

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu n°4 - Collèges du 25 et 26 septembre

Cycle 2 – Principes et objectifs de la réforme



26 septembre 2019

# SOMMAIRE

---

---

SOMMAIRE .....	2
----------------	---

INTRODUCTION .....	4
--------------------	---

---

QUELS DROITS ET QUELS DEVOIRS POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ ? .....	5
---	---

<b>1. Aujourd'hui, notre système de solidarité s'appuie sur des droits et devoirs spécifiques à chaque type de prestation .....</b>	<b>6</b>
1.1. <i>L'émergence des droits et devoirs naît de la volonté d'accompagner les bénéficiaires de revenus garantis et d'encourager leurs démarches d'insertion .....</i>	<i>6</i>
1.2. <i>Le système de solidarité actuel comprend plusieurs types de « droits et devoirs », en fonction des objectifs fixés par chaque prestation .....</i>	<i>7</i>
1.3. <i>Le système actuel présente des limites dont il faudra tenir dans le cadre de la réforme du revenu universel d'activité .....</i>	<i>12</i>
<b>2. Si la notion de devoirs pour les bénéficiaires de prestations sociales suscite des débats, la contractualisation autour de « droits et devoirs » partagés constitue un gage de confiance dans notre modèle social .....</b>	<b>13</b>
2.1. <i>La notion de « devoirs » est aujourd'hui en débat .....</i>	<i>13</i>
2.2. <i>Les droits et devoirs permettent de renforcer la confiance dans la justice et l'efficacité de notre modèle social .....</i>	<i>14</i>
<b>3. La réforme du revenu universel d'activité doit permettre de clarifier les droits et devoirs tout en les adaptant aux spécificités de chaque public .....</b>	<b>15</b>
3.1. <i>Pour les personnes qui sont en incapacité de travailler ou qui rencontrent des difficultés spécifiques pour accéder ou se maintenir dans un emploi, en raison de leur âge, de leur état de santé ou de leur handicap, la logique de droits et devoirs n'est pas adaptée .....</i>	<i>15</i>
3.2. <i>Pour les bénéficiaires faisant face à des problématiques d'accès et de maintien dans un logement décent, la prestation sociale dédiée à l'accès au logement peut comporter des obligations mais qui concernent le propriétaire .....</i>	<i>15</i>
3.3. <i>Pour les personnes qui peuvent travailler, les droits et devoirs doivent permettre de favoriser la réussite de la démarche d'insertion socio-professionnelle, mais le contenu précis de ces engagements doit être discuté et adapté .....</i>	<i>16</i>

---

LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ DOIT-IL ÊTRE QUÉRABLE OU AUTOMATIQUE ? .....	19
---	----

<b>1. Aujourd'hui, le principe régissant la plupart des prestations sociales en France est celui de la quérabilité .....</b>	<b>19</b>
--	-----------

1.1.	<i>Les prestations sociales exigent que les personnes éligibles s'engagent dans un parcours de démarches multiples, auprès de chaque administration concernée...</i>	19
1.2.	<i>La lutte contre le non-recours est devenue une priorité de politique publique .....</i>	20
1.3.	<i>Un effort d'allègement des démarches est en cours grâce au meilleur partage d'informations entre administrations.....</i>	22
<b>2.</b>	<b>Si une automatisation totale de l'attribution et du versement des prestations garantirait le recours aux droits, celle-ci soulève des difficultés d'ordre à la fois technique, pratique, et éthique .....</b>	<b>23</b>
2.1.	<i>Plusieurs arguments plaident en faveur d'un système automatisé.....</i>	23
2.2.	<i>Toutefois, cette option comporte des limites techniques, pratiques et éthiques ...</i>	24
<b>3.</b>	<b>Des scénarios intermédiaires, à mi-chemin entre quérabilité et totale automaticité, sont également envisageables.....</b>	<b>24</b>

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

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

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

\*

*Le premier cycle de concertation, dédié aux « constats », visait à dresser un état des lieux d'ensemble de notre système de soutien au revenu des ménages modestes en France. Les collèges « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » se sont réunis une première fois les 20 et 21 juin et une deuxième fois le 9 juillet. Les mises de jeu fournies pour ces réunions ont présenté les caractéristiques et les limites du système actuel, les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté, et l'état présent des connaissances en matière de non-recours aux droits.*

\*

*Le deuxième cycle de concertation porte sur les objectifs et les principes de mise en œuvre que doit porter la réforme du revenu universel d'activité. Parce qu'une réforme d'une telle envergure imposera inévitablement de procéder à des arbitrages, il importe de définir et de prioriser les critères au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option.*

*S'il est clair que le futur revenu universel d'activité a vocation à soutenir le revenu des ménages modestes, il est indispensable de préciser ce premier objectif (quel niveau d'aide pour quel public ?) et de réfléchir aux autres objectifs poursuivis (équité, assurance du gain au travail, lisibilité...) et aux principes qui en découleront (prise en compte ou non de la situation familiale, intéressement au travail...). C'était l'objet des mises de jeu présentées jusqu'à présent lors de ce deuxième cycle de concertation.*

*Cette dernière mise de jeu aborde deux autres questions de principe, qui touchent cette fois aux modalités de mise en œuvre de la future prestation. Quels droits et quels devoirs doivent être attachés au bénéficiaire du revenu universel d'activité ? Quel degré d'automatisme faut-il attacher à l'attribution et au versement de la prestation ?*

## QUELS DROITS ET QUELS DEVOIRS POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ ?

---

Le revenu universel d'activité a vocation à assurer un revenu décent à toutes et tous. Il reflète l'engagement de la société aux côtés des plus modestes. Parce que c'est la voie la plus efficace pour une sortie durable de la pauvreté, le revenu universel d'activité doit également soutenir et accompagner ceux qui le peuvent dans un parcours de retour vers l'emploi. Une démarche d'insertion efficace et personnalisée nécessite un engagement fort, du service public comme du bénéficiaire.

C'est pourquoi, comme l'a annoncé le Président de la République dans son discours de septembre 2018, le revenu universel d'activité suppose la mise en place d'un « contrat » entre le bénéficiaire et la collectivité, associant droits et devoirs de part et d'autre. Toutefois, cette question de l'opportunité de conditionner le versement d'un revenu minimum à un engagement dans une démarche d'insertion (notion de « devoirs ») fait l'objet de débats récurrents qui seront abordés dans cette mise de jeu.

**Il est évident que les droits et devoirs doivent nécessairement prendre en compte la situation des allocataires. C'est à la fois une condition de justice et d'efficacité pour notre modèle social.** Certaines prestations visent en effet des publics qui ne sont pas ou plus en capacité de travailler (personnes en situation de handicap, personnes âgées). D'autres poursuivent des objectifs qui nécessitent de faire peser des obligations non sur l'allocataire mais sur le propriétaire (aides personnelles au logement). Elles ne peuvent donc pas être conditionnées à des démarches d'insertion de la part des allocataires. Pour les personnes concernées par cet engagement d'insertion, ce contrat doit être systématique et connu par chacun, mais il ne peut pas être unique : il doit s'adapter à la réalité de la situation du bénéficiaire, en particulier en cas de difficultés spécifiques d'accès à l'emploi.

**Ces réflexions s'articulent pleinement avec la concertation en cours sur la création d'un service public de l'insertion.** Les futurs bénéficiaires du revenu universel d'activité verront en effet leurs parcours d'insertion s'inscrire, à terme, dans un paysage renouvelé. La concertation sur le revenu universel d'activité doit toutefois déterminer qui seraient les bénéficiaires susceptibles de s'inscrire dans un système de « droits et de devoirs » et ceux pour qui une telle logique ne paraît pas adaptée.

La présente mise de jeu dresse dans un premier temps un état des lieux des droits et devoirs des allocataires dans notre système actuel de prestations de solidarité. Dans un second temps, elle soumet à la discussion des principes susceptibles de fonder plus clairement ces droits et devoirs à l'avenir et éclaire les questions de fond à traiter pour construire un système plus juste et efficace pour tous.

## 1. Aujourd'hui, notre système de solidarité s'appuie sur des droits et devoirs spécifiques à chaque type de prestation

### 1.1. L'émergence des droits et devoirs est née de la volonté d'accompagner les bénéficiaires de revenus garantis et d'encourager leurs démarches d'insertion

La notion de revenu minimum garanti est dès l'origine associée à une démarche d'insertion, sociale ou professionnelle.

Le préambule de la **Constitution de 1946** dispose que « *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* ». Ce droit à un revenu minimum garanti est pensé comme une compensation de l'incapacité de travailler. L'article 5 du même préambule rappelle d'ailleurs que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.* »

La création du **revenu minimum d'insertion (RMI)** en 1988 marque un véritable tournant dans les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au RMI dispose, dans son article 1<sup>er</sup>, que « *toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Le RMI se distingue des dispositifs antérieurs à deux titres. D'une part, il offre une garantie générale<sup>1</sup> de revenu, et non pas la prise en charge d'un risque (sécurité sociale : par exemple le risque vieillesse) ou d'un besoin particulier (handicap). D'autre part, il associe cette aide financière à un accompagnement actif du bénéficiaire.

La prestation s'accompagne d'un principe de responsabilisation de la personne qui l'engage, elle et la collectivité, dans une démarche d'insertion via la signature d'un **contrat d'insertion**. L'article 2 de la loi dispose que le RMI est attribué à un bénéficiaire « *qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle* ». La puissance publique reconnaît sa responsabilité dans la garantie d'un revenu de subsistance et dans le fait d'accompagner les individus vers leurs droits sociaux et professionnels, grâce aux politiques d'insertion. Réciproquement, l'allocataire doit participer à la démarche qui lui est proposée. Pourtant, même si la loi prévoit l'obligation de signer un contrat d'insertion dans les trois mois suivant le versement de l'allocation, sous réserve de suspension de l'allocation, dans les faits moins d'un bénéficiaire du RMI sur deux signait un contrat d'insertion dans les années 2000<sup>2</sup>.

C'est avec la création du RSA que devient explicite et effective la notion de droits et devoirs.

Trois objectifs principaux étaient portés par la transformation du RMI en RSA :

- Simplifier le dispositif des minima sociaux, devenu complexe et peu lisible ;
- Lutter plus efficacement contre la pauvreté, notamment parmi les travailleurs ;
- Encourager la reprise d'emploi en luttant contre les trappes à inactivité.

---

<sup>1</sup> Seuls en sont exclus les jeunes de moins de 25 ans sauf ceux qui ont travaillé deux ans au cours des trois dernières années ou ayant un enfant né ou à naître, et les personnes ne résidant pas en France de manière stable et effective (depuis au moins trois mois pour les étrangers, condition spécifique pour les étrangers hors UE de résidence stable et effective de cinq ans).

<sup>2</sup> DREES, « L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion », *Etudes et Résultats n°599*, septembre 2007.

Mis en place par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le RSA comporte deux volets :

- Une prestation, dont l'objectif est d'assurer aux personnes ayant de faibles ressources un niveau minimum de revenu, variable selon la composition du foyer ;
- Un accompagnement, dont l'objectif est d'aider à la réinsertion sociale et professionnelle des bénéficiaires.

Les trappes à inactivité sont réduites, d'une part, par la mise en place d'une base ressources plus large, qui reflète donc davantage la situation réelle du bénéficiaire en termes de revenus, et, d'autre part, par une possibilité de cumul entre le RSA et les revenus d'activité (dispositif d'intéressement) sans limitation dans le temps.

Tout bénéficiaire ou conjoint de bénéficiaire dont les revenus professionnels sont inférieurs à 500 € par mois est soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA » (article D. 262-65 du CASF) et donc tenu de s'inscrire dans un parcours d'insertion. En 2016, **la quasi-totalité des bénéficiaires est soumis aux droits et devoirs (98 %)<sup>3</sup> et 80 % d'entre eux sont effectivement orientés vers un parcours d'insertion<sup>4</sup>.**

### **1.2. Le système de solidarité actuel comprend plusieurs types de « droits et devoirs », en fonction des objectifs fixés par chaque prestation**

Les devoirs incombant aux bénéficiaires varient en fonction de la nature et des objectifs de chaque prestation (cf. tableau 1) :

- Certaines prestations ont des droits et devoirs directement liés à l'objectif d'insertion, notamment l'ASS et le RSA ;
- Certaines prestations concernent des publics ayant des besoins spécifiques, notamment l'AAH, sans que des devoirs ne leur soient rattachés ;
- Certaines prestations sont liées en principe au retrait du marché du travail, notamment l'ASPA, voire comprennent une obligation de ne pas travailler, par exemple le RSO.

#### **Les droits et devoirs et les mécanismes de sanction pour les bénéficiaires du RSA**

Tout bénéficiaire ou conjoint de bénéficiaire appartenant à un foyer ayant un droit ouvert au RSA et qui est sans emploi ou dont les revenus professionnels sont inférieurs à 500 € par mois est soumis aux « droits et devoirs » du RSA. L'allocataire est alors tenu de signer avec l'institution en charge de son accompagnement un contrat d'insertion, qui prend l'une des formes suivantes :

- Un **Projet Personnel d'Accès à l'Emploi (PPAE)**, si le bénéficiaire est orienté vers Pôle emploi<sup>5</sup> ;
- Un « contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle », analogue au PPAE et appelé **Contrat d'Engagements**

---

<sup>3</sup> Etude « L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2016 – Bilan des résultats de l'enquête annuelle auprès des collectivités territoriales », DREES, février 2018.

<sup>4</sup> DREES, « 80 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont orientés vers un parcours d'insertion », *Etudes et Résultats n°1019*, juillet 2017.

<sup>5</sup> Article L. 262-34 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

**Réciproques (CER)**, si le bénéficiaire est orienté vers un autre organisme d'insertion professionnelle<sup>6</sup> ;

- Un « contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle », également appelé **CER**, si le bénéficiaire est orienté vers le conseil départemental ou tout autre organisme compétent en matière d'insertion sociale<sup>7</sup>.

Les obligations d'insertion sont fixées conjointement par le bénéficiaire du RSA et son référent dans son PPAE ou son CER, sous la forme d'actions à mener.

Le référent établit avec le bénéficiaire des modalités d'accompagnement se traduisant notamment par des rencontres régulières qui permettent de faire le point sur l'effectivité des actions menées et les difficultés ou opportunités rencontrées.

L'article L. 262-37 du CASF prévoit, sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, la suspension en tout ou partie du versement au bénéficiaire dans les cas suivants :

- Non-établissement dans les délais du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou d'un CER, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime ;
- Non-respect des stipulations figurant dans les dispositions du PPAE ou du CER, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime ;
- Radiation du bénéficiaire du RSA de la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 du code du travail ;
- Refus de se soumettre aux contrôles du respect par le bénéficiaire de ses devoirs.

Les sanctions respectent un principe de proportionnalité et sont progressives. On compte trois principales étapes dans le processus de sanction, avant une éventuelle radiation :

- Etape n°1 : information de l'intéressé par courrier et possibilité pour lui de présenter ses observations devant l'équipe pluridisciplinaire dans un délai maximum d'un mois à la date de notification du courrier ;
- Etape n°2 - Sanction de niveau 1 : lorsque le bénéficiaire du RSA n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension, le président du conseil départemental a la possibilité de réduire l'allocation « *d'un montant qui ne peut dépasser 80% du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence pour une durée qui peut aller d'un à trois mois* »<sup>89</sup> ;
- Etape n°3 - Sanction de niveau 2 (précédée de l'information de l'intéressé et de la possibilité de passage devant l'équipe pluridisciplinaire) : lorsque le bénéficiaire du RSA a déjà fait l'objet d'une sanction de niveau 1, le président du conseil départemental peut réduire l'allocation pour un montant « *qu'il détermine* » et « *pour une durée qui peut aller de un à quatre mois* »<sup>1011</sup>.

Au terme de ce second niveau de sanction, si le bénéficiaire du RSA ne s'est toujours pas conformé à ses obligations, le foyer peut être radié de la liste des bénéficiaires (article L. 262-38 du CASF).

---

<sup>6</sup> Article L. 262-35 du CASF.

<sup>7</sup> Article L. 262-36 du CASF.

<sup>8</sup> Article R262-68 du CASF.

<sup>9</sup> Toutefois, lorsque le foyer est composé de plus d'une personne, la suspension prévue aux 1° et 2° ne peut excéder 50 % du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence.

<sup>10</sup> Article R262-68 du CASF.

<sup>11</sup> Toutefois, lorsque le foyer est composé de plus d'une personne, la suspension prévue aux 1° et 2° ne peut excéder 50 % du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence.



### **Les droits et devoirs et les mécanismes de sanction pour les bénéficiaires de l'ASS**

Les allocataires de l'ASS sont accompagnés par Pôle Emploi et soumis au contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions de droit commun, applicables aux autres demandeurs d'emploi.

Ce contrôle a été réformé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et le décret du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi.

L'allocataire s'engage notamment, sous réserve de sanctions, à :

- Elaborer et actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- Accepter les offres raisonnables d'emploi (ORE)<sup>1213</sup> ;
- Justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi<sup>14</sup>, de créer, reprendre ou développer une entreprise ;
- Suivre les actions de formation et d'aide à la recherche d'une activité professionnelle.

La sanction prise à l'encontre du demandeur d'emploi est fonction de la nature du manquement et de sa répétition<sup>15</sup>. Les sanctions prévues en cas de non-respect de ces obligations par l'allocataire peuvent être la radiation avec suspension de l'allocation ou la radiation avec suppression du droit<sup>16</sup>.

Les décisions de radiation et de suppression du revenu de remplacement relèvent de la compétence du directeur régional de Pôle emploi ou de la personne qu'il désigne en son sein par délégation.

### **Les droits et devoirs dans le cadre de la Garantie Jeunes (GJ)**

Les engagements du jeune comme de l'opérateur sont spécifiés dans le contrat d'engagement réciproque de la Garantie jeunes<sup>17</sup>, signé par le jeune concerné et le conseiller de mission locale. Il y est notamment précisé que :

- Le bénéficiaire s'engage à respecter les engagements conclus dans le cadre de son parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), en particulier une participation active aux actions proposées par la mission locale ;
- Le bénéficiaire s'engage « dans la démarche active de mise à l'emploi et d'accès à une première expérience professionnelle » ;
- Il s'engage à réaliser les différentes propositions de mise en situation professionnelle qu'il a négociées avec le conseiller.

En cas de manquement du bénéficiaire à ses engagements contractuels, le représentant légal de la mission locale, après avoir mis à même l'intéressé de présenter ses observations, peut procéder à la

---

<sup>12</sup> La notion d'offre raisonnable d'emploi est définie dans le PPAE. Cela ne concerne pas, notamment, un emploi à temps partiel si le PPAE prévoit que la recherche d'un emploi à temps complet, un emploi dont le salaire est inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et la profession concernée, ou un emploi qui n'est pas compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles du demandeur.

<sup>13</sup> En particulier, le refus à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi peut constituer un motif de radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

<sup>14</sup> Ces recherches d'emploi doivent pouvoir être justifiées par des pièces (copies de candidatures, réponses des employeurs).

<sup>15</sup> L'appréciation du caractère répété des manquements se fait sur une période de référence de 2 ans à compter de la date de notification de la radiation ou de suppression du revenu de remplacement concernant le premier manquement. Pour être qualifiés de « répétés », les nouveaux manquements constatés doivent appartenir au même groupe que le ou les anciens manquements sanctionnés.

<sup>16</sup> Elles sont prises dans le cadre d'une procédure contradictoire qui prévoit une information préalable de l'allocataire et des voies de recours.

<sup>17</sup> Voir le formulaire : [https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa\\_14994.do](https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_14994.do)

suspension du paiement de l'allocation, à la suppression du paiement de l'allocation ou encore à la rupture du contrat (article R. 5131-12 du code du travail).

**Les droits et devoirs dans le cadre du RSO**

Pour bénéficier du revenu de solidarité outre-mer (RSO), prestation réservée aux résidents des départements d'outre-mer, il faut être âgé de 55 à 64 ans, percevoir le revenu de solidarité active (RSA) depuis au moins deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle, et s'engager à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion (article L.522-14 du CASF).

**Tableau 1 : Devoirs et obligations et sanctions associés aux principales prestations de solidarité**

Prestation	Devoirs / Obligations	Sanctions
<b>Revenu de solidarité active (RSA)</b>	<p>Etablir dans les délais un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou un contrat d'engagement réciproque (CER)</p> <p>Respecter les stipulations figurant dans les dispositions du PPAE ou du CER</p>	<p>Réduction de l'allocation d'un montant qui ne peut dépasser 80% du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence et pour une durée qui peut aller d'un à trois mois</p> <p>Réduction de l'allocation pour un montant déterminé par le président du conseil départemental et pour une durée qui peut aller d'un à quatre mois</p> <p>Radiation de la liste des bénéficiaires du RSA</p>
<b>Prime d'activité (PA)</b>	Pas d'obligation.	-
<b>Garantie jeune (GJ)</b>	<p>Respecter les engagements conclus dans le cadre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie</p> <p>S'engager dans une démarche quotidienne et active de mise à l'emploi et d'accès à une première expérience professionnelle</p> <p>S'engager à réaliser les différentes propositions de mise en situation professionnelle négociées avec le conseiller</p>	<p>Suspension du paiement de l'allocation</p> <p>Suppression du paiement de l'allocation</p> <p>Rupture du contrat</p>
<b>Allocation de solidarité spécifique (ASS)</b>	<p>Elaborer et actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)</p> <p>Accepter les offres raisonnables d'emploi (ORE)</p> <p>Justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise</p> <p>Suivre les actions de formation et d'aide à la recherche d'une activité professionnelle</p>	Radiation et suppression du revenu de remplacement
<b>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</b>	Pas d'obligation.	-
<b>Revenu de solidarité (RSO)</b>	S'engager à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion.	-Perte de la prestation.
<b>Aides personnelles au logement (AL)</b>	Pas d'obligation.	-
<b>Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</b>	Pas d'obligation.	-
<b>Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)</b>	S'engager à liquider l'intégralité de ses droits à la retraite	Perte de la prestation.

### **1.3. Le système actuel présente des limites dont il faudra tenir dans le cadre de la réforme du revenu universel d'activité**

Ces limites sont mises en avant par les bénéficiaires et par les professionnels de l'accompagnement. Elles sont par ailleurs au cœur des réflexions sur le service public de l'insertion.

#### **La communication sur les droits et devoirs vis-à-vis des bénéficiaires est insuffisante.**

Les bénéficiaires ne savent pas toujours que le droit au RSA requiert des contreparties sous forme de démarches d'insertion professionnelle ou sociale. La mise en place de la téléprocédure pour la demande et l'actualisation du RSA (cf. *infra*) en 2017 avait d'ailleurs suscité certaines critiques à sa création, les départements craignent que celle-ci n'accroisse cette tendance, en éloignant les allocataires des professionnels en charge de leur suivi<sup>18</sup>.

#### **Les obligations associées aux différentes prestations peuvent paraître contradictoires.**

La perception du RSA est assortie d'une obligation, pour ses bénéficiaires âgés de plus de 55 ans, de se retirer du marché du travail. Cela peut être perçu comme une contradiction avec la volonté, pour les bénéficiaires de l'ASS, d'encourager au contraire la reprise d'emploi dans le cadre des droits et devoirs, et plus largement avec la volonté des pouvoirs publics d'encourager l'activité des seniors.

#### **Le système de sanctions est jugé très complexe.**

A la demande de nombreux départements, les sanctions applicables aux bénéficiaires ne remplissant pas leurs obligations ont été renforcées en 2012. Pour autant, les pratiques sont très variables d'un département à un autre en matière de sanctions, et le cadre apporté n'est pas suffisant pour garantir à la fois une souplesse et une équité de traitement sur le territoire.

#### **Les politiques d'accompagnement ne sont pas adaptées**

Surtout, les politiques d'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active ne sont pas à la hauteur des besoins identifiés, mettant directement en cause l'effectivité du « droit à l'accompagnement » proclamé par les textes. Aussi, la stratégie prévoit un investissement inédit de l'État dans ces politiques d'accompagnement : pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, création de la garantie d'activité départementale, hausse de l'accompagnement global, etc. Cet objectif est au cœur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et du projet en cours de création d'un « service public de l'insertion ».

---

<sup>18</sup> Un renvoi vers les pages web des départements a été introduit afin de pallier cette difficulté.

## 2. Si la notion de devoirs pour les bénéficiaires de prestations sociales suscite des débats, la contractualisation autour de « droits et devoirs » partagés constitue bien un gage de confiance dans notre modèle social

### 2.1. La notion de « devoirs » fait l'objet de débats dans le cadre des propositions de réforme des minima sociaux

Si la notion de droits fait consensus au sens où elle consacre la nécessité de la qualité du service public et de l'accompagnement apportés aux personnes en situation de pauvreté, la notion de devoirs, elle, fait l'objet de débats récurrents tant au sujet de sa légitimité que de son efficacité.

Du point de vue de la **légitimité**, la notion de devoirs peut être perçue comme paternaliste, voire stigmatisante vis-à-vis de personnes qui subissent déjà une situation de forte vulnérabilité et à qui l'on vient imposer de nouvelles contraintes. De surcroît, la logique de devoir d'insertion peut être interprétée comme une accusation ou un soupçon vis-à-vis du bénéficiaire de prestations sociales, qui serait supposé ne pas souhaiter faire d'effort pour sortir de sa situation, ou préférer le *statu quo*.

Du point de vue de l'**efficacité**, la notion de devoirs est critiquée car elle ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des facteurs qui freinent la reprise d'emploi ou l'augmentation de la durée de travail et donc la sortie des minima sociaux. En effet, l'état du marché du travail, les freins périphériques (problèmes de santé, de mobilité, de garde d'enfant, etc.), les difficultés liées à la requalification et à la reconversion professionnelles sont autant de raisons qui peuvent limiter la capacité d'une personne à retrouver un emploi, voire à remplir ses obligations en termes de démarche d'insertion (envois de CV, recherche d'emploi « active », participation à des entretiens).

Pour les tenants de cette analyse, la notion de devoirs ne permettrait pas d'accélérer le retour à l'emploi, mais risquerait au contraire d'exclure et d'éloigner encore plus certains bénéficiaires de l'insertion, en les privant – ou en les dissuadant de recourir à – leurs droits sociaux.

Pour autant, cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs. D'autres contributions mettent en avant la **valeur ajoutée de la notion de contrat** et des engagements réciproques pour la réussite des démarches d'insertion des personnes, et donc pour leur émancipation.

#### Encadré 1 – Synthèse des positions dans le débat public sur la notion de « devoirs »

Cette synthèse s'appuie sur les principaux rapports de référence étudiés dans la mise de jeu du 3 septembre. Elle permet d'observer que cette notion ne fait pas l'unanimité dans les travaux de recherche et de proposition.

##### Commission Belorgey (2000)

Si la Commission présidée par Jean-Michel Belorgey ne se prononce pas directement sur la pertinence de la notion de devoirs, elle met en avant l'intérêt d'une base contractuelle entre l'individu et la collectivité pour aborder la question du retour à l'activité et souligne l'importance du travail comme outil d'émancipation. Elle mentionne le risque qu'une prestation sans condition soit source de stigmatisation dans une société fondée sur la valeur du travail.

##### Conseil économique social et environnemental (2017)

L'avis du CESE proposant la mise en place d'un « revenu minimum social garanti » précise que le versement de celui-ci doit être assorti d'une démarche d'insertion et d'accompagnement renforcé dans et vers l'emploi. Avec les services publics compétents, les allocataires doivent ainsi faire l'objet d'un suivi régulier. Proposant une ouverture de ce dispositif aux jeunes, les auteurs précisent que cette ouverture doit s'accompagner d'un engagement du jeune bénéficiaire et de la puissance publique dans un contrat d'insertion vers et dans l'emploi. Il s'inscrit donc dans le prolongement de la logique actuelle de droits et devoirs.

### Rapport Sirugue (2016)

Dans son scénario 3 proposant l'instauration d'une allocation unique, le rapport propose que le « complément d'insertion » repose sur une contractualisation entre l'allocataire et le conseil départemental, combinant un droit opposable à l'accompagnement et un devoir de respect du projet d'insertion. Il s'inscrit donc dans le prolongement de la logique actuelle.

### Rapport « LIBER », AIRE (2014)

Dans ce rapport, l'association pour l'instauration d'un revenu d'existence (AIRE) propose de mettre en place une prestation purement individualisée en remplacement du RSA, de l'AAS et de l'AHH (le « Liber »). Partisane de « l'inconditionnalité » du LIBER (à la fois en termes de conditions de ressources et de condition de démarche d'insertion), l'AIRE fait de l'absence de droits et de devoirs entre l'allocataire et la puissance publique un aspect central de son projet notamment au nom du refus de tout « paternalisme » vis-à-vis des bénéficiaires.

### Revenu de base – Institut de politiques Publiques (2017)

Les travaux de simulation de l'IPP visent à envisager l'impact d'un revenu de base versé automatiquement et ouvert à tout individu au-dessus d'un certain âge. Les simulations étudiées cherchent à tester les implications de l'attribution d'une prestation sans conditionner celle-ci à la recherche d'un emploi. Cet aspect est central dans les réflexions menées puisqu'il figure dans chacun des scénarios d'expérimentations proposées. Ainsi, le scénario le plus minimaliste (fusion RSA et prime d'activité, automaticité de l'attribution de l'aide) doit, pour les auteurs, permettre d'isoler l'effet propre d'une inconditionnalité en matière de démarche d'insertion professionnelle.

## **2.2. Les droits et devoirs permettent de renforcer la confiance dans la justice et l'efficacité de notre modèle social**

Présents dès la création du revenu minimum d'insertion (cf. *supra*), les droits et devoirs constituent un cadre utile d'engagement mutuel. Formalisés dans un contrat, ils constituent un gage de confiance, pour chacun, dans l'efficacité et la justice de notre modèle social. Ils visent à garantir que le service public d'une part, et le bénéficiaire d'autre part, assument chacun pleinement leur rôle.

**C'est d'abord une garantie pour les allocataires.** Le service public s'engage à respecter les droits de l'allocataire, notamment à l'accompagner en fonction de ses besoins spécifiques (santé, handicap, difficultés sociales, situation familiale). Il s'engage à assurer une qualité de service suffisante (réponse rapide, versement des prestations à temps, informations à jour et accessibles). Il doit mettre en œuvre les moyens nécessaires pour favoriser une sortie durable de la pauvreté.

Les droits et devoirs ne sont pas une norme unique imposée à tous, mais un cadre contractuel qui se décline en fonction des situations et des besoins de la personne. C'est pourquoi dans le cadre actuel, le contrat d'engagement réciproque signé pour le RSA est « librement débattu » et son contenu propre à chaque allocataire. Compte tenu des spécificités de leurs publics, certaines prestations sont totalement exonérées de la notion de devoirs, tandis que d'autres imposent des obligations non pas au bénéficiaire, mais à d'autres acteurs (cas de l'obligation du propriétaire dans l'allocation logement).

**C'est ensuite une garantie pour le service public,** qui, alors qu'il met à disposition des ressources pour favoriser l'amélioration de la situation et/ou l'insertion des bénéficiaires, et peut ainsi s'assurer de l'effectivité des actions discutées et décidées en commun.

**C'est enfin une garantie pour l'ensemble de la société,** qui soutient ce système de solidarité et s'attend à ce que des actions concrètes soient entreprises pour lutter efficacement contre la pauvreté. Cela suppose de s'assurer que toute personne pouvant tirer profit d'une démarche d'insertion remplisse sa part du contrat, mais aussi qu'elle soit effectivement accompagnée et que la qualité de l'accompagnement soit à la hauteur des enjeux.

### **3. La réforme du revenu universel d'activité doit permettre de clarifier les droits et devoirs tout en les adaptant aux spécificités de chaque public**

**Si le cadre des droits et devoirs peut être pertinent pour la plupart des bénéficiaires de minima sociaux, leur contenu doit être adapté selon les capacités et la situation de chacun** : un système ne peut pas être efficace, ni juste, s'il ne tient pas compte de la réalité de vie des personnes. En particulier, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes souffrant d'une maladie, d'une précarité psychique ou sociale élevée, ne relèvent pas des mêmes démarches d'insertion. Ils doivent bénéficier d'autres types d'accompagnement pour sortir de la pauvreté.

#### **3.1. Pour les personnes qui sont en incapacité de travailler ou qui rencontrent des difficultés spécifiques pour accéder ou se maintenir dans un emploi, en raison de leur âge, de leur état de santé ou de leur handicap, la logique de droits et devoirs n'est pas adaptée**

Parmi les bénéficiaires de minima sociaux, de nombreuses personnes, pour des raisons liées à leur âge, à leur état de santé ou à leur handicap, présentent des difficultés spécifiques pour, ne sont pas en mesure de, ou n'ont pas vocation à revenir sur le marché du travail, ou en tout cas pas dans un emploi durable et à temps plein. **Dans leur cas, la question des droits et devoirs se pose différemment.**

**La définition du contrat d'insertion classique, avec des actions à mener pour se rapprocher du marché du travail, n'est pas adaptée.** Au-delà des obligations déclaratives, seuls doivent persister la garantie des droits du bénéficiaire et l'engagement du service public à son égard, pour une insertion sociale et un accompagnement adaptés à ses besoins. Cette absence d'obligation n'exclut pas par ailleurs le développement de politiques d'accompagnement tournées vers l'emploi dans une logique dite « d'emploi d'abord » qui fait de l'accompagnement vers l'emploi un moyen permettant de lever les autres difficultés, notamment en matière de logement ou de santé.

#### **3.2. Pour les bénéficiaires faisant face à des problématiques d'accès et de maintien dans un logement décent, la prestation sociale dédiée à l'accès au logement peut comporter des obligations mais qui concernent le propriétaire**

Le revenu universel d'activité a vocation à intégrer les aides personnelles au logement, dont une des objectifs est de garantir l'accès et le maintien de tous dans un logement décent. Cette aide contribue souvent à soutenir le revenu de personnes qui s'inscrivent par ailleurs dans une démarche d'insertion professionnelle. Elle est cependant d'une nature différente, et doit donc répondre à une autre logique.

**Dans le cadre juridique actuel, les devoirs associés au versement des aides au logement incombent davantage au propriétaire** – pour le cas d'un allocataire locataire – qu'au bénéficiaire direct. Le bénéficiaire a des obligations déclaratives (signaler tout changement de situation, telle qu'une mise en couple) mais le propriétaire doit respecter un certain nombre de règles, notamment en termes de salubrité et de décence du logement, sans quoi le bénéfice des aides peut lui être retiré (suspension temporaire *a minima*) jusqu'à ce qu'il conduise les travaux nécessaires.

Si la logique actuelle était maintenue dans le cadre du revenu universel d'activité, aucune obligation particulière n'incomberait au bénéficiaire pour recevoir la partie de la prestation dédiée au logement, au-delà de la sincérité de ses déclarations, tandis que les obligations du propriétaire seraient maintenues.

### **3.3. Pour les personnes qui peuvent travailler, les droits et devoirs doivent permettre de favoriser la réussite de la démarche d'insertion socio-professionnelle, mais le contenu précis de ces engagements doit être discuté et adapté**

#### **Les droits et devoirs sont un principe général qui doit s'adapter à la réalité concrète des personnes.**

La plupart des bénéficiaires de minima sociaux sont en capacité de travailler, et ils sont de fait en emploi ou en recherche d'emploi. Pour ce public, les droits et devoirs sont pertinents et peuvent contribuer à garantir les conditions de réussite de leur projet d'insertion sociale et professionnelle, donc répondre aux besoins de la personne, en assurant en particulier un accompagnement de qualité.

Néanmoins, ce principe général doit tenir compte du fait que certaines personnes sont, de façon temporaire ou non, dans une situation d'exclusion, de précarité psychique ou sociale qui justifie que leurs droits et devoirs soient adaptés, et notamment centrés sur les freins sociaux ou de santé. Si les droits et devoirs continuent de s'appliquer, ils le font de façon souple et adaptée à la personne. C'est le sens du contrat « librement débattu » entre le bénéficiaire et le service public.

#### **Les droits pourraient être clarifiés, voire renforcés dans le cadre de la réforme.**

En matière de droits, l'accompagnement adapté est le cœur de l'engagement du service public vis-à-vis du bénéficiaire. Cette dimension sera traitée dans le cadre du service public de l'insertion.

Toutefois, la notion de droits peut être plus large, et recouvrir notamment la qualité de service apportée pour le versement à la prestation. En ce sens, la réforme du revenu universel d'activité constitue une opportunité de clarifier les droits actuels, voire de les renforcer. Les éléments suivants pourront notamment être approfondis lors des discussions portant sur le parcours de l'allocataire (phase IV de la concertation) :

- Droit à l'**information** suffisante : information sur les droits et les devoirs, sur le calcul de la prestation et sur les évolutions possibles (obligations de déclaration, impact des changements de situation, gain au travail) ;
- Droit à un **interlocuteur unique** tout au long de son parcours ;
- Droit à un **accueil**, à la fois numérique (24/7) et physique avec un agent compétent en mesure de répondre aux questions du bénéficiaire et de l'aider dans ses démarches ;
- Droit à la **sécurité** de sa situation, c'est-à-dire à une garantie de versement à échéance, et une garantie de revenus sans rupture de droits.

#### **La définition des devoirs suppose également de définir de nombreux paramètres.**

Tout d'abord, le contenu des obligations doit-il être normé (modèles-types, actions clé) ou doit-il être personnalisé par le bénéficiaire et son référent ? Le premier modèle a l'avantage de réduire la part de subjectivité et les potentielles inégalités de traitement sur le territoire, mais il est aussi plus rigide.

Ces devoirs doivent-ils porter sur la phase de remobilisation (venir aux rendez-vous, assister à une formation, refaire son CV) ou sur le choix de l'emploi lui-même (notion d'offre raisonnable d'emploi) ?

Les devoirs peuvent-ils porter sur des freins périphériques à l'emploi (solliciter une aide au transport auprès du conseil régional, trouver une solution de garde pour ses enfants, voir son médecin) ?

Une fois que le contrat est signé, quelles modalités de suivi doivent-elles être prévues ? Faut-il des points réguliers ou faut-il laisser l'organisation du suivi à l'arbitrage du référent et de l'allocataire ?

Ces obligations doivent-elles valoir dès le début du versement de la prestation ? Ou faut-il donner un délai de latence avant qu'elles entrent en vigueur ?



Comment ces obligations doivent-elles évoluer dans le temps ? Faut-il prévoir des clauses de révision régulières ? Faut-il prévoir une suspension des obligations en cas d'évènement difficile (décès dans la famille, problème de santé, etc.) ?

Toutes ces questions seront au cœur de la **concertation sur le service public de l'insertion**, mais elles seront porteuses de conséquences sur la mise en œuvre concrète du revenu universel d'activité. Elles pourront faire l'objet d'une analyse plus précise lors des réunions de concertation consacrées au parcours de l'allocataire (phase IV).

### **La possibilité de la sanction en cas de non-respect des devoirs doit être abordée.**

En 1988, la loi relative au RMI a été votée à l'unanimité. Toutefois, les débats parlementaires témoignent de divergences importantes vis-à-vis des principes qui la fondent.

La loi adoptée est le fruit d'un compromis, mais aussi d'une certaine ambiguïté sur la portée des engagements demandés aux bénéficiaires du RMI. Pour certains, il s'agissait de définir une « juste contrepartie » attendue de la part de la société, vis-à-vis de l'allocataire ; pour d'autres, il n'était pas question de conditionner le droit au RMI à des obligations. Le compromis s'est arrêté en 1988 sur la mise en place du contrat d'insertion, qui permet de souligner à la fois l'engagement de l'allocataire dans une démarche d'insertion et son consentement aux obligations définies en dialogue avec lui.

La même ambiguïté concernait le principe de suspension de l'allocation en cas de non-respect du programme d'insertion, c'est-à-dire la notion de sanction. Malgré une opposition de principe à cette possibilité d'une partie de l'hémicycle, son maintien fut voté, étant entendu, pour une partie de ses défenseurs, qu'elle serait peu appliquée en réalité.

Trente ans après la mise en place du RMI, le modèle, perpétué avec le RSA, est critiqué pour sa complexité et son absence de souplesse.

La réforme du revenu universel d'activité conduit à se confronter à nouveau à ces débats :

- Les sanctions sont-elles pertinentes ? sont-elles justes ? sont-elles efficaces ?
- Qu'est-ce qu'une sanction proportionnée ?
- Qui décide du recours à la sanction : faut-il des règles applicables à tous ou une marge de manœuvre du référent ? La première solution conduit à une égalité de traitement mais à un risque de rigidité de la règle par rapport aux cas particuliers, tandis que la seconde laisse plus de place à la subjectivité, au risque de rupture d'égalité ;
- Quelle doit être la gradation des sanctions (suspension temporaire, partielle ou totale, de la prestation, voire radiation) ? Faut-il inventer des sanctions non monétaires ou de nature différente ?
- Quelle temporalité faut-il prévoir pour les sanctions ?
- Quels dispositifs de prévention des sanctions faut-il mettre en place (dialogue, médiation) ?
- Comment doit se passer la procédure de mise en demeure et de sanction ? Quels sont les recours possibles ?
- Quels mécanismes de « sauvegarde » faut-il mettre en place pour les publics les plus vulnérables (par exemple, un plafonnement du montant retenu en cas de sanction lorsque le bénéficiaire a des personnes à charge) ?



# LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ DOIT-IL ÊTRE QUÉRABLE OU AUTOMATIQUE ?

---

De nombreux facteurs contribuent au phénomène de non-recours aux prestations sociales (cf. mise de jeu n°2 de la phase constats). Parmi eux figurent une mauvaise information des potentiels bénéficiaires sur leurs droits et sur les démarches à suivre, mais aussi la stigmatisation, réelle ou supposée, associée à certaines prestations. Les plus concernés sont les plus pauvres et les plus éloignés de l'insertion, ceux qui constituent justement la cible prioritaire du système de solidarité. Cet état de fait remet fondamentalement en question l'efficacité de notre modèle de prestations sociales.

Dès lors, un fonctionnement différent du modèle de délivrance des prestations, reposant sur une démarche inversée, où c'est au service public de se rapprocher des bénéficiaires et de leur proposer, voire de déclencher automatiquement leurs droits, permettrait d'améliorer l'accès aux droits pour les plus démunis.

Cette partie discute les modalités de délivrance actuelles et celles qui pourraient être retenues pour le futur revenu universel d'activité. Quel degré d'automatisme est-il souhaitable d'associer à la prestation ?

## 1. Aujourd'hui, le principe régissant la plupart des prestations sociales en France est celui de la quérabilité

### 1.1. Les prestations sociales exigent que les personnes éligibles s'engagent dans un parcours de démarches multiples, auprès de chaque administration concernée

L'ensemble des aides sociales, qu'il s'agisse des minima sociaux ou des aides telles que la prime d'activité ou les aides au logement, **exigent aujourd'hui une démarche active** de la part des personnes souhaitant y avoir accès. Les prestations sociales sont ouvertes sous réserve qu'une demande ait été formulée et que les ressources aient été, le cas échéant, correctement déclarées. **Elles sont ainsi régies par un principe de « quérabilité ».**

Ces démarches visent à faire de l'utilisateur un acteur de son parcours et sont indispensables pour récupérer les données permettant de calculer le droit. Le RSA et la prime d'activité sont notamment calculés sur la base de déclarations trimestrielles de ressources, renseignées par les bénéficiaires.

Les **interlocuteurs** auprès desquels les démarches sont à effectuer sont **variables** en fonction de l'aide souhaitée :

- Les caisses d'allocations familiales (CAF) pour le RSA et la prime d'activité (ou MSA si la personne dépend du régime agricole) ainsi que pour les aides au logement ;
- La caisse nationale d'assurance vieillesse (ou CARSAT au niveau régional) ou la MSA pour l'ASPA ;
- La maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour l'AAH
- Pôle emploi pour l'ASS.

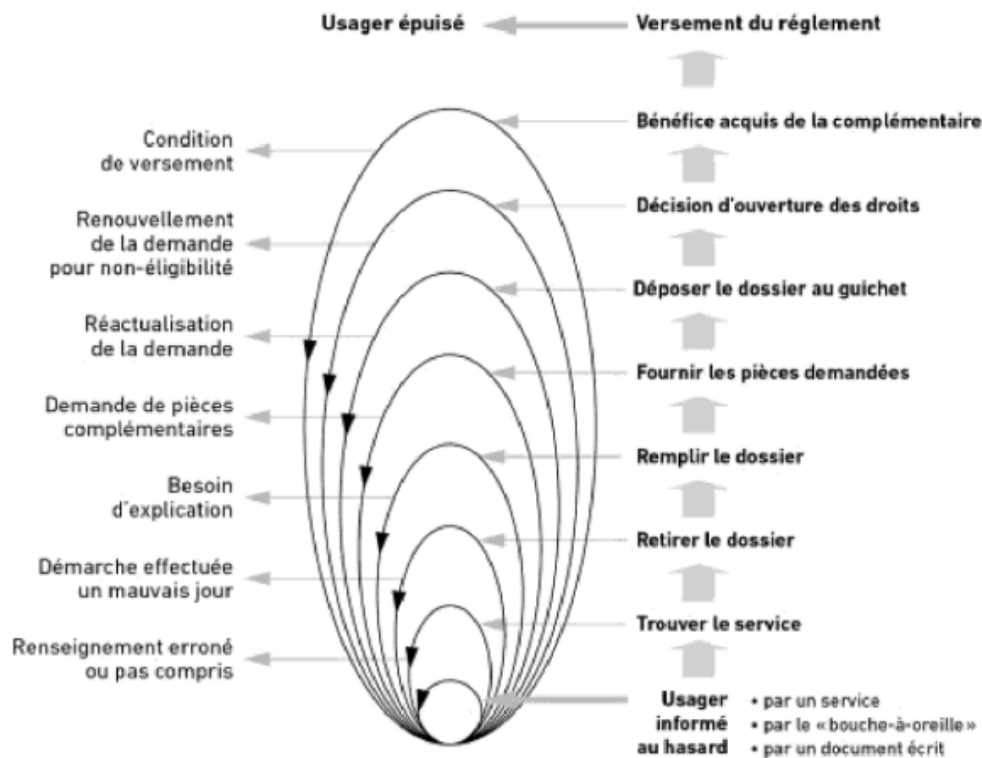
Pour une part des prestations, la plupart de ces démarches exigent le **déplacement** du demandeur ou l'envoi d'un **courrier postal**. Si la personne ne peut se rendre au sein d'une antenne de l'administration concernée, certains services locaux peuvent agir comme intermédiaires (centres communaux d'action sociale, services départementaux, associations, maisons des services au public). D'autres prestations proposent une démarche entièrement **dématérialisée** (cas du RSA, de la prime d'activité et des aides personnelles au logement).

Dans tous les cas, des **formulaires** sont à remplir. Lorsqu'ils peuvent être envoyés par courrier, ils nécessitent d'être imprimés (7 pages dans le cas du RSA par exemple, 20 pages pour l'AAH) et remplis de façon lisible. Certains formulaires sont ardues à renseigner, reflétant la complexité du calcul de la base ressources déterminant l'éligibilité des demandeurs et le montant des droits : ainsi, le formulaire du RSA interroge le demandeur au sujet de 21 types de revenus différents. Certains dossiers requièrent des **pièces** spécifiques comme une attestation de loyer signée du propriétaire (APL) ou l'avis d'imposition (ASPA).

## 1.2. La lutte contre le non-recours est devenue une priorité de politique publique

Etant donné le fonctionnement actuel du système de prestations sociales, l'ensemble des démarches à effectuer par le demandeur peut constituer un véritable **parcours d'obstacles**, formalisé par des chercheurs spécialistes du non-recours (C. Chauveaud, Ph. Warin et P. Knoepfel) ayant travaillé avec des demandeurs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). La figure 1 illustre ce phénomène d'aller-retour de l'utilisateur vers l'administration, déclenché à chaque nouvelle étape de son parcours, et démultiplié en cas d'erreur et/ou d'incompréhension de sa part.

Figure 1 : Le parcours d'obstacles dans un processus de demande de prestation sociale



Source : « Favoriser l'accès aux soins des bénéficiaires des minima sociaux », Catherine Chauveaud, Philippe Warin, Peter Knoepfel. Recherche réalisée dans le cadre du programme d'expérimentation sociale du Haut Commissariat pour les solidarités actives, Observatoire des non-recours aux droits et services, Odenore, novembre 2009.

Dès la mise en place du RMI, une étude avait mis en évidence un taux de non-recours représentant un tiers des personnes éligibles (Chastand, 1990). La **lutte contre le non-recours aux droits** devient alors une priorité de politique publique, affirmée dès 1998 par la loi relative à la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales et inscrite parmi les grands principes du code de l'action sociale et des familles (cf. encadré 1). Des actions concrètes ont depuis été entreprises par les administrations, fondées entre autres sur les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore). Des indicateurs de performance associés aux politiques d'inclusion sociale imposent de suivre le phénomène. A titre d'exemple, depuis le 1<sup>er</sup> avril dernier les allocataires du RSA n'ont plus à redemander chaque année le renouvellement de la CMU-c lorsqu'ils en sont bénéficiaires.

En termes de simplification des démarches, la **dématérialisation** des procédures, aujourd'hui effective pour le RSA, la prime d'activité et les APL, a constitué un premier pas vers l'assouplissement des obligations pesant sur les allocataires. De même, le principe du « **dites-le nous une fois** », soit le « *droit pour toute personne de ne pas être tenue de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue auprès d'une autre administration* », a vocation à s'appliquer à termes aux démarches de demande de prestations<sup>19</sup>, même si sa mise en œuvre n'est pas encore effective.

S'agissant de **l'information des bénéficiaires potentiels**, la mise en ligne sur Internet, dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en 2013, du simulateur mes-aides.gouv.fr, permet à chacun d'identifier ses droits concernant 34 aides sociales, en principe « en moins de 7 minutes ». La CNAF met par ailleurs en œuvre, via la *data mining*, un **repérage** des publics non recourants dans sa base allocataires, afin de les informer directement de leurs droits.

#### Encadré 1 : Article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles

*« La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.*

*Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.*

*L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.*

*Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides.*

*Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs. »*

Source : Legifrance.

---

<sup>19</sup> Annexe relative à la stratégie nationale d'orientation de l'action publique à la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

### 1.3. Un effort d'allègement des démarches est en cours grâce au meilleur partage d'informations entre administrations

Le chantier de modernisation de la délivrance des prestations sociales ouvre la voie à un meilleur partage des données entre administration, donc à **une plus grande rapidité du calcul des droits** qui, sans remettre en cause le principe de quérabilité, peut alléger les démarches des bénéficiaires.

Aujourd'hui, les allocataires doivent non seulement effectuer une demande initiale de droits, mais aussi mettre à jour les informations les concernant de manière généralement trimestrielle, par le biais de déclarations de ressources parfois fastidieuses à remplir. Ces démarches sont réalisées auprès de chacune des administrations concernées, chacune demandant des éléments différents en fonction des prestations dont elles ont la charge (cf. tableau 2). Au total, chaque administration dispose d'une vision parcellaire de la situation du bénéficiaire, même si ces données se recoupent largement.

**Tableau 2 : Données détenues par les organismes publics**

	Situation de logement	Situation professionnelle	Ressources du foyer	Situation familiale et composition du foyer
Prestations familiales (CAF et MSA)	x	x	x	X
Pôle emploi		x	x	
Retraites (Carsat et MSA)		x	x	
Assurance maladie (CPAM et MSA)		x	x	X
DGFiP	x	x	x	X
Conseils départementaux	x		x	
CCAS (selon le règlement intérieur)	x	x	x	X

Source : Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, « La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés » Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

Pour renforcer l'efficacité de ce système, il est envisagé de développer les échanges d'informations entre ces administrations, en s'appuyant notamment sur les progrès apportés par la réforme du prélèvement à la source. Celle-ci permet en effet la **récupération contemporaine d'informations sur les revenus d'activité ou de remplacement** auprès des employeurs pour le calcul de l'impôt. Cette démarche vise à la fois davantage de simplicité et d'automatisme, grâce à l'acquisition et la transmission de données fiables et contemporaines sur les ressources des ménages.

Les échanges de données informatisées permettent de s'écarter d'un système purement déclaratif, qui rendait jusque-là la quérabilité absolument incontournable. A l'avenir, on peut envisager de se rapprocher d'un système de calcul automatisé de l'aide, où l'utilisateur n'interviendrait plus que pour valider son choix de recours ou faire usage de son droit à rectification et contestation.

**Cependant, cette possibilité d'automatisation reste limitée**, dans la mesure où un certain nombre de ressources, nécessaires au calcul des droits, restent en dehors du périmètre du prélèvement à la source et ne peuvent donc pas être récupérées automatiquement (revenus des travailleurs non-salariés, des pensions alimentaires). Si la plupart des droits pourront être actualisés automatiquement, un module déclaratif restera indispensable.

## 2. Si une automatisation totale de l'attribution et du versement des prestations garantirait le recours aux droits, celle-ci soulève des difficultés d'ordre à la fois technique, pratique, et éthique

Au-delà de l'enjeu de simplicité, il est essentiel de s'interroger sur la légitimité-même du principe de quérabilité : est-il souhaitable d'exiger de la part des personnes éligibles d'engager des démarches pour obtenir une prestation sociale ? ou est-il plus légitime de délivrer ce droit systématiquement, compte tenu des enjeux en termes de lutte contre la pauvreté ?

### 2.1. Plusieurs arguments plaident en faveur d'un système automatisé

Dans ce système, toute personne éligible à un droit en vertu des textes se verrait automatiquement attribuer la prestation correspondante, qui serait versée sur son compte en banque, sans qu'elle ait eu besoin de le demander.

Du point de vue de la puissance publique, l'automatisme est le seul système permettant de donner une **portée concrète aux droits** inscrits dans la loi, en considérant qu'il est du devoir de l'Etat que de garantir que ces droits soient traduits dans la réalité.

Du point de vue individuel, un système automatisé, dans lequel tout changement de situation provoquant l'éligibilité à un droit entraîne l'attribution de ce droit, permettrait l'**entrée immédiate** de la personne dans le système de solidarité, dès qu'elle en a besoin et sans délai. L'intervention de ce filet de sécurité dès l'accident de vie permettrait d'éviter le phénomène de spirale que peut engendrer la perte brutale de revenus. En complément, la mise à jour automatique de ces droits permettrait d'**adapter** au mieux et au plus vite ce filet à la situation actuelle de chacun.

Une telle automatisme semblerait d'autant plus justifiée dans les cas où la perte de revenus est associée à un événement personnel difficile, qui génère par lui-même une inquiétude et exige un fort investissement personnel pour le surmonter (décès, divorce, maladie, perte d'un emploi). Ces situations constituent d'autant plus de freins à l'accès aux droits, les personnes concernées n'ayant pas le temps ou l'énergie de réaliser les démarches nécessaires, alors qu'elles en ont plus que jamais besoin.

Enfin, le système déclaratif étant régulièrement critiqué pour le risque d'erreurs qu'il génère (cf. rapport Le Cloarec et Damon cité *supra*, 2018<sup>20</sup>), le recours à une base de données partagée au sein de l'administration pourrait **réduire le taux d'erreur**, et, par-là, d'indus ou de moindre recours (situations dans lesquelles une prestation plus faible est versée par rapport au droit réel).

Du point de vue de la justice sociale, seul un système automatisé permet de s'assurer que les personnes les plus fragiles et les plus éloignées du service public aient **accès aux mêmes droits** que celles ayant les moyens d'effectuer toutes les démarches nécessaires. Celui-ci permettrait aussi une plus grande efficacité du système de solidarité, ciblant chacun en fonction de ces besoins et en temps réel. Ce serait, du moins en théorie, un outil plus puissant de lutte contre la grande pauvreté.

---

<sup>20</sup> Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, « La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés » Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

## 2.2. Toutefois, cette option comporte des limites techniques, pratiques et éthiques

Un tel système n'est pas encore techniquement possible à ce jour, compte tenu de l'architecture actuelle des prestations sociales. A ce stade, les systèmes d'information ne sont pas en mesure de croiser efficacement l'ensemble des informations nécessaires pour vérifier l'éligibilité des personnes, en particulier les conditions de ressources. Celles-ci sont trop nombreuses, détaillées, et différentes d'une prestation à l'autre pour pouvoir être croisées et analysées par l'administration en temps réel.

La réforme du revenu universel d'activité constitue une opportunité pour simplifier les règles et avancer dans cette voie. Toutefois, **plusieurs chantiers complexes seront nécessaires** pour lever tous les obstacles à une pleine automatisation du système. En particulier, certaines informations seront particulièrement difficiles à retracer dans les systèmes d'information de l'administration: revenus des indépendants, revenus du patrimoine par exemple. De même, des solutions devront être trouvées pour parvenir à verser la prestation aux personnes les plus précaires, notamment les personnes mal-logées qui ne disposent pas de compte bancaire ou de domicile.

Un système automatisé pourrait générer une appréhension importante chez les bénéficiaires. En effet, aucune intervention de leur part ne serait nécessaire dans le processus de calcul et d'attribution de la prestation. Or aujourd'hui, le **risque d'indus et de rappels** fait partie des craintes qui dissuadent le recours aux prestations sociales. Certaines personnes éligibles ne souhaitent pas prendre le risque de devoir rembourser des sommes versées par erreur par l'administration. Ce risque pourrait être considéré comme moins « contrôlable » dans le cadre d'une prestation automatique. De surcroît, certaines personnes pourraient être gênées par le fait que l'administration soit en mesure de croiser autant de données sur leur situation personnelle, y compris des données confidentielles.

De surcroît, l'automatisation du calcul et du versement n'est pas indispensable à un recours plus effectif aux aides. L'exemple de la réforme de la prime d'activité est à ce titre parlant. Le taux de recours au RSA-activité n'était que de 34 %, avant sa transformation, par fusion avec la prime pour l'emploi, en prime d'activité. Celle-ci, désormais plus visible et mieux identifiée, connaît désormais un taux de recours proche de 90 %.

Enfin, l'automatisme de l'attribution des prestations sociales peut comprendre une limite éthique. Confier exclusivement à l'administration la décision de faire entrer un ménage dans le champ de la solidarité nationale ou non, sans que celui-ci n'ait eu à donner son avis, revient à **nier la capacité de choix** des personnes concernées. En effet, même si ces cas sont minoritaires, le non-recours aux aides est aussi parfois dû à un choix délibéré des personnes. Celles-ci peuvent préférer s'en remettre à d'autres types de solidarité (familiale par exemple), ou ne pas vouloir s'engager dans une démarche de droits et devoirs vis-à-vis de l'administration.

## 3. Des scénarios intermédiaires, à mi-chemin entre quérabilité et totale automatisme, sont également envisageables

La quérabilité des prestations, qui prévaut aujourd'hui, est remise en question par les nouvelles possibilités techniques de croisement d'information. Celles-ci permettent de mieux identifier la situation et les besoins des bénéficiaires potentiels.

Dans le même temps, une automatisme totale du système de prestations sociales peut aussi sembler contestable. Compliquée techniquement, elle risque de ne pas répondre aux attentes des personnes concernées, qui valorisent aussi leur liberté de choix de recourir ou non au système de solidarité.

**Une option intermédiaire pourrait consister à garantir l'automatisme non du versement, mais de l'information des personnes sur leur éligibilité** aux prestations sociales et sur le montant estimé de



leurs droits. Cette option permettrait d'améliorer le recours aux droits des personnes les moins au fait des démarches administratives, tout en préservant la liberté de choix de chaque personne éligible.

Ce système s'inspirerait du modèle de déclaration de l'impôt sur le revenu, qui permet à chaque personne de vérifier par elle-même l'exactitude des informations utilisées par l'administration et éventuellement de remettre en cause la correction des calculs réalisés.

Deux schémas peuvent être envisagés, selon le degré d'automatisme que l'on souhaite adopter :

- un système dans lequel une validation de la personne concernée serait nécessaire, après correction, afin de déclencher le versement de la prestation (« *opt-in* »), *ici l'absence de réponse vaudrait refus de l'aide* ;
- un système dans lequel le versement serait réalisé dans un délai à déterminer à la suite de l'envoi de l'information au ménage, ce qui laisserait néanmoins la possibilité à ce dernier de le refuser (« *opt-out* »), *dans ce système, l'absence de réponse vaudrait acceptation de l'aide*.

**Les conditions de mise en œuvre et de communication** sur un tel dispositif sont déterminantes pour sa réussite. En particulier, le mode d'information choisi (échange physique, courrier, appel, email, SMS...) pourrait avoir un effet important sur sa bonne réception et sa bonne compréhension.

Une expérimentation menée auprès de bénéficiaires potentiels de l'aide à la complémentaire santé (ACS) avait ainsi montré des résultats mitigés. Les personnes détectées sans couverture complémentaire étaient informées par courrier de leurs droits. Le taux de retour a été de 13 % à 22 % selon les territoires. De même, la caisse nationale d'assurance vieillesse avait testé en 2007 l'envoi d'un courrier à tous les bénéficiaires du minimum vieillesse pour les informer de leur droit à l'ACS, avec un taux de retour jugé très décevant par rapport au coût de l'opération. A contrario, une information délivrée dans le cadre d'un accompagnement personnalisé paraît plus efficace (Ph. Warin, 2013, à partir d'une expérience menée par les Carsat dans les années 2000). L'institution d'un interlocuteur unique au sein de l'administration pourrait contribuer à la clarté des échanges.

Il s'agit aussi de prendre en compte l'aisance avec laquelle les différents bénéficiaires manient les supports numériques ainsi que le langage administratif français. Une traduction en Français facile à lire et à comprendre (FALC), par exemple, serait de nature à renforcer l'accessibilité globale du message.

Dans la mesure où il est acquis qu'une forme d'automatisation de la transmission et du traitement de l'information relative aux ressources sera possible, le système devrait permettre une **mise à jour plus réactive des droits** en fonction de la situation des personnes. **Cette propriété est porteuse de progrès mais aussi de risques**. Il sera nécessaire de déterminer quel degré de réactivité serait souhaitable :

- un système très réactif permet d'adapter au plus près les prestations aux besoins des personnes ; cette propriété garantit, en théorie, la plus grande efficacité du système, une plus grande équité, ainsi qu'un effet « filet de sécurité » en cas de difficulté ponctuelle (cf. *supra*) ;
- à l'inverse, un système trop réactif risque de déstabiliser les bénéficiaires, pour lesquels le besoin de stabilité et de prévisibilité financière est d'autant plus important qu'ils traversent des épisodes dans lesquelles leur situation personnelle évolue beaucoup (emplois précaires, situation familiale compliquée, etc.)

Dans la recherche d'un juste équilibre entre réactivité et stabilité, le RSA est aujourd'hui assorti d'une clause d'effet figé asymétrique. Plus concrètement, cela signifie que la prestation est adaptable à la hausse **immédiatement** en cas de baisse brutale de revenus. Toutefois, en cas d'amélioration de la situation du foyer (nouvel emploi), la prestation n'est pas immédiatement adaptée à la baisse, garantissant un « effet figé » pour trois mois.

Quelle que soit l'option retenue pour l'attribution de la prestation, l'ajustement de la prestation au fil de l'évolution des ressources des bénéficiaires devra répondre à un équilibre de ce type.