'apparentent à un transfert de compétence du fait de la prise en charge par les départements d'une partie de ces allocataires, à travers les prestations qu'ils gèrent et financent.

Les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution selon lesquelles « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » ne trouvent donc pas à s'appliquer en l'espèce.

➤ Cette mesure est susceptible de constituer une extension de compétence et d'emporter application de l'article 72-2 de la Constitution.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagné de ressources déterminées par la loi* ».

Au regard de la décision du Conseil constitutionnel n°2004-509 DC du 13 janvier 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale), il y a « extension de compétence » et obligation d'accompagnement financier de l'Etat en vertu de ces dispositions lorsque :

- d'une part, les dispositions législatives concernées « présentent un caractère obligatoire » (cons.9) ;
- et, d'autre part, elles modifient le « périmètre » de la compétence transférée (cons.13).

A ce titre, le CC distingue clairement deux cas de figure :

- une disposition qui ouvre l'apprentissage à une « nouvelle catégorie de personnes » (ex: dérogation à la limite d'âge applicable à la souscription d'un contrat d'apprentissage) modifie le périmètre de la compétence dévolue aux régions et constitue, dès lors, une extension de compétences (cons.13) ;
- tandis qu'une disposition qui « affecte la compétence dévolue aux régions en matière d'apprentissage en autorisant la conclusion, dans certaines hypothèses, de contrats d'une durée comprise entre six mois et un an » (mesure d'allongement de la durée de certains contrats d'apprentissage) « n'étend pas la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage à une autre catégorie de personne et ne modifie donc pas le périmètre de ladite compétence » ; elle ne constitue, dès lors, pas une extension de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution (cons.12).

Sur ce second cas, le commentaire aux « cahiers du Conseil constitutionnel » de la décision n°2004-509 DC² est très éclairant. Selon ce commentaire, une telle disposition « modifie certes les

¹ Notamment décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 : la fusion de l'Allocation parent isolé (API) dans le RSA (en tant que « RSA socle majoré ») est qualifiée par le CC de transfert de compétence.

² rappelé par le rapporteur public, Mlle Courreges, devant le Conseil d'Etat dans le cadre du contentieux FNPE ; arrêt du 30 décembre 2009.

modalités de l'apprentissage, mais n'en transforme *ni la nature, ni la finalité* » et « il ne vise pas une population autre que celle qui suit aujourd'hui les filières d'apprentissage », de sorte que cette disposition « a pour objet de réaménager l'exercice de compétences dévolues aux régions en matière d'apprentissage, mais ces réaménagements ne se traduisent pas par l'extension de leurs compétences ».

La question centrale pour qualifier les effets sur le RSA de la suppression de l'ASS est ainsi la suivante : **la suppression de l'ASS revient-elle à étendre le RSA à une « nouvelle catégorie de personnes » ?** autrement dit, les allocataires de l'ASS remplissant les critères d'éligibilité au RSA constituent-ils une « catégorie de personnes » distincte des actuels bénéficiaires du RSA ? et leur prise en charge par les départements au titre de l'aide sociale (RSA) modifie-t-elle la nature et la finalité de la compétence des départements en la matière ?

Dès lors que le dispositif RSA lui-même demeure à droit constant et que les charges nouvelles résultent seulement d'un effet de périmètre, une lecture stricte de la doctrine qui précède doit conduire à conclure que la suppression de l'ASS n'emporterait pas extension de la compétence des départements en matière d'aide sociale.

S'agissant d'un cas d'espèce moins significatif, il semble que personne n'a analysé la réforme des critères d'attribution de l'AAH (introduction au sein de l'article L.821-2 du CASF de la notion de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, compte tenu du handicap ») comme une extension de la compétence exercée par les départements en matière de RSA.

Toutefois, il convient de nuancer cette position au regard de la décision n°2003-489 DC du 29 décembre 2003 (loi de finances pour 2004).

Après avoir estimé conforme à la Constitution l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA (décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003), qui prévoyait un ajustement définitif de la compensation résultant du transfert du RMI et de la création du RMA sur la base des comptes administratifs 2004 des départements, le CC a été saisi de la constitutionnalité de la loi de finances pour 2004, qui mettait en œuvre la compensation provisionnelle du transfert du RMI au titre de 2003 (par fixation de la fraction de TIPP transférée).

L'article 59 de la LFI pour 2004 prévoyait en outre : « *le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique.* »

Selon le CC, dans la mesure où « l'article 59 prévoit un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion par suite de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (...), il respecte le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » (considérant 24 de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003).

Cela ne signifie pas expressément que « l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI par suite de la limitation de la durée de versement de l'ASS » constitue une extension de compétence, dès lors que ce considérant traite également de la création du RMA, dont la qualification de création de compétence ne fait pas de doute.

Néanmoins, il est possible d'en conclure, *a contrario*, que l'absence de mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI par suite de la limitation de la durée de versement de l'ASS n'aurait pas permis de déclarer conformes à l'article 72-2 de la Constitution les dispositions précitées.

Dans cette hypothèse, l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA par suite de la suppression de l'ASS relèverait *a fortiori* du champ de l'article 72-2 de la Constitution et devrait donner lieu à un accompagnement financier de la part de l'Etat.

Il y aurait alors obligation pour l'Etat de prévoir un transfert de ressources, dont il appartient au législateur d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales.

⇒Cependant, en l'absence de précédent, la réforme de l'ASS envisagée en 2003 ayant finalement été abandonnée, il est impossible de soutenir avec certitude que la suppression de l'ASS serait regardée par le CC comme une extension de la compétence exercée par les départements via le RSA.

En tout état de cause, l'existence d'un transfert de charges de l'Etat vers les départements est incontestable.

➤ **Le contrôle au regard de l'article 72 de la Constitution.**

Les transferts de charges aux collectivités opérés par la loi qui ne procèdent pas de transferts, extensions ou créations de compétences n'ouvrent pas droit à compensation automatique, ni en application des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, inopérantes, ni en application de l'article L. 1611-1 du CGCT et de la jurisprudence du Conseil d'Etat³. Pour autant, le CC examine si la charge nouvelle ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités locales.

Dans cette situation, seules les dispositions de l'article 72 de la Constitution, qui consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales, sont opposables au Gouvernement.

Or, en la matière, le contrôle opéré par le CC est beaucoup moins exigeant et se rapproche d'un contrôle de la disproportion. L'appréciation de l'atteinte à la libre administration est alors assez largement déterminée par les montants en cause⁴.

Ainsi, dans sa décision n°2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon*, le CC a considéré que les charges résultant du transfert aux maires de la délivrance des CNI et des passeports étaient relativement modiques (« eu égard au montant des sommes en jeu »⁵) et « n'ont pas eu pour effet de dénaturer la libre administration des communes ».

En l'espèce, d'après le projet de rapport transmis par la DGCS, le coût de la suppression de l'ASS s'élèverait en 2012 à 292,2 M€ au titre des nouveaux bénéficiaires du RSA liés à des « entrées évitées » ou « non-admissions » à l'ASS et à 1 442,8 M€ au titre du basculement dans le RSA d'une partie du « stock » des actuels allocataires de l'ASS, soit à **1 735 M€** au total.

³ CE, 5 janvier 2005, n° 232 888 et du 22 octobre 2010 n° 328102, *Commune de Versailles*.

⁴ La majorité des jurisprudences recensées en la matière concluent à l'absence d'atteinte à la libre administration du fait de la faiblesse des montants en cause (ex : décision n°2002-464 DC).

⁵ Pour la commune de Besançon, les dépenses liées à la délivrance de titres d'identité représenteraient pour les années en cause, moins de 0,1 % de ses dépenses.

Au regard de l'importance de cet enjeu financier, le risque que le CC censure l'absence de transfert de ressources comme portant atteinte au principe de libre administration est sérieux.

⇒ Ainsi, même si l'extension de compétence n'était pas caractérisée, il semble inconcevable, tant politiquement⁶ que juridiquement, de ne pas accompagner financièrement ce transfert de charges patent de l'Etat vers les départements.

⁶ A noter que le désengagement de la DPJJ des mesures de protection judiciaire (mesures éducatives) en faveur des jeunes majeurs a été très vivement critiqué par les élus locaux (CCEC des 26 novembre 2009 et 29 novembre 2011). Ces derniers se sont élevés contre le projet d'abrogation du décret de 1975 au motif que ces jeunes majeurs entreraient dans le droit commun (aide sociale à l'enfance) et allaient inmanquablement se retourner vers les départements, alors même que, dans ce cas d'espèce, leur prise en charge par les départements n'est que facultative.

PIECE JOINTE N°3
NOTE DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE,
DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET
DES STATISTIQUES DU 21 MAI 2014, MINISTERE
DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE



Ministère des finances et des comptes publics
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**
**Sous-direction de l'observation de la
solidarité**

Bureau de la lutte contre l'exclusion

Paris, le 21 mai 2014
DREES-BLEX N° 14-10

NOTE CONFIDENTIELLE

Dossier suivi par : Céline Arnold
Tel : +33 (0) 1 40 56 81 95
Mél : <mailto:celine.arnold@sante.gouv.fr>

Note à l'attention de

Claire Waysand, Directrice du Cabinet du Ministre des finances et des comptes publics

Bruno Maquart, Directeur du Cabinet de la Ministre des affaires sociales et de la santé

Nicolas Grivel, Directeur du Cabinet du Ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social

**Guillaume Robert, Directeur du Cabinet du Secrétaire d'État au budget, auprès du ministre des
Finances et des Comptes publics**

**Daniel Zielinski, Directeur du Cabinet de la Secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et
de la Lutte contre l'exclusion, auprès de la ministre des Affaires Sociales et de la Santé**

Objet : Composition du foyer et ressources des allocataires de l'ASS

Les résultats présentés proviennent de l'enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux menée par la Drees au quatrième trimestre 2012. Cette enquête porte au total sur 8 450 personnes bénéficiant d'un minimum social au 31 décembre 2011, interrogées en face-à-face, dont 1 800 personnes allocataires de l'ASS. Les résultats portent sur les 1 360 allocataires de l'ASS au 31 décembre 2011 qui perçoivent toujours l'allocation au moment de l'enquête.

La moitié des allocataires vivent seuls sans enfant de moins de 25 ans

Fin 2012, 60 % des allocataires de l'ASS ne vivent pas en couple (tableau 1) : 50 % vivent seuls sans enfant de moins de 25 ans, tandis que 10 % sont chefs d'une famille monoparentale. Près d'un allocataire sur cinq vit en couple sans enfant. Les personnes en couple avec enfant(s) représentent également environ un allocataire sur cinq.

Parmi les personnes vivant en couple, un peu plus de 70 % sont mariées ou pacsées et un quart sont célibataires¹.

Les allocataires appartiennent rarement à une famille nombreuse. 48 % des parents allocataires de l'ASS n'ont qu'un enfant de moins de 25 ans dans leur foyer, 30 % en ont deux et 22 % trois ou plus. Au total, seuls 7 % des allocataires appartiennent à une famille nombreuse.

Le plus souvent, les enfants sont âgés de 6 à 20 ans (tableau 2). 12 % des parents allocataires ont au moins un enfant de moins de 3 ans, un quart au moins un enfant de moins de 6 ans et plus de 90 % au moins un enfant de moins de 20 ans. Au final, peu d'allocataires seraient susceptibles de bénéficier de la majoration

¹ Les autres sont séparées/divorcées.

pour isolement du RSA : 12 % des allocataires chefs d'une famille monoparentale ont un enfant de moins de 3 ans ou se sont séparés de leur conjoint depuis décembre 2011.

Tableau 1 – Configuration familiale détaillée des allocataires de l'ASS au moment de l'enquête

Configuration familiale	Répartition
Personne seule sans enfant	50 %
Famille monoparentale	10 %
Famille monoparentale avec un enfant	7 %
Famille monoparentale avec deux enfants ou plus	3 %
Couple sans enfant	19 %
Couple avec enfant(s)	21 %
Couple avec un enfant	8 %
Couple avec deux enfants	7 %
Couple avec trois enfants ou plus	6 %

Définitions : L'allocataire est en couple s'il vit avec un conjoint, indépendamment de son statut matrimonial. Les enfants sont ceux de l'allocataire ou du conjoint, vivant dans le logement et âgés de moins de 25 ans.

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Tableau 2 – Âge des enfants des parents allocataires au moment de l'enquête

Âge des enfants	Répartition
Au moins un enfant(s) de moins de 3 ans	12 %
Au moins un enfant(s) de moins de 6 ans	25 %
Au moins un enfant(s) de moins de 20 ans	91 %

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Un quart des allocataires vivent dans un foyer avec au moins un adulte en emploi

13 % des allocataires et 38 % des conjoints d'allocataires sont en emploi au moment de l'enquête² (tableau 3). Au total, un quart des allocataires vivent dans un foyer avec au moins une personne en emploi parmi l'allocataire et son éventuel conjoint mais seuls 2 % des allocataires vivent dans un foyer avec deux adultes en emploi. Par ailleurs, moins de 2 % des allocataires vivent avec un enfant de moins de 25 ans en emploi. Enfin, 6 % des allocataires appartiennent à un foyer avec au moins une personne en préretraite ou en retraite parmi l'allocataire et son éventuel conjoint.

La situation sur le marché du travail de l'allocataire et du conjoint éventuel dépend de la configuration familiale (tableau 4). Les allocataires en couple vivent plus souvent dans un foyer avec au moins un adulte en emploi grâce à la présence du conjoint et, en raison de leur âge, les allocataires en couple et sans enfant appartiennent plus fréquemment à un foyer avec au moins une personne en préretraite ou à la retraite, ce cas étant négligeable dans les autres configurations familiales. Environ un quart des allocataires en couple vivent avec un conjoint au chômage, qui est donc susceptible de percevoir une allocation chômage.

² 14 % des allocataires au 31 décembre 2011 sont en emploi fin 2011.

Tableau 3 – Situation vis-à-vis du marché du travail de l'allocataire et du conjoint au moment de l'enquête

	Situation de l'allocataire	Situation du conjoint de l'allocataire (pour 40 % des allocataires)
Exerce une activité ou aide un membre de sa famille dans son travail même sans être rémunéré	13 %	38 %
Est chômeur	81 %	26 %
Est étudiant, élève, en formation, en stage non rémunéré	< 1 %	< 1 %
Est femme ou homme au foyer	< 1 %	15 %
Est retraité ou préretraité	2 %	12 %
Est dans une autre situation d'inactivité (handicap, invalidité, etc.)	4 %	9 %

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Tableau 4 – Configuration familiale et situation vis-à-vis du marché du travail de l'allocataire et du conjoint au moment de l'enquête

Configuration familiale	Répartition	Part d'allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en emploi	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en emploi	Part d'allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite	Part d'allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite ou le conjoint au chômage	Poids des allocataires vivant dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou retraite ou le conjoint au chômage
Personne seule	50 %	10 %	5 %	2 %	< 1 %	2 %	< 1 %
Famille monoparentale	10 %	16 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Couple sans enfant	19 %	41 %	8 %	25 %	5 %	51 %	10 %
Couple avec enfant(s)	21 %	52 %	11 %	1 %	< 1 %	26 %	6 %
Ensemble	100 %	25 %	25 %	6 %	6 %	16 %	16 %

Note de lecture : 50 % des allocataires vivent seuls. Parmi eux, 10 % vivent dans un foyer avec au moins un adulte en emploi. Au final, les allocataires vivant seuls et appartenant à un foyer avec au moins un adulte en emploi représentent 5 % de l'ensemble des allocataires. Parmi les allocataires vivant seuls, 2 % vivent dans un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou à la retraite. Les allocataires vivant seuls et appartenant à un foyer avec au moins un adulte en préretraite ou à la retraite représentent moins de 1 % de l'ensemble des allocataires.

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Quatre allocataires sur cinq disposent de moins de 1 000 euros d'épargne financière

La question portant sur la détention d'une épargne financière (livrets, épargne logement, produits d'assurance-vie ou d'épargne retraite, valeurs mobilières, autres placements financiers) est posée sur le champ de l'unité de vie, c'est-à-dire les personnes vivant dans le logement et faisant budget commun. Le ménage défini ainsi peut différer du foyer (le conjoint ou un enfant peut ne pas faire budget commun, des personnes autres que le conjoint ou les enfants peuvent appartenir au ménage). 11 % des allocataires ont un ménage qui diffère du foyer (conjoint et enfants). Ils ont été retirés des résultats sur la détention d'une épargne financière.

Sur le champ des allocataires dont le foyer correspond au ménage, environ la moitié des allocataires vivent dans un foyer ne disposant pas d'épargne financière (tableau 5). Le montant de l'épargne s'élève à moins 1 000 euros pour les deux tiers des allocataires appartenant à un foyer détenant une épargne et cette épargne se compose le plus souvent de livrets d'épargne exonérés (livret A ou Bleu, livret de Développement Durable (ex CODEVI), LEP, livret Jeune).

Tableau 5 – Montant de l'épargne financière détenue

	Ensemble des allocataires	Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec enfant(s)
Aucune	52 %	51 %	57 %	50 %	52 %
De 1 à moins de 1 000 euros	30 %	29 %	32 %	27 %	34 %
De 1 000 à moins de 5 000 euros	7 %	8 %	5 %	11 %	5 %
5 000 euros ou plus	7 %	8 %	2 %	9 %	6 %
Montant inconnu	4 %	4 %	4 %	3 %	3 %

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête dont le foyer correspond au ménage, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Par ailleurs, les allocataires ne disposent que très rarement de revenus fonciers. Avant versement des minima sociaux, des prestations familiales et des allocations logement, leurs ressources sont donc essentiellement composées de revenus d'activité, de revenus de remplacement (chômage, retraite ou préretraite) et de faibles revenus financiers. Au total, en dehors des revenus d'activité et des prestations sociales non contributives (prestations familiales, allocations logement et minima sociaux), les personnes isolées perçoivent dans moins de la moitié des cas des revenus financiers (tableau 6). 27 % des couples sans enfant ne perçoivent pas d'autres revenus, 28 % sont susceptibles de percevoir des revenus financiers et 25 % des revenus financiers et des revenus de remplacement.

Tableau 6 : Répartition des allocataires selon la détention d'une épargne financière au sein du foyer et la présence au sein du foyer d'adultes en emploi, en préretraite ou retraite ou d'un conjoint au chômage

Configuration familiale	Seulement une épargne financière	Présence d'un adulte en retraite ou préretraite ou d'un conjoint au chômage et épargne financière	Présence d'un adulte en retraite ou préretraite ou d'un conjoint au chômage et absence d'épargne financière	Ni épargne financière ni présence d'une personne en préretraite ou retraite ou d'un conjoint au chômage	Ensemble
Personne seule	48 %	< 1 %	< 1 %	50 %	100 %
Famille monoparentale	43 %	0	0	57 %	100 %
Couple sans enfant	20 %	28 %	25 %	27 %	100 %
Couple avec enfant(s)	35 %	13 %	14 %	38 %	100 %
Ensemble	39 %	9 %	8 %	44 %	100 %

Note de lecture : 48 % des allocataires vivant seuls appartiennent à un foyer qui détient une épargne mais ne comporte pas au moins un adulte en retraite ou préretraite ou un conjoint d'allocataire au chômage.

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête dont le foyer correspond au ménage, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

60 % des allocataires de l'ASS sont locataires de leur logement

S'ils réunissent les conditions de ressources et bénéficient du RSA, presque tous les allocataires se verraient retirer un forfait logement³. Seuls 34 % d'entre eux ne sont pas susceptibles de percevoir une allocation logement : 17 % sont propriétaires non accédant et 17 % sont hébergés chez un tiers ou logés à titre gratuit (tableau 7) Cette proportion est particulièrement élevée chez les couples sans enfants, plus souvent propriétaires en raison de leur âge.

Tableau 7 – Configuration familiale et statut d'occupation du logement au moment de l'enquête

Statut d'occupation	Ensemble des allocataires	Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec enfant(s)
Propriétaire, accédant ou usufruitier	21 %	15 %	10 %	43 %	19 %
Propriétaire non accédant	17 %	14 %	7 %	35 %	10 %
Accédant	3 %	0 %	3 %	4 %	9 %
Locataire	60 %	56 %	79 %	48 %	77 %
Occupe un logement prêté ou est hébergé par un tiers	17 %	26 %	11 %	9 %	3 %
Autres situations de logement	2 %	3 %	0 %	0 %	1 %

Note : Les autres situations de logement regroupent les foyers et résidences sociales, la location d'une chambre d'hôtel, les centres d'hébergement, l'habitat mobile, les squats et le fait d'être sans domicile fixe.

Champ : Allocataires de l'ASS fin 2011 et au moment de l'enquête, France métropolitaine.

Source : DREES, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

Ces données contribueront à l'exercice de réalisation de ces types fondés, qui sont fournis à la mission ICAS-BOF sur l'ASS.

Le directeur de la recherche,
des études, de l'évaluation et des statistiques



Franck VON LENNEP

³ Un forfait logement (59,92 euros pour une personne seule) est déduit de l'allocation si le bénéficiaire est logé gratuitement, s'il est propriétaire sans remboursement d'emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

PIECE JOINTE N°4
NOTE DE LA DIRECTION GENERALE
DU TRESOR, MINISTERE DE L'ECONOME, DU
REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE

Analyse sur cas-types d'une suppression de l'ASS

Cette fiche décrit les effets en année pleine d'une suppression de l'Allocation de Solidarité Spécifique. On montre sur cas-types que beaucoup de ménages verraient leur revenu disponible diminuer ; néanmoins, cette perte ne serait pas égale au montant de l'ASS puisqu'elle pourrait être totalement ou partiellement compensée par la hausse d'autres prestations (le RSA et les aides au logement en particulier). Le poids des pertes dépend donc de la configuration familiale et des revenus d'activité, qui définissent l'éligibilité à ces prestations.

On évalue enfin, avec une méthode fruste de pondérations de cas-types, les effets d'une suppression de l'ASS au flux de bénéficiaires : les ménages perdraient environ 180 M€ de revenu disponible.

1 – La mesure simulée : suppression de l'ASS

La mesure simulée consiste à supprimer l'ASS pour les nouveaux bénéficiaires. Les ménages qui ne pourraient plus bénéficier de cette prestation sociale pourrait alors prétendre au RSA (ou continuer à y prétendre s'ils y étaient déjà éligibles). En raison de la complexité des barèmes et de l'articulation de ces prestations avec le système socio-fiscal, cette fiche vise à expliciter sur cas-types l'impact sur le revenu disponible de la suppression de l'ASS, en distinguant notamment les effets suivant que le ménage recourt ou non au RSA.

2 – Méthodologie : la maquette de cas-types Pâris

Les cas-types sont réalisés à l'aide de la maquette de cas-types Pâris qui calcule, pour une configuration familiale donnée, le revenu disponible. Les cas-types proposés reposent sur les hypothèses suivantes :

- Les ménages sont locataires en zone 2 (villes de plus de 100 000 habitants, hors Paris) et sont au loyer plafond ;
- Les ménages ne perçoivent pas d'autres revenus que les revenus d'activité ;
- Le bénéficiaire de l'ASS n'a pas de revenu d'activité ; pour les bénéficiaires en couple, le conjoint a éventuellement des revenus d'activité ;
- Les enfants ont entre 3 et 6 ans.
- Les familles monoparentales sont éligibles au RSA majoré (ex-allocataires de l'API) ;
- On ne traite pas le cas du RSA majoré correspondant à l'ex-API « courte » versée, sans condition d'âge sur les enfants, l'année suivant le décès ou la séparation.
- Dans le cas d'un couple, on considère qu'un membre est inactif (sans revenus) et que l'autre est au chômage de longue durée, et perçoit l'ASS dans le scénario central, qu'il peut cumuler avec des revenus d'activité (dans les conditions de cumul de l'ASS avec une activité).
- On considère ici des individus qui n'ont pas travaillé depuis plus de 3 ans. Aucun revenu d'assurance chômage n'est donc inclus dans le revenu imposable des années n-1 et n-2, utilisés pour le calcul des impôts et d'autres prestations (les aides au logement notamment).

Le revenu disponible du ménage est défini comme la somme des salaires perçus et des prestations (allocations logement, prestations familiales et RSA et, le cas échéant, ASS), nette des prélèvements fiscaux (impôt sur le revenu, y compris PPE, taxe d'habitation).

3 – Evaluation sur cas-types de la suppression de l'ASS

Les tableaux 1 et 2 synthétisent les effets sur cas-types, qui sont détaillés par la suite. Les cas-types présentent l'effet d'une suppression de l'ASS pour ces bénéficiaires. Ils ne recherchent pas

l'exhaustivité, mais plutôt à mettre en évidence les mécanismes à l'œuvre :

- Quand le bénéficiaire de l'ASS n'est pas éligible au RSA, la suppression de l'ASS le rend de nouveau éligible, pour un montant qui peut être inférieur à l'ASS qu'il percevait (selon la configuration familiale).
- Pour les bénéficiaires de l'ASS éligibles au RSA, la suppression de l'ASS réduit la base ressources du RSA et le RSA augmente d'autant, dans la limite toutefois du montant maximum de RSA auquel le ménage est éligible. Par exemple, une personne seule touche jusqu'à 442 €/mois de RSA (avec le forfait logement) alors que son ASS maximale s'élève à 490 €/mois : la suppression de l'ASS ne peut dès lors être entièrement compensée par le RSA.
- La baisse voire la suppression de la PPE, en raison de l'imputation du RSA activité sur la PPE ;
- Enfin, la suppression de l'ASS affecte directement (c'est-à-dire indépendamment du RSA, et en complément des effets qui transitent par le RSA) la PPE, les prestations sociales sous conditions de ressources et la taxe d'habitation. En effet, l'ASS est incluse dans le revenu imposable, qui est le revenu de référence pour les prestations familiales sous conditions de ressources (complément familial, allocation de rentrée scolaire, prestation d'accueil du jeune enfant) et les allocations logement. En pratique, ces effets ne se matérialiseraient néanmoins pas immédiatement : par exemple, la suppression de l'ASS ne majorerait les prestations familiales sous conditions de ressources et les allocations logement que deux années après, car le revenu utilisé est celui déclaré l'année n-1 donc perçu l'année n-2.

L'impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu des ménages dépend donc fortement de la configuration familiale, des ressources (revenus d'activité et autres ressources) et du recours au RSA. Les tableaux 1 et 2 illustrent cette variabilité de résultats. Ils explicitent la variation de revenu disponible, en année pleine, induite par la suppression de l'ASS ; d'autres composantes du revenu disponible que celles affichées varient : les allocations logement, l'impôt sur le revenu, notamment. Dans le tableau 1, on suppose que les ménages recourent au RSA :

- Dans l'ensemble, les ménages considérés sont plutôt perdants, jusqu'à 14 % de leur revenu disponible pour un célibataire percevant 0,73 Smic¹ ;
- Certains ménages voient leur revenu totalement inchangé, comme la famille monoparentale avec 1 enfant et sans revenu d'activité.

Dans le tableau 2, on suppose que les ménages ne recourent pas au RSA. On constate alors que la suppression de l'ASS réduirait sensiblement le revenu disponible, pour tous les cas-type envisagés. Par conséquent, on peut légitimement envisager que la suppression de l'ASS constituerait une incitation forte à recourir au RSA.

¹ Ce niveau de ressource a été calibré de manière à ce que le ménage reçoive la moyenne de l'ASS différentielle.

Tableau 1 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible de ménages recourant au RSA

	Avec ASS				ASS supprimée			Différentiel		
	RSA	ASS	PPE	Revenu disponible	RSA	PPE	Revenu disponible	ASS+RSA en €/mois	Revenu disponible en €/mois	Revenu disponible en %
Personne seule sans enfant										
Sans revenu	0	490	0	721	442	0	713	-48	-8	-1,1
0,73 Smic	0	274	55	1 405	129	0	1 213	-145	-192	-13,6
Famille monoparentale, 1 enfant										
Sans revenu	155	490	0	1 117	645	0	1 117	0	0	0,0
0,73 Smic	58	274	0	1 618	331	0	1 625	-1	7	0,4
Famille monoparentale, 2 enfants										
Sans revenu	117	490	0	1 360	607	0	1 360	0	0	0,0
0,73 Smic	20	274	21	1 886	293	0	1 869	-1	-17	-0,9
Couple sans enfant										
Sans revenu	143	490	0	960	633	0	960	0	0	0,0
1,28 smic	0	275	7	2 019	84	0	1 834	-191	-185	-9,1
Couple, 1 enfant										
Sans revenu	265	490	0	1 133	755	0	1 133	0	0	0,0
1,28 Smic	0	275	0	2 072	205	0	2 011	-69	-61	-2,9
Couple, 2 enfants										
Sans revenu	286	490	0	1 341	776	0	1 341	0	0	0,0
1,28 Smic	0	275	0	2 263	226	0	2 223	-48	-40	-1,8
Couple, 3 enfants										
Sans revenu	135	490	0	1 627	625	0	1 627	0	0	0,0
1,28 Smic	0	275	10	2 711	93	0	2 527	-182	-183	-6,8

Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Note : les niveaux de ressource des ménages touchant une ASS différentielle sont calibrés de manière à ce qu'ils touchent une ASS différentielle moyenne.

Tableau 2 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible de ménages ne recourant pas au RSA

	Avec ASS			ASS supprimée		Différentiel	
	ASS	PPE	Revenu disponible	PPE	Revenu disponible	Revenu disponible en €/mois	Revenu disponible en %
Personne seule sans enfant							
Sans revenu	490	0	721	0	271	-450	-62,4
0,73 Smic	274	55	1 405	55	1 139	-265	-18,9
Famille monoparentale, 1 enfant							
Sans revenu	490	0	962	0	472	-490	-50,9
0,73 Smic	274	61	1 621	61	1 355	-265	-16,4
Famille monoparentale, 2 enfants							
Sans revenu	490	0	1 243	0	753	-490	-39,4
0,73 Smic	274	64	1 909	64	1 640	-268	-14,1
Couple sans enfant							
Sans revenu	490	0	817	0	327	-490	-60,0
1,28 Smic	275	7	2 019	7	1 757	-262	-13,0
Couple, 1 enfant							
Sans revenu	490	0	868	0	378	-490	-56,5
1,28 Smic	275	10	2 082	10	1 816	-266	-12,8
Couple, 2 enfants							
Sans revenu	490	0	1 054	0	564	-490	-46,5
1,28 Smic	275	10	2 273	10	2 006	-266	-11,7
Couple, 3 enfants							
Sans revenu	490	0	1 492	0	1 002	-490	-32,8
1,28 Smic	275	10	2 711	10	2 444	-266	-9,8

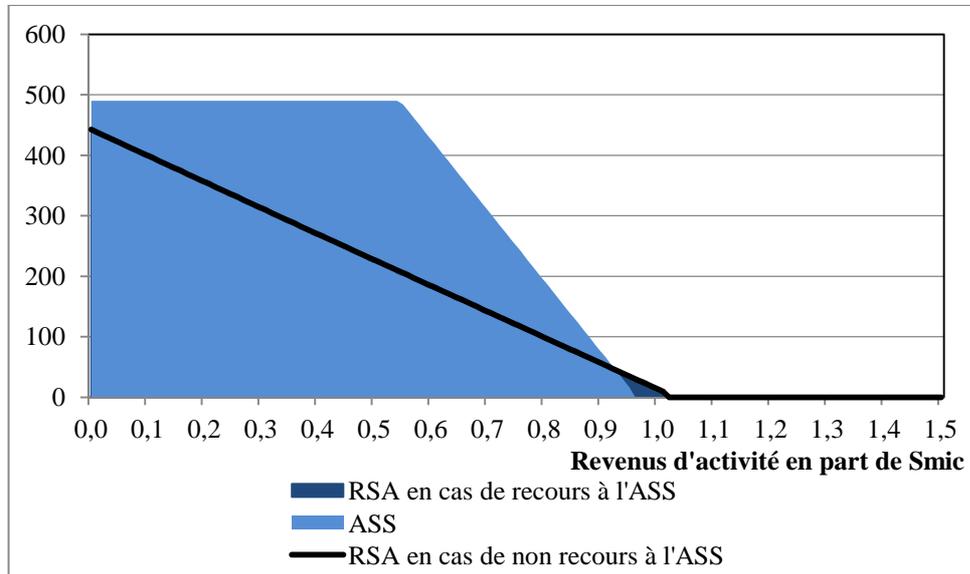
Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Note : les niveaux de ressource des ménages touchant une ASS différentielle sont calibrés de manière à ce qu'ils touchent une ASS différentielle moyenne.

a) Célibataire sans enfant

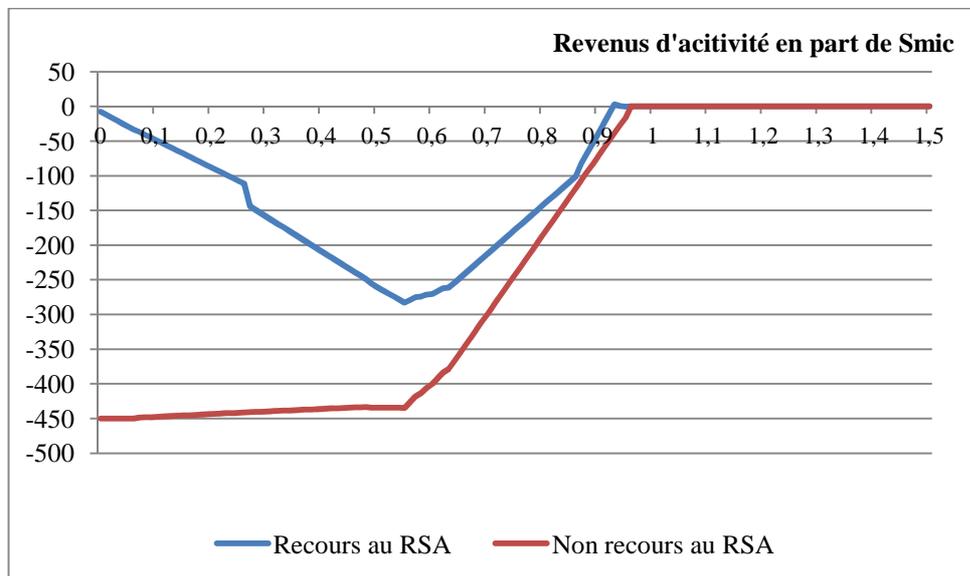
Le RSA socle pour un célibataire est inférieur au montant de l'ASS, en tenant compte du forfait logement.² Pour les ménages recourant au RSA, la baisse de revenu disponible atteint 8 € en l'absence de revenus d'activité, et est maximale (283 €/mois) pour un revenu de 0,55 Smic.

Graphique 1 : Montants d'ASS et de RSA d'un célibataire



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 2 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'un célibataire



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

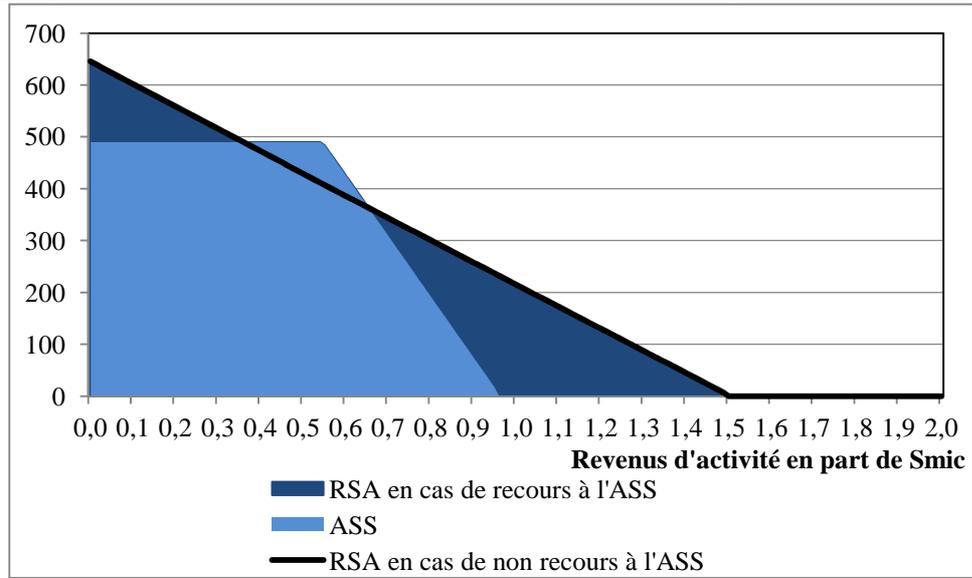
² L'ASS s'élève à 490 € tandis que le RSA pour un célibataire sans ressources s'élève à 442 € en moyenne annuelle en 2014.

b) Famille monoparentale avec un enfant

Le RSA socle pour une famille monoparentale est légèrement supérieur au RSA. Dès lors, les perdants à la suppression de l'ASS parmi les familles monoparentales avec un enfant ont nécessairement des revenus d'activité. Pour des revenus d'activité compris entre 0,35 et 0,65 Smic, le RSA est inférieur à l'ASS, de sorte que la suppression de l'ASS se traduit par une baisse de revenu disponible.

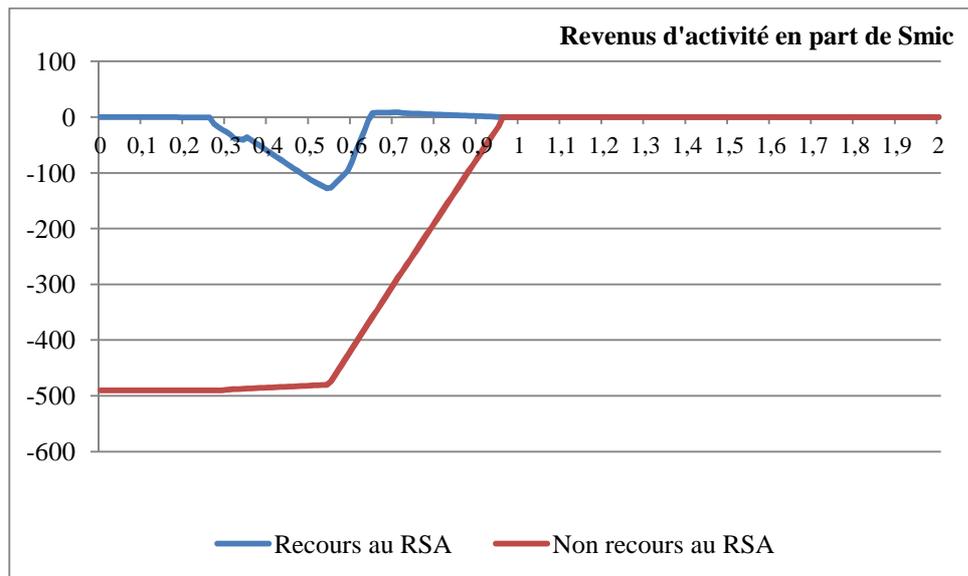
Pour les non-recourants au RSA, la baisse de revenu disponible est inférieure au montant d'ASS, car le non-recours au RSA majore la PPE potentielle, et les AL augmentent.

Graphique 3 : Montants d'ASS et de RSA d'une famille monoparentale avec un enfant



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 4 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'une famille monoparentale avec un enfant



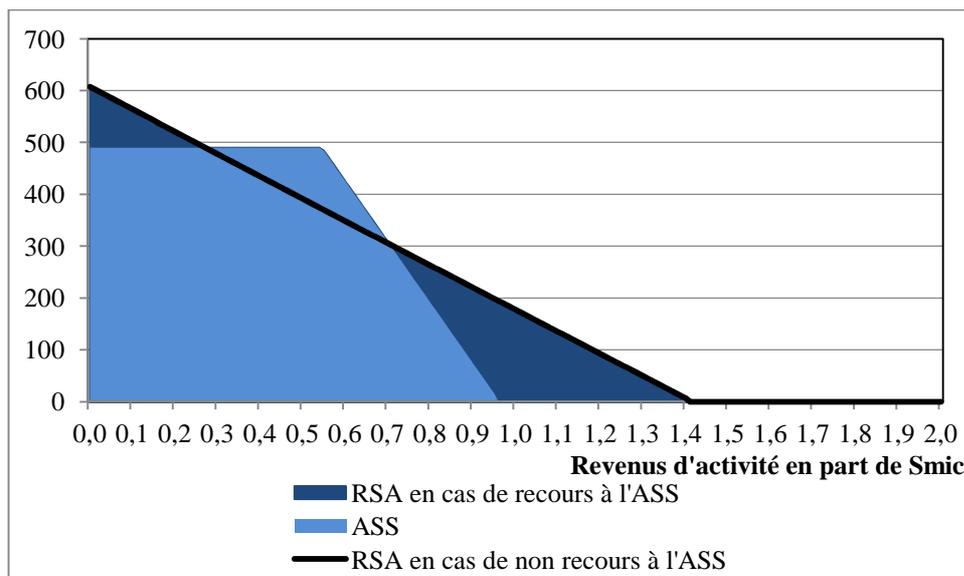
Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

c) Famille monoparentale avec deux enfants

Le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants est relativement similaire au cas précédent puisque le RSA socle versé est plus élevé que l'ASS forfaitaire.

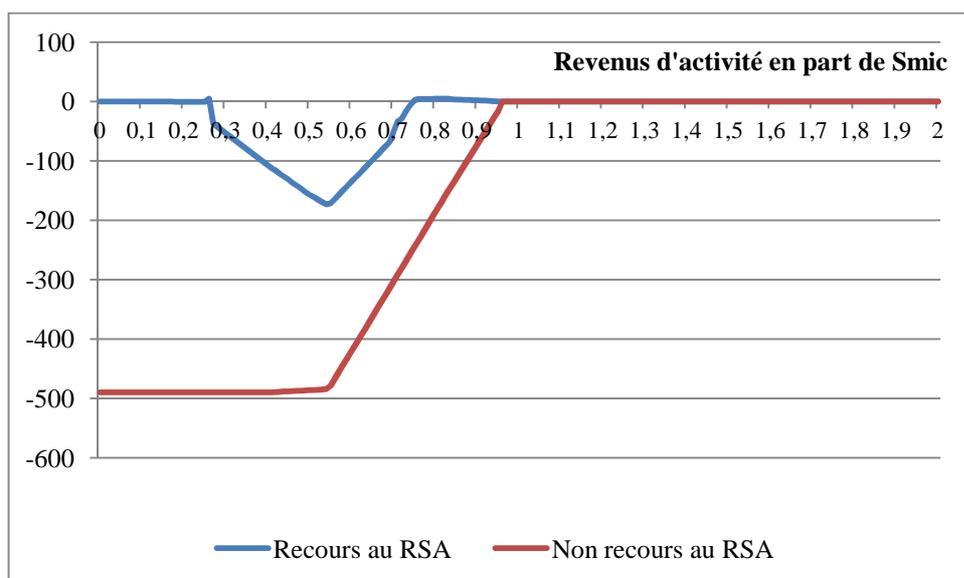
En cas de recours au RSA, les baisses de revenu disponible induites par la suppression de l'ASS sont toutefois plus élevées que dans le cas précédent, car le montant de RSA versé est inférieur, puisque les prestations familiales (allocations familiales et allocation de soutien familial, en l'espèce) entrent dans la base ressources du RSA.

Graphique 5 : Montants d'ASS et de RSA d'une famille monoparentale avec deux enfants



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 6 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'une famille monoparentale avec deux enfants



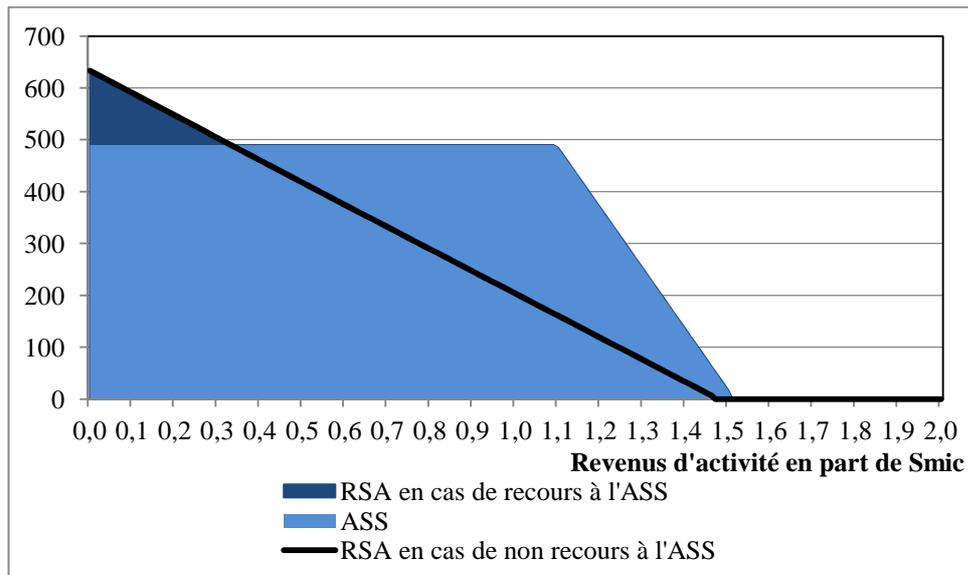
Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

d) Couple sans enfant

Les perdants à la mesure sont toujours les actifs. Le niveau de RSA étant relativement faible pour les couples biactifs, et l'ASS touchant les couples jusqu'à 1,5 smic, les couples gagnant entre 0,27 et 1,50 smic sont perdants.

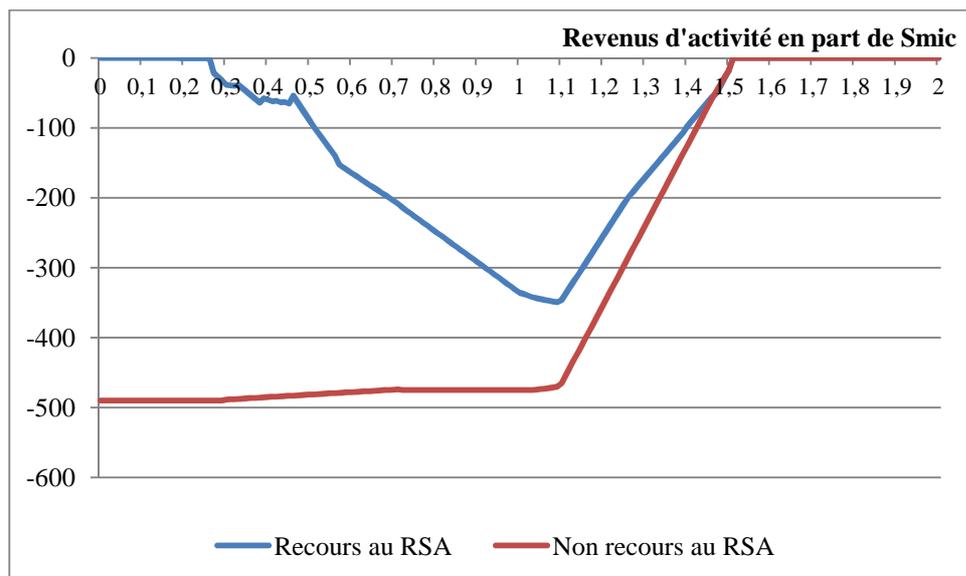
Pour les ménages recourant au RSA, la baisse de revenu disponible induite par la suppression de l'ASS peut être élevée : jusqu'à 350 €/mois quand le revenu d'activité du couple s'élève à 1,1 Smic.

Graphique 7 : Montants d'ASS et de RSA d'un couple sans enfant



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 8 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'un couple sans enfant



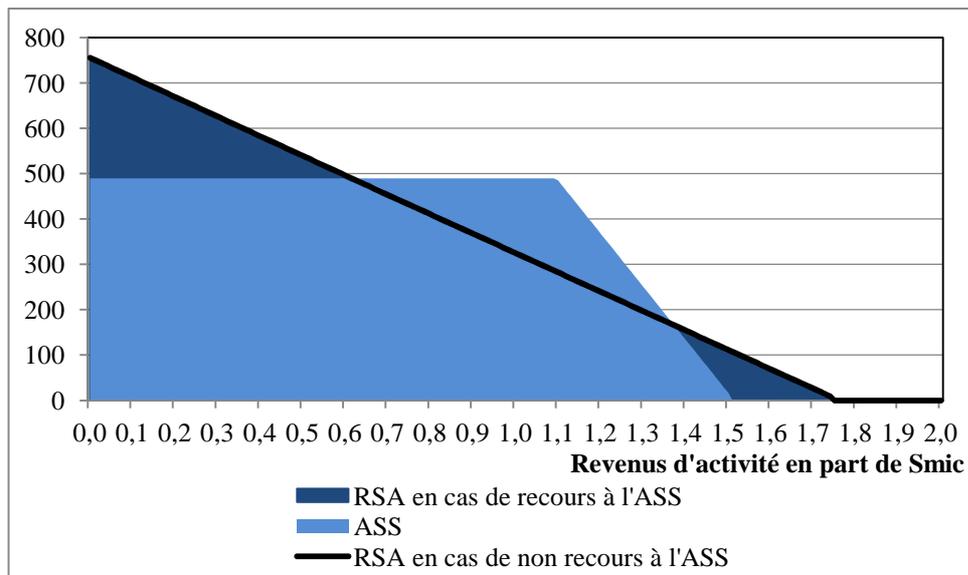
Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

e) Couple avec un enfant

Si le couple a un enfant, cet enfant majore le droit au RSA. Dès lors, les perdants sont toujours les couples actifs mais pour des revenus d'activité plus élevés. De plus, les pertes sont plus faibles que s'ils n'avaient pas d'enfant, du fait du RSA plus élevé : elles s'élèvent au maximum à 236 €/mois.

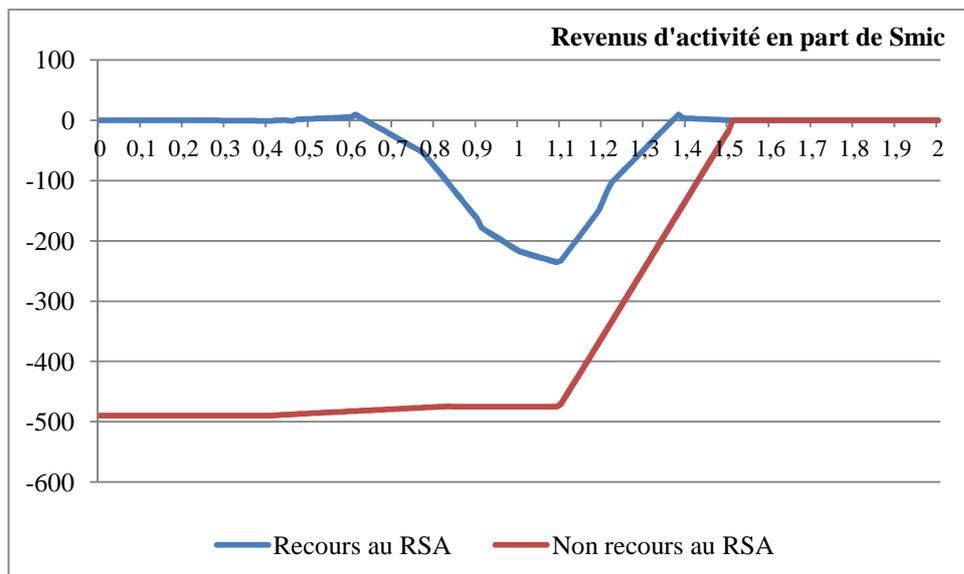
Quelques ménages gagnent légèrement au dispositif (entre 0,5 et 0,6 smic) du fait de la baisse de leur taxe d'habitation liée à la baisse de leur revenu disponible.

Graphique 9 : Montants d'ASS et de RSA d'un couple avec un enfant



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 10 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'un couple avec un enfant

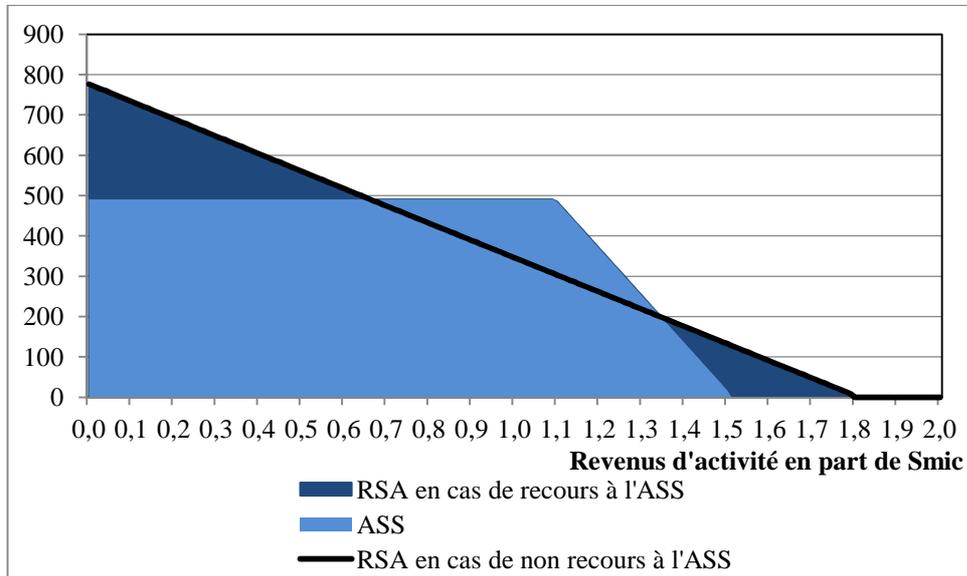


Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

f) Couple avec deux enfants

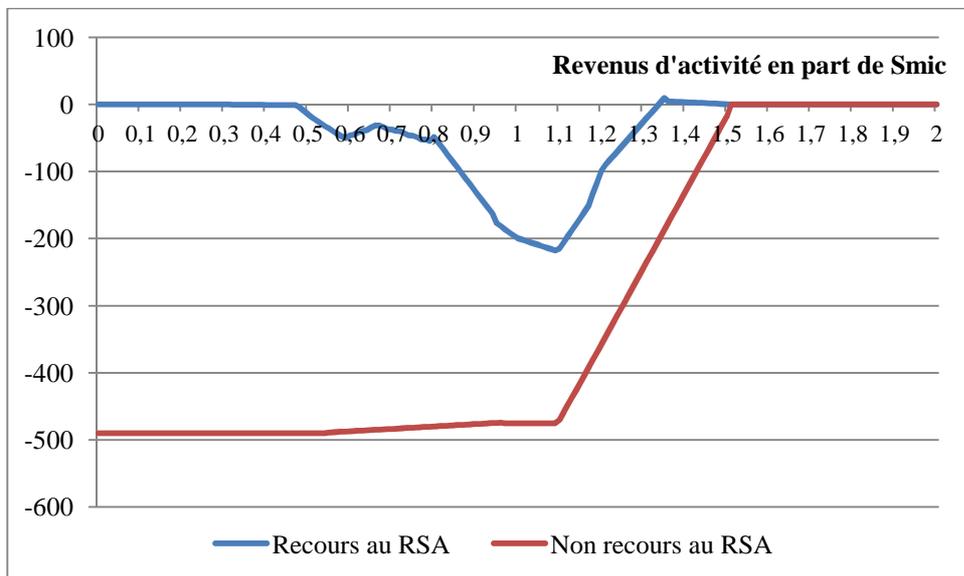
Les perdants sont les ménages ayant un revenu d'activité situé entre 0,48 et 1,35 smic, s'ils ont recours au RSA. Le montant des pertes s'élève au maximum à 220 €/mois pour des revenus d'activité autour de 1,1 smic.

Graphique 10 : Montants d'ASS et de RSA d'un couple avec deux enfants



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 11 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'un couple avec deux enfants

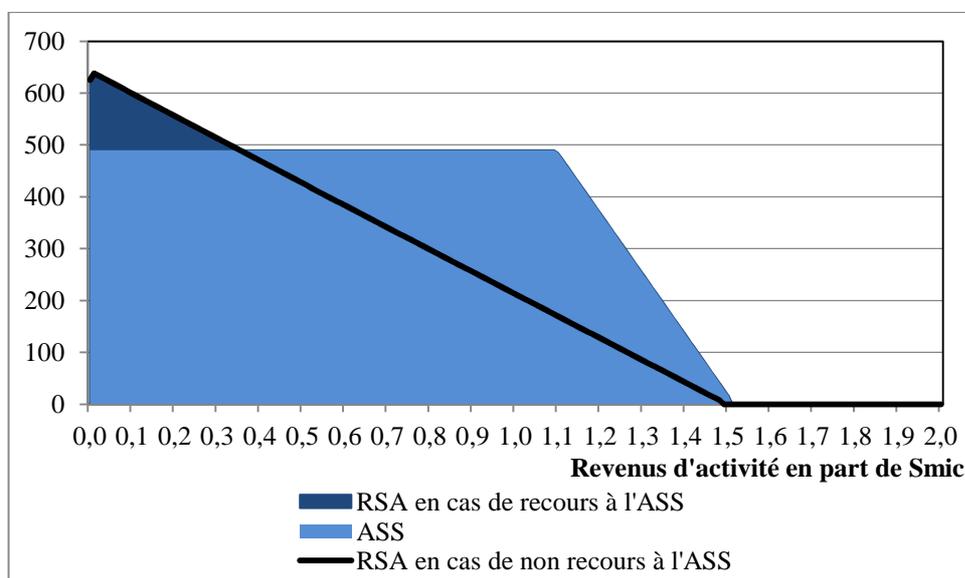


Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

g) Couple avec trois enfants

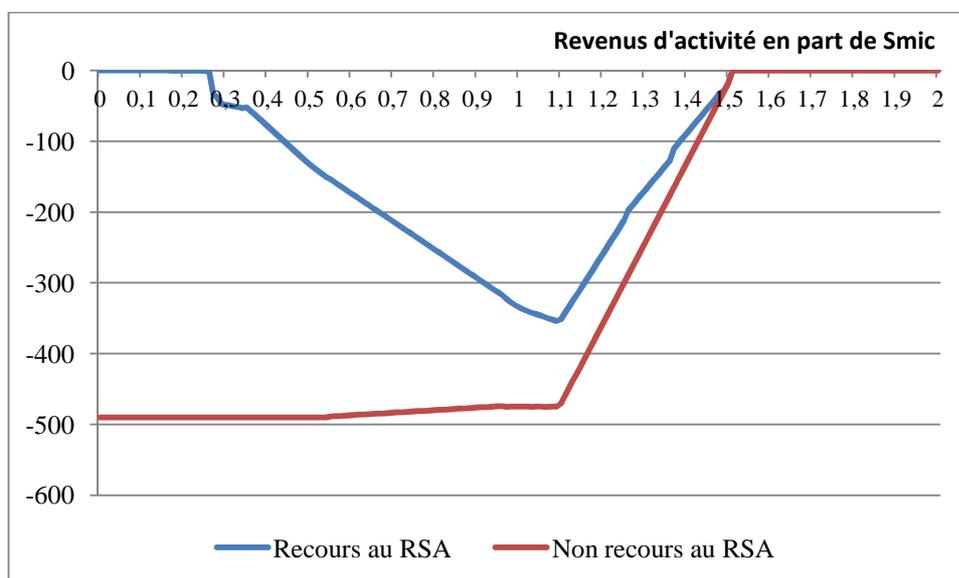
Les perdants sont les ménages ayant un revenu d'activité situé entre 0,27 et 1,50 smic, s'ils ont recours au RSA ; le montant des pertes atteint alors jusqu'à 350 €/mois. Ces pertes sont plus élevées que dans le cas d'un couple avec deux enfants car le RSA est plus faible.

Graphique 10 : Montants d'ASS et de RSA d'un couple avec trois enfants



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

Graphique 11 : Impact en année pleine de la suppression de l'ASS sur le revenu disponible d'un couple avec trois enfants



Source : modèle Pâris, législation 2014, DG Trésor

3 – Estimation par cas-types pondérés du rendement budgétaire de la suppression de l'ASS

Cette partie propose une évaluation du rendement budgétaire de la suppression de l'ASS aux flux de bénéficiaires de l'ASS, en tenant compte de l'impact sur les autres prestations sociales et l'impôt sur le revenu, dont la prime pour l'emploi. En l'absence d'une base de données sur les bénéficiaires de l'ASS et leurs ressources, l'estimation repose sur une méthode fruste de pondération de cas-types.

Le chiffrage ne tient pas compte des économies futures de dépenses de retraite induites par les trimestres de retraite non octroyés au titre de l'ASS. Il ne tient également pas compte d'un éventuel accroissement de l'offre de travail.

À court terme, le financement des avantages pour les retraites est neutre pour les finances publiques : la suppression de l'ASS se traduira par une amélioration du besoin de financement du FSV et une dégradation de celui de la Cnav. À long terme, la suppression de l'ASS réduira les dépenses de pensions (les trimestres octroyés aux bénéficiaires de l'ASS n'existeront plus) ; cette économie n'est toutefois pas évaluée ici.

a) Les cas-types

Les cas-types sont construits avec le maquette Pâris de la DG Trésor, qui reproduit le système socio-fiscal en vigueur en 2014 (en moyenne annuelle).

Chaque cas-type est construit à partir de :

- La configuration familiale : allocataire seul ou couple, nombre d'enfants ;
- Les revenus autres que les prestations familiales, le RSA, et les allocations logements (qui sont calculés par la maquette), en distinguant les revenus d'activité des autres revenus (revenus de remplacement, du capital) de façon à calculer le montant de RSA ;

A partir de ces informations, on calcule le revenu disponible dans deux scénarios :

- Dans le scénario central, le ménage perçoit l'ASS ; on suppose que le ménage recourt au RSA, s'il y est éligible ;
- Dans la variante, l'ASS est supprimée mais le ménage recourt au RSA. On se place en régime permanent, en supposant donc que l'ASS n'affecte pas les revenus de l'année n-1 et n-2 (qui servent au calcul d'impôts et prestations).

Par différence, on calcule alors la variation de revenu disponible induite par la suppression de l'ASS, en année pleine.

Idéalement, il faudrait multiplier les cas-types, de façon à saisir toute l'hétérogénéité des situations. Néanmoins, pour des raisons pratiques, il a fallu restreindre le nombre de cas-types envisagés. En outre, Dans la mesure où l'information pertinente nécessaire à une pondération adéquate des cas-types manque, il n'aurait pas été très utile d'augmenter le nombre de cas-types.

Au final, on a donc retenu 40 cas-types :

- 4 cas-types de célibataires sans enfant, en distinguant les revenus d'activité ;
- 4 cas-types de familles monoparentales, avec 1 ou 2 enfants, en distinguant les revenus d'activité ;
- 7 cas-types de couples sans enfant, et autant de couples avec 1,2 ou 3 enfants, en distinguant les revenus d'activité et les revenus de remplacement. Aucun ménage ne perçoit simultanément des revenus d'activité et des revenus de remplacement.

b) La pondération des cas-types

La pondération a été construite grâce aux données de l'étude sur le niveau de vie des bénéficiaires des minima sociaux réalisée en 2012 par la Drees. Cette enquête procure des informations sur l'activité des bénéficiaires, celles de leurs conjoint(s), leurs configurations familiales.

Les poids sont donc connus sur le stock de bénéficiaires de l'ASS. Les utiliser pour évaluer les effets d'une réforme portant sur le flux de bénéficiaires repose donc sur une hypothèse de similarité des caractéristiques du stock et de flux des bénéficiaires, que nous n'avons pu tester.

Dans cette enquête, l'information sur les revenus des ménages des bénéficiaires est lacunaire : le questionnaire comprend une question sur les ressources du ménage. Le revenu de l'enquête est donc déclaratif, sans qu'on puisse savoir quel concept de revenu le ménage a retenu : s'est-il restreint au revenu d'activité, à l'ASS, a-t-il inclus les prestations sociales qu'il reçoit ? Les a-t-il toutes incluses ou a-t-il pu en oublier certaines ? La variable de revenus est donc inutilisable.

Par conséquent, les cas-types ont pu être calés sur la composition des ménages. On a également pu exploiter la proportion de ménages bénéficiaires d'une ASS à taux plein par rapport à une ASS différentielle. Néanmoins, au final, les quelques contraintes laissent un choix important sur le jeu de pondérations à retenir, et donc, nécessairement, sur les résultats finaux de l'estimation.

c) Validation empirique de la méthode

Malgré sa simplicité et les difficultés de pondération, cette méthode de cas-types pondérés nous permet d'approcher le coût total de l'ASS. Nous estimons en effet que les bénéficiaires touchent 2,5 Md €/an d'ASS. Ce chiffre a été estimé à 2,4 Md€ dans le PLFSS 2014.

d) Résultats : impact de la suppression de l'ASS au flux de bénéficiaires

En pondérant les 40 cas-types, nous estimons que la suppression de l'ASS pour un flux de 207 000 personnes réduirait le revenu disponible des ménages de 180 M€/an. Ces résultats ont été évalués en année pleine, en supposant que l'ASS n'affecte pas les revenus imposables des années n-1 et n-2, qui servent aux calculs de l'impôt et des prestations. Lors de la montée en charge du dispositif, les bénéfices pour les finances publiques pourraient être supérieurs puisque la suppression de l'ASS n'affecterait pas de manière immédiate les allocations et l'impôt.

**PIECE JOINTE N°5 : NOTE DE LA DIRECTION DE
LA SECURITE SOCIALE DU 14 MAI 2014,
MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET
DE LA SANTE**

Résultats des cas-types de réforme des droits à retraite pour les bénéficiaires de l'ASS

génération 1961 => durée d'assurance requise de 168 trimestres
début de carrière à 20 ans à 1 smic jusqu'à 1,5 SMIC dans le dernier emploi

Cas-type 1-a

femme avec 3 enfants (1988, 1990 et 1992)

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
20-27	8 ans d'emploi	32
28-47	20 ans avpf (3 enfants et complément familial)	80
48-52	5 ans d'emploi	20
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-61	6 ans d'ASS	24
	MDA	24
		192

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	192		
Trimestres cotisés	132		
SAM	17442		
SAM mensuel	1453		
	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	799	221	1021
Taux de remplacement brut	39%	11%	49%
Pension nette servie	765	212	977
Taux de remplacement net	47%	13%	60%

réforme

56 ans	RSA et CNI (moins de 20 ans cotisés)	4
57-61	5 ans de RSA	0
		172

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	172		
Trimestres cotisés	132		
SAM	17442		
SAM mensuel	1453		
	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	799	167	966
Taux de remplacement brut	39%	8%	47%
Pension nette servie	765	160	925
Taux de remplacement net	47%	10%	57%

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	0%	-25%	-5%
Pension nette servie	0%	-25%	-5%

Cas-type 1-b

femme avec 3 enfants (1988, 1990 et 1992)

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
20-30	11 ans d'emploi	44
31-42	12 ans avpf (3 enfants et complément familial)	48
43-52	10 ans d'emploi	40
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-61	6 ans d'ASS	24
	MDA	24
		192

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	192		
Trimestres cotisés	132		
SAM	18156		
SAM mensuel	1513		
	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	832	284	1116
Taux de remplacement brut	43%	15%	58%
Pension nette servie	796	272	1068
Taux de remplacement net	53%	18%	70%

réforme

56-60	5 années de RSA et CNI (20 ans cotisés)	20
61	1 an de RSA	0
		188

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	188		
Trimestres cotisés	132		
SAM	18156		
SAM mensuel	1513		
	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	832	274	1106
Taux de remplacement brut	43%	14%	57%
Pension nette servie	796	262	1059
Taux de remplacement net	53%	17%	70%

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	0%	-4%	-1%
Pension nette servie	0%	-4%	-1%

Cas-type 2-a

homme sans enfant

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
20-41	22 ans d'emploi	88
42-43	2 ans de chômage ARE	8
44-47	4 ans d'ASS	16
48-61	14 ans d'emploi	56
		168

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	144			
SAM	22116			
SAM mensuel	1843			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	921	397	1319	
Taux de remplacement brut	42%	18%	60%	
Pension nette servie	882	380	1262	
Taux de remplacement net	51%	22%	73%	

réforme

âge	durée	trimestres validés
44 ans	1 année de RSA et CNI	4
45-47	3 ans RSA et CNI	0
48-64	17 ans d'emploi	68
		100

=> attend 65 ans pour partir à la retraite à taux plein

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	156			
SAM	23453			
SAM mensuel	1954			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	977	403	1381	
Taux de remplacement brut	43%	18%	61%	
Pension nette servie	935	386	1321	
Taux de remplacement net	53%	22%	75%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	6%	2%	5%
Pension nette servie	6%	2%	5%

Cas-type 2-b

homme

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
20-52	33 ans d'emploi	132
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-61	6 ans ASS	24
		168

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	132			
SAM	20364			
SAM mensuel	1697			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	849	385	1233	
Taux de remplacement brut	46%	21%	66%	
Pension nette servie	788	354	1142	
Taux de remplacement net	54%	24%	78%	

réforme

âge	durée	trimestres validés
56-60	5 ans de RSA et CNI (20 ans cotisés et plus de 55 ans)	20
61-66	6 ans de RSA et CNI	0
		164

=> attend 67 ans pour partir à la retraite

Trimestres validés	164			
Trimestres cotisés	132			
SAM	20364			
SAM mensuel	1697			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	828	375	1203	
Taux de remplacement brut	45%	20%	65%	
Pension nette servie	769	345	1114	
Taux de remplacement net	53%	24%	76%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	-2%	-3%	-2%
Pension nette servie	-2%	-3%	-2%

génération 1961 => durée d'assurance requise de 168 trimestres

début de carrière à 21 ans, 4 ans à 1,2 SMIC, à partir de 25 ans hausse de la rémunération jusqu' 2 SMIC en fin de carrière

Cas-type 1-a

femme avec 3 enfants (1988, 1990 et 1992)

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
21-27	7 ans d'emploi	28
28-47	20 ans avpf (3 enfants et complément familial)	80
48-52	5 ans d'emploi	20
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-61	6 ans ASS MDA	24 24
		188

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	188			
Trimestres cotisés	128			
SAM	18886			
SAM mensuel	1574			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	866	258	1123	
Taux de remplacement brut	34%	10%	44%	
Pension nette servie	828	247	1075	
Taux de remplacement net	41%	12%	53%	

réforme

56 ans	RSA et CNI (moins de 20 ans cotisés)	4
57-61	5 ans de RSA	0
		168

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	128			
SAM	18886			
SAM mensuel	1574			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	866	190	1056	
Taux de remplacement brut	34%	7%	41%	
Pension nette servie	828	182	1010	
Taux de remplacement net	41%	9%	50%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	0%	-26%	-6%
Pension nette servie	0%	-26%	-6%

Cas-type 1-b

femme avec 3 enfants (1988, 1990 et 1992)

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
21-30	10 ans d'emploi	40
31-42	12 ans avpf (3 enfants et complément familial)	48
43-52	10 ans d'emploi	40
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-61	6 ans ASS MDA	24 24
		188

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	188			
Trimestres cotisés	128			
SAM	21995			
SAM mensuel	1833			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1008	359	1367	
Taux de remplacement brut	39%	14%	53%	
Pension nette servie	965	344	1309	
Taux de remplacement net	48%	17%	65%	

réforme

56-60	5 années de RSA et CNI (20 ans cotisés)	20
61	1 an de RSA	0
		184

=> à la retraite à 62 ans

Trimestres validés	184			
Trimestres cotisés	128			
SAM	21995			
SAM mensuel	1833			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1008	346	1354	
Taux de remplacement brut	39%	13%	53%	
Pension nette servie	965	331	1296	
Taux de remplacement net	48%	16%	64%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	0%	-4%	-1%
Pension nette servie	0%	-4%	-1%

Cas-type 2-a

homme sans enfant

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
21-41	21 ans d'emploi	84
42-43	2 ans de chômage ARE	8
44-47	4 ans d'ASS	16
48-62	15 ans d'emploi	60
		168

=> à la retraite à 63 ans

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	144			
SAM	28971			
SAM mensuel	2414			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1207	508	1715	
Taux de remplacement brut	42%	18%	60%	
Pension nette servie	1155	486	1642	
Taux de remplacement net	51%	22%	73%	

réforme

44 ans	1 année de RSA et CNI	4
45-47	3 ans RSA et CNI	0
48-65	18 ans d'emploi	72
		168

=> attend 66 ans pour partir à la retraite à taux plein

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	156			
SAM	30890			
SAM mensuel	2574			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1287	520	1807	
Taux de remplacement brut	43%	18%	61%	
Pension nette servie	1232	497	1729	
Taux de remplacement net	53%	21%	74%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	7%	2%	5%
Pension nette servie	7%	2%	5%

Cas-type 2-b

homme

situation actuelle

âge	durée	trimestres validés
21-52	32 ans d'emploi	128
53-55	3 ans de chômage ARE	12
56-62	7 ans ASS	28
		168

=> à la retraite à 63 ans

Trimestres validés	168			
Trimestres cotisés	128			
SAM	25878			
SAM mensuel	2156			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1078	489	1567	
Taux de remplacement brut	46%	21%	66%	
Pension nette servie	1002	449	1451	
Taux de remplacement net	54%	24%	78%	

réforme

56-60	5 ans de RSA et CNI (20 ans cotisés et plus de 55 ans)	20
61-66	6 ans de RSA et CNI	0
	=> attend 67 ans pour partir à la retraite	160

Trimestres validés	160			
Trimestres cotisés	128			
SAM	25878			
SAM mensuel	2156			
	BASE	ARRCO	Total	
Pension brute servie	1027	464	1491	
Taux de remplacement brut	43%	20%	63%	
Pension nette servie	954	427	1381	
Taux de remplacement net	52%	23%	75%	

taux de variation	BASE	ARRCO	Total
Pension brute servie	-5%	-5%	-5%
Pension nette servie	-5%	-5%	-5%