

STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ

INVESTIR DANS LES SOLIDARITÉS POUR L'ÉMANCIPATION DE TOUS

#STRATEGIEPAUVRETE



Concertation revenu universel
d'activité

Collège Handicap
Réunion du 19 septembre 2019

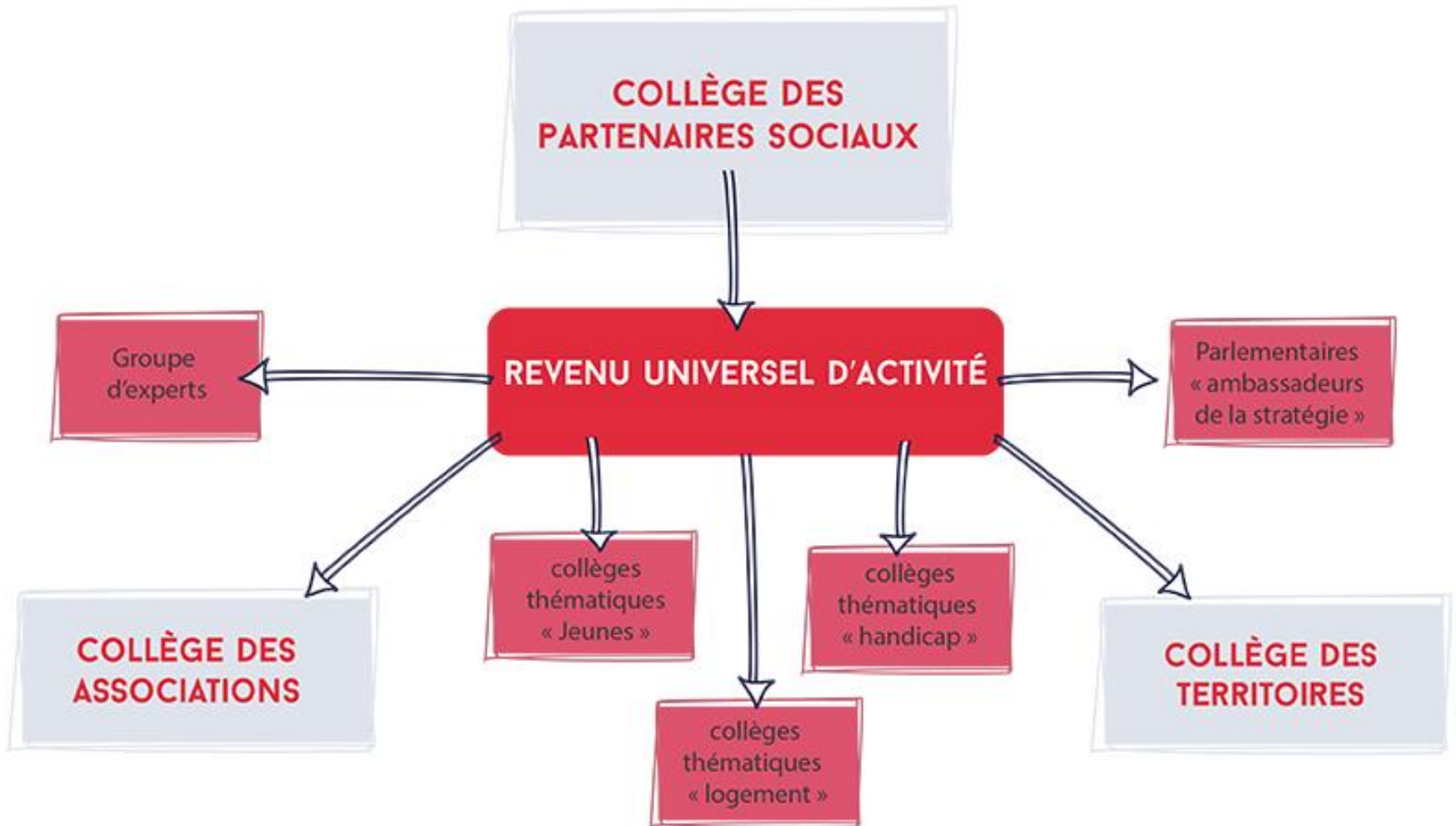


DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA PRÉVENTION ET
À LA LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ



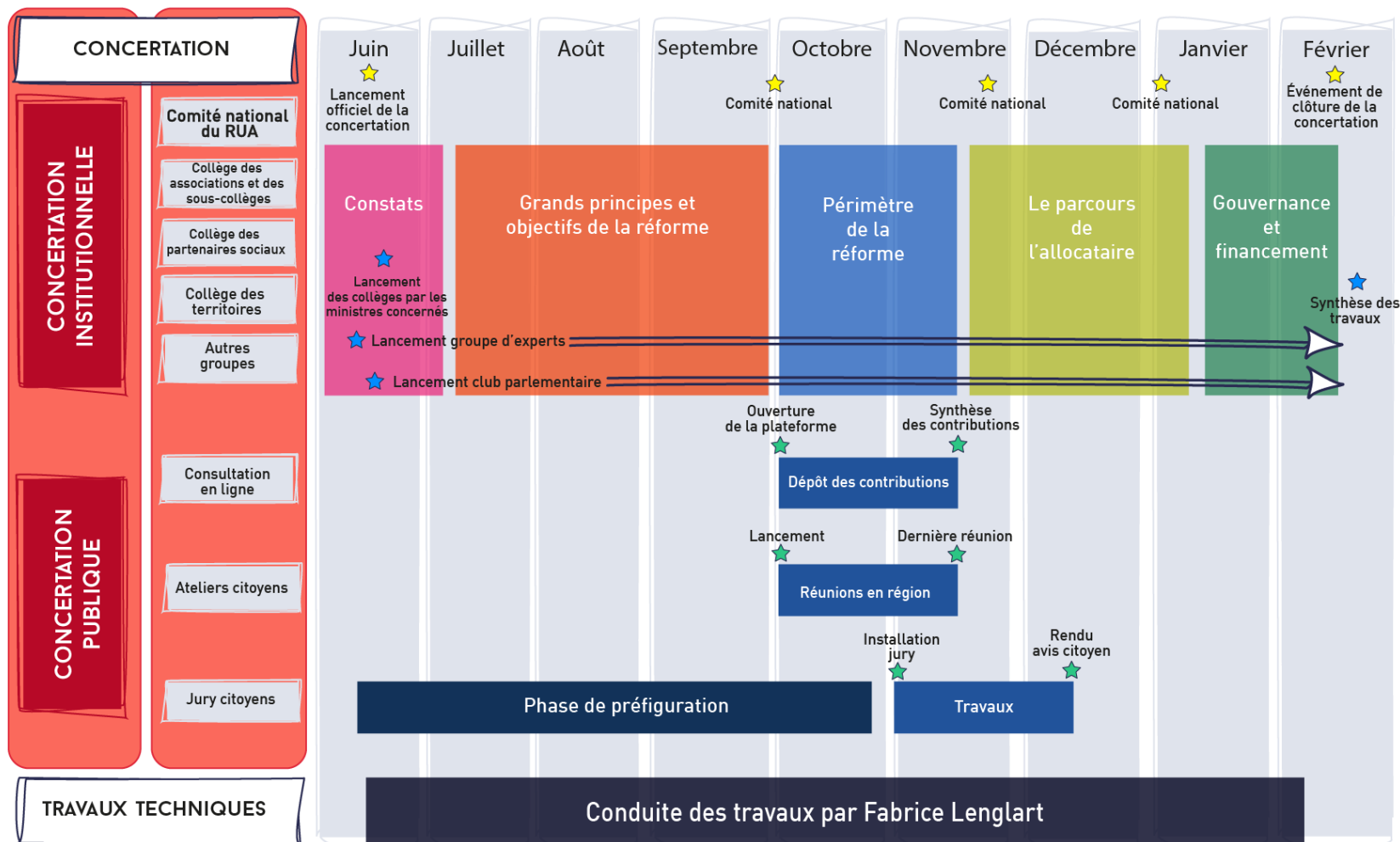
1. RAPPELS SUR L'ORGANISATION DE LA CONCERTATION

Organisation de la concertation institutionnelle



Calendrier de la concertation

PRÉPARATION À LA MISE EN ŒUVRE DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ



2. RETOURS SUR LA PREMIÈRE PHASE DE CONCERTATION

Retour sur les premiers débats au sein du collège

1. Premiers constats et ambitions partagées

- Une spécificité du public concerné indispensable à prendre en compte
- Une inscription des travaux dans le cadre des efforts de simplification des démarches des personnes déjà mises en œuvre

2. Points techniques à creuser

- La question du non-recours et de son caractère parfois volontaire
- L'articulation entre le statut d'autoentrepreneur et l'AAH
- La question de l'accès au travail pour les allocataires de l'AAH et plus globalement pour les personnes en situation de handicap

3. Points en débat

- La question de l'accompagnement vers l'activité et, plus largement, du rapport à l'activité pour les personnes en situation de handicap

Organisation de la phase 2 « Principes et Objectifs »

1. Organisation de la deuxième phase des travaux

- Réunion 1 des collèges pléniers : 4-5 septembre
- Réunion des collèges thématiques : 19 septembre/2 octobre
- Réunion 2 des collèges pléniers : 25-26 septembre
- **Clôture de la phase 2 : réunion du comité national du RUA le 9 octobre**

2. Objectifs de la phase « Principes et Objectifs »

- Discuter des principes et des objectifs à donner à la réforme, qui orienteront les choix à réaliser dans la suite de la concertation
- Échanger sur les grandes options envisageables pour la conception de la réforme
- Définir et prioriser les critères (équité, lisibilité...) au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option
- Éclairer le débat sur les enjeux associés à certaines notions clé pour la réforme (« revenu décent », individualisation...)

3. . LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ

3.1 Rappel des objectifs généraux

- **1. Assurer un soutien à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes pour atteindre un revenu décent**
 - Des prestations dégressives avec les ressources de la personne, jusqu'à s'annuler au-delà d'un certain niveau de ressources
- **2. Suivre des règles lisibles et assurer une forme d'équité**
 - Permettre à chacun de comprendre comment les spécificités des situations individuelles sont prises en compte
- **3. Faire en sorte que le travail paye systématiquement, y compris pour des faibles niveaux horaires**
 - Encourager l'activité pour ceux en capacité afin de permettre une sortie durable de la pauvreté

3.2. Individualisation, quasi-individualisation, conjugalisation : avantages et inconvénients

Proposition de typologie

Caractéristiques		Prestation individualisée	Prestation quasi-individualisée	Prestation conjugalisée/familialisée
Éligibilité à l'aide (plafond)		En fonction des revenus de l'individu	En fonction des revenus de l'individu <u>et</u> du ménage	En fonction des revenus du ménage
Versement de l'aide		À l'individu	À l'individu	Au ménage
Montant de l'aide		Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus du ménage jusqu'à un certain seuil
Prise en compte des personnes à charge dans le barème	OUI	Via une échelle d'équivalence (majoration du plafond de ressource et/ou du montant garanti).		
	NON	D'autres prestations dédiées (allocations familiales), non prises en compte dans la base ressources, s'ajoutent à la prestation de solidarité		

3.2. Individualisation, quasi-individualisation, conjugalisation : avantages et inconvénients

1. Équité et efficacité redistributive

- Le niveau de vie s'apprécie à l'échelle du ménage compte tenu des économies d'échelle
- Or l'individualisation ne tient pas compte des revenus des autres membres du ménage
- Donc, la conjugalisation et la familialisation sont **plus efficaces** pour cibler les personnes dont le niveau de vie est le plus faible
- Une conclusion vraie à 2 conditions :
 - L'échelle d'équivalence reflète bien les économies d'échelle réalisées
 - Le champ de biens et services sur lequel est estimée l'échelle d'équivalence est bien défini

2. Gain au travail

- Les 3 modèles favorisent au sein d'un couple la mono-activité mais l'incitation est plus forte dans le cas d'une prestation individualisée et faible dans le cas d'une prestation conjugalisée/familialisée
 - Individualisation : encourage **clairement** à la mono-activité (la reprise d'activité d'un membre d'un couple de personnes inactives permet un cumul intégral avec les droits sociaux du conjoint)
 - Quasi-individualisation : encourage à la mono-activité **dans une moindre mesure** (au-delà d'un certain plafond prestation du conjoint inactif devient dégressive, que le supplément de travail soit le fait de l'un ou l'autre conjoint)
 - La conjugalisation/familialisation : biais en faveur de la mono-activité **bien inférieur** (les revenus du travail des deux conjoints sont taxés de manière identique dans tous les cas)

3. Égalité de genre

- Aucun modèle ne se détache clairement car chacun peut avoir des conséquences défavorables
 - **Avantages de l'individualisation** : bénéfice d'une « allocation individuelle redistributive », facilitation des interruptions de carrières et des possibilités de travail à temps partiel, hausse du pouvoir de négociation
 - **Inconvénients** : diminution des incitations à la reprise d'activité pour le conjoint d'une personne qui travaille alors que le salaire des femmes est moins élevé que celui des hommes et qu'elles effectuent la majorité des tâches domestiques
 - À l'inverse, une prestation conjugalisée ne crée pas de biais désincitatif au travail des femmes

4. Neutralité sur la vie privée

- Une individualisation qui impliquerait une neutralité supposée vis-à-vis des choix de mise en couple et de partage des ressources au sein de la sphère familiale
- Mais :
 - L'individualisation tend à récompenser la vie en couple grâce aux économies d'échelle qu'elle génère puisqu'il est possible de cumuler deux prestations à taux plein
 - À l'inverse les célibataires sont pénalisés
- Avantages éthiques et pratiques de l'individualisation : l'absence de contrôle des situations conjugales.

3.2. Individualisation, quasi-individualisation, conjugalisation : avantages et inconvénients

Critère de décision	Conjugalisation/ familialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (selon l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes	Moindre gain au travail qui ne touche pas plus les femmes que les hommes MAIS versement au « chef de famille » (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfique en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfique en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée	Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond ET biais en faveur des couples (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Biais en faveur des couples (?)

4. APPLICATION AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

4.1. – 4.2. Le revenu décent, la lisibilité des règles

1. Assurer un revenu décent

- Différentes approches de la notion de « revenu décent » :
 - Approche minimaliste : la satisfaction des besoins vitaux
 - Approche extensive intégrant les dépenses nécessaires au bien être
- Mesure du revenu décent :
 - Facteurs à prendre en compte d'après les études : la configuration familiale, la situation vis-à-vis du logement, la situation vis-à-vis du marché du travail, la situation géographique
 - Des études qui ne prennent pas en compte spécifiquement la question du handicap : en principe, des surcoûts qui doivent être pris en charge par les prestations de compensation du handicap distinctes des prestations de solidarité
- Mais des spécificités importantes : les perspectives d'accès à l'activité nécessitent un niveau d'effort plus importants pour les personnes en situation de handicap (yc au vu des progrès enregistrés ou à venir)
 - Cette réalité justifie que les personnes modestes en situation de handicap bénéficient d'un surcroît d'aide dans le cadre des prestations sociales de solidarité.
 - Se pose aussi la question de savoir si ce surcroît d'aide doit être le même pour toutes les personnes en situation de handicap ou s'il doit être plus élevé au-delà d'un certain niveau d'éloignement au travail (en cas d'incapacité à travailler)
- Une question de la « juste évaluation » de la distance à l'activité qui demeure

2. Suivre des règles lisibles

- Un soutien supplémentaire pour une personne modeste en situation de handicap identifiable et visible
- Un soutien supplémentaire indépendant de de la situation familiale et du logement pour des raisons d'équité et de neutralité des choix de vie de la personne.
- Un critère à apprécier tout au long du parcours de vie et notamment en cas de changement de situations

3. Garantir le gain au travail

- Un principe : le gain au travail doit être assuré pour tout le monde.
- Une question ouverte : ce gain au travail doit-il être le même pour une personne de condition modeste handicapée et une personne non handicapée ?
 - Des difficultés spécifiques d'insertion qui concernent non seulement l'accès à l'emploi mais aussi le maintien dans un emploi durable et à temps plein
 - De nature à justifier un surcroît de rétribution du travail par rapport à celui offert aux personnes n'étant pas en situation de handicap
- Autre question : quelle prise en compte des temps très partiels, alors même qu'ils offrent de réelles perspectives d'inclusion pour les personnes en situation de handicap

4. Un modèle individualisé ou conjugalisé ?

- Un supplément non conjugalisé pour assurer qu'il soit indépendant de la situation de vie de la personne
- À enveloppe budgétaire donnée :
 - Effets d'un supplément d'aide individualisé
 - Un soutien à un plus grand nombre de personnes, y compris celles dont le conjoint gagne bien sa vie
 - Un soutien moins fort aux plus modestes
 - Effets d'un supplément quasi-individualisé
 - Un supplément plus élevé pour les personnes handicapées les plus modestes
 - Un supplément réduit voire nul pour les personnes dont le conjoint dispose de revenus confortables.

5. LES EFFETS ACTUELS DE L'AAH

5.1. Rappels sur l'AAH: fonctionnement, évolution, niveau de vie

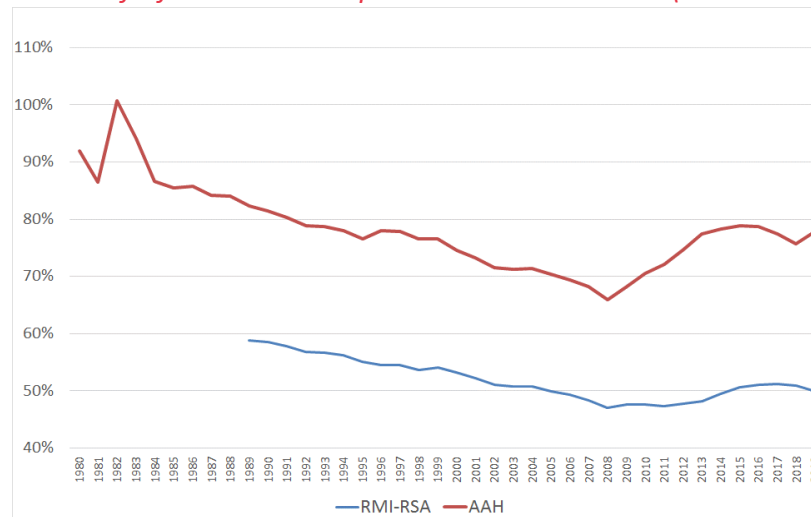
1. Une prestation quasi-individualisée

- Une allocation versée à l'individu
- Montant maximal indépendant de la configuration familiale
- Ressources prises en compte pour l'éligibilité à l'allocation tenant compte des revenus de l'ensemble du ménage
 - Exemple : pour un allocataire vivant dans un ménage où il est seul allocataire, montant forfaitaire (860 euros par mois) jusqu'à un plafond de ressources du ménage au-delà duquel elle est dégressive jusqu'à s'annuler
- À partir de novembre 2019 : plafond pour un couple à 1,81 fois le montant maximal et montant maximal porté à 900 euros par mois

2. Évolution du niveau de l'AAH

- Pendant 25 ans, revalorisation de l'AAH plus faible que la progression du niveau de vie médian
 - Déclin du niveau relatif de l'AAH de 87 % du seuil de pauvreté en 1984 à 66 % en 2006
 - A partir de 2009, plan de revalorisation porte l'AAH à 79 % du seuil de pauvreté en 2015
 - Aujourd'hui, AAH équivalent à 80% du seuil de pauvreté et plan triennal de revalorisation en cours
- Une hausse du niveau relatif de l'AAH intervenue plus tôt que le RSA et de manière plus forte : l'écart entre les montants forfaitaires atteint 30 % en 2008 contre 20% en 1990
- Cumul de l'AAH et des aides au logement porte le niveau de vie d'une personne handicapée locataire sans ressources au seuil de pauvreté

Graphique 1 : montant forfaitaire du RMI puis du RSA et de l'AAH (en % du seuil de pauvreté)



Source : Drees et Insee ; calculs rapporteur général à la réforme du RUA

5.1. Rappels sur l'AAH, fonctionnement, évolution, niveau de vie

3. Le niveau de vie des allocataires de l'AAH

- En 2016 :
 - 1 bénéficiaire de l'AAH sur 5 vit sous le seuil de pauvreté contre 1 personne sur 7 dans l'ensemble de la population
 - Niveau de vie médian des allocataires de l'AAH égal 1330 euros par mois (contre 1684 euros pour l'ensemble de la population et 890 euros pour les allocataires du RSA)

Distribution de niveaux de vie

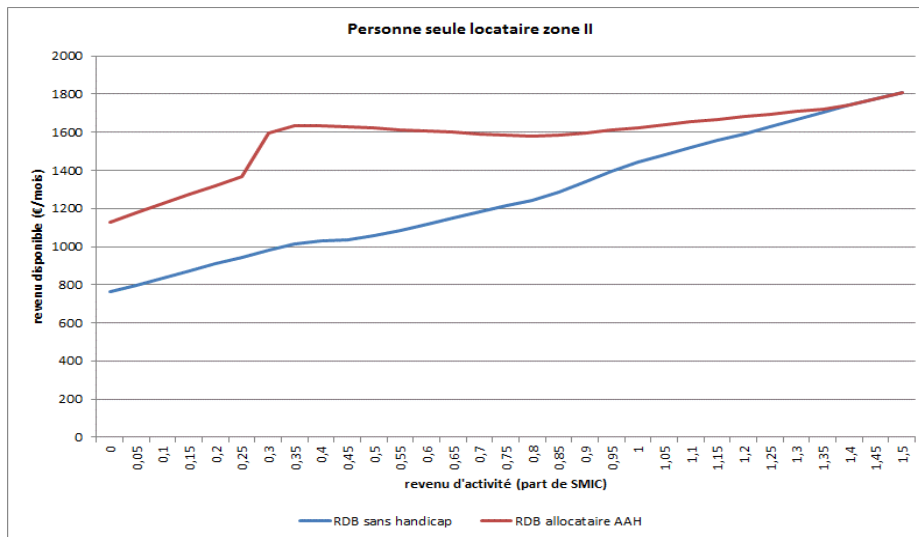
Niveau de vie (en €)			D2	D4	D5	D6	D8
Population (millions)	ménages	individus					
AAH	1,1	1,6	1020	1210	1330	1440	1770
RSA	1,9	3,8	700	830	890	980	1260
France entière	28,2	66,7	1 158	1 530	1 710	1 907	2 488

Cadrage statistique (ordres de grandeur) - Source : Drees, compilation de données 2016

5.2. Un supplément d'aide très variable selon les situations

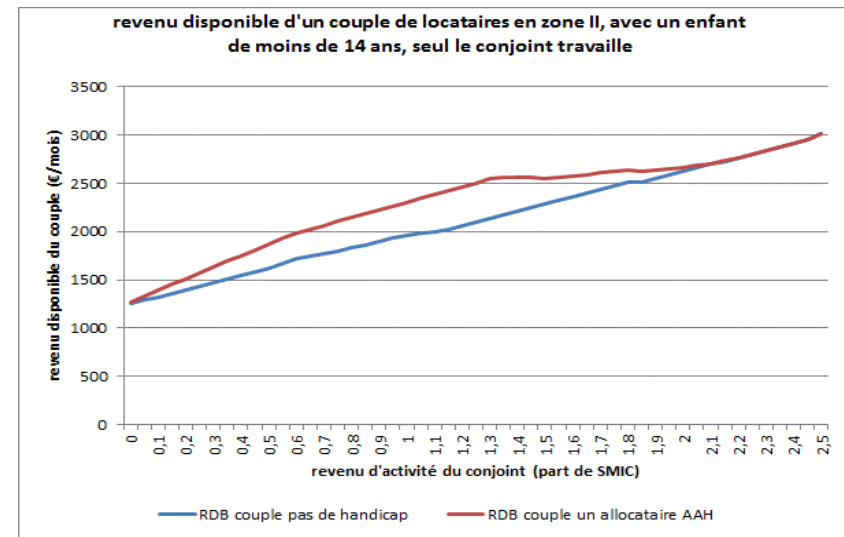
- La puissance publique a choisi d'apporter un soutien additionnel au titre d'une situation de handicap par rapport à une personne dans la même situation n'étant pas handicapée
- Mais en réalité, ce soutien additionnel est très différent selon la configuration familiale, la situation de logement et le revenu d'activité de la personne handicapée

Exemple 1 : soutien additionnel lié à une situation de handicap pour une personne seule



Source : législation fin 2017, calculs France Stratégie

Exemple 2 : soutien additionnel lié à une situation de handicap pour un couple avec un enfant



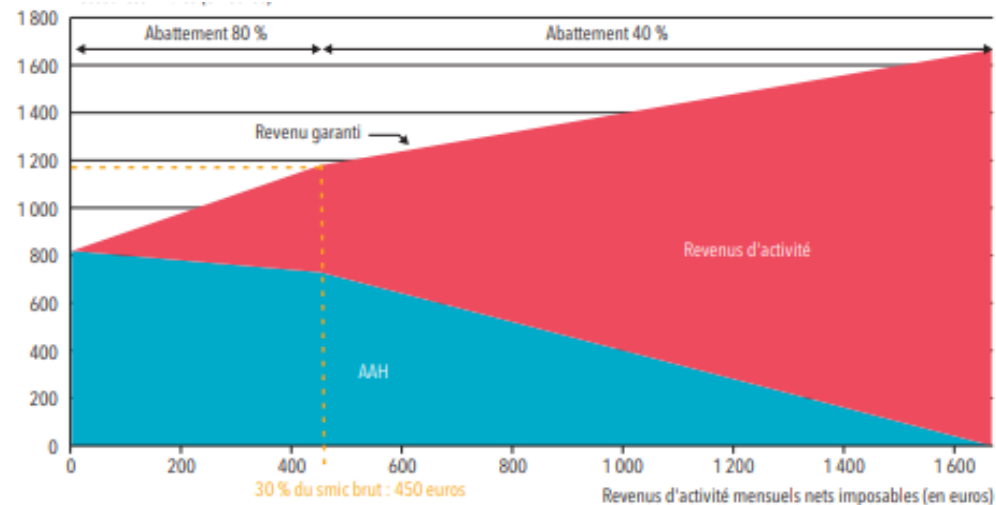
Source : législation fin 2017, calculs France Stratégie

5.3. Un gain au travail qui n'est pas toujours assuré

1. Disposer d'un système incitatif à l'activité, un objectif constant de notre protection sociale

- Pris isolément, l'AAH assure normalement un gain au travail

*La situation d'une personne seule sans enfant après six mois de travail en milieu ordinaire
(barème avril 2018)*



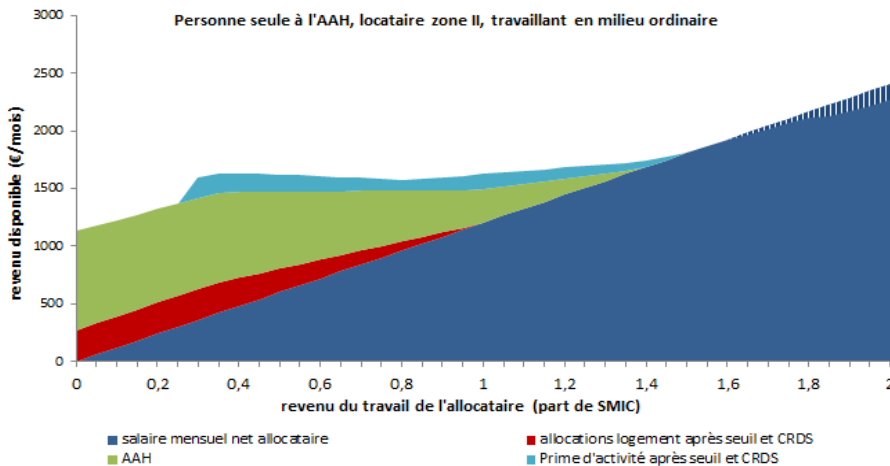
Source Drees : législation 2018

5.3. Un gain au travail qui n'est pas toujours assuré

2. Des limites qui demeurent : le cas des personnes seules

Exemple 1 : gain au travail nul pour un allocataire de l'AAH (milieu ordinaire)

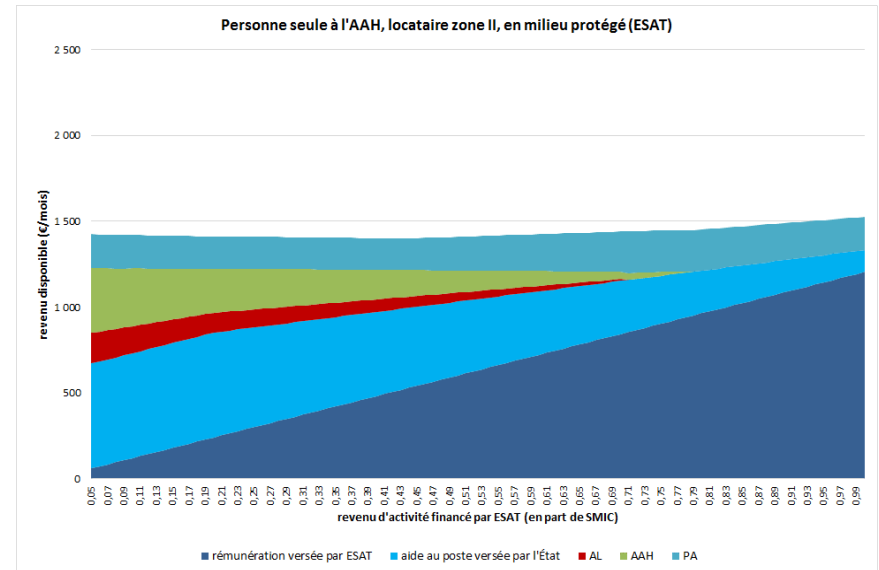
Pour un allocataire célibataire sans enfant travaillant en milieu ordinaire, il n'y a pas de gain à la reprise d'un emploi entre 0,3 et 1,3 SMIC



Source : législation fin 2017, calculs France Stratégie

Exemple 2 : gain au travail nul pour un allocataire de l'AAH (milieu protégé)

La situation est très comparable en milieu protégé. Le revenu disponible est en fait quasiment le même quelle que soit la hauteur à laquelle l'ESAT rémunère le travail de l'allocataire de l'AAH, compte tenu des dégressivités applicables sur l'aide au poste versée par l'Etat et sur l'AAH.

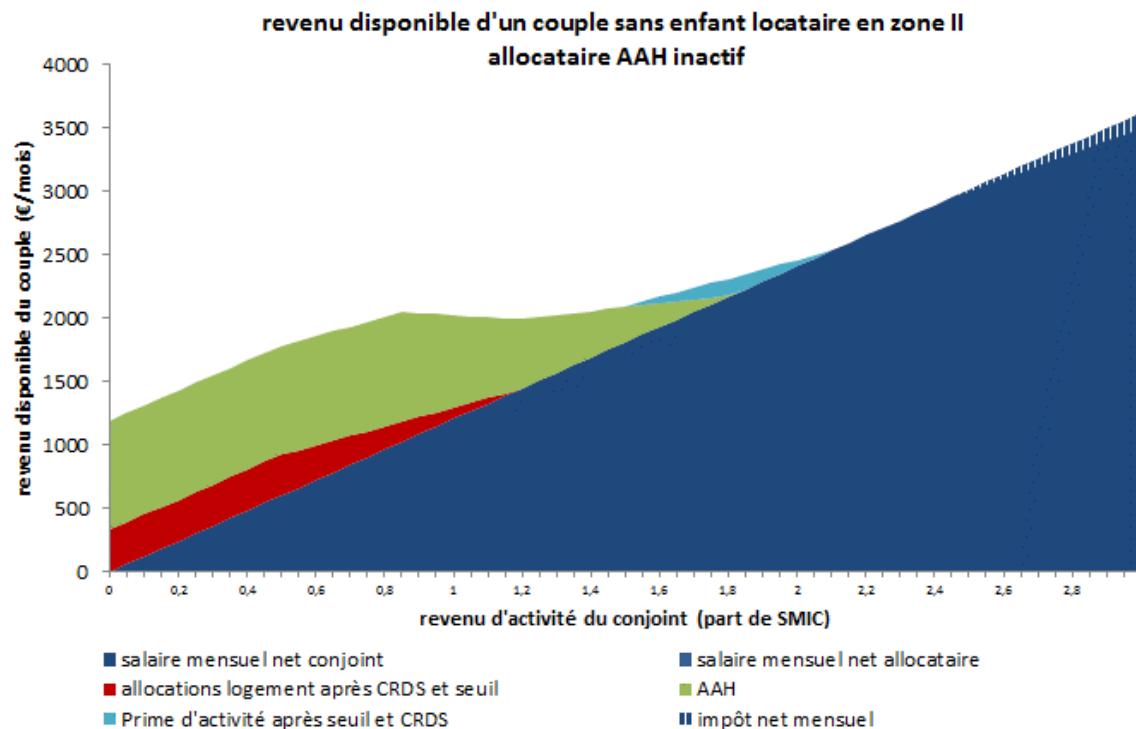


Source : législation fin 2017, calculs France Stratégie

5.3. Un gain au travail qui n'est pas toujours assuré

3. Des situations où le gain au travail du conjoint de la personne handicapée n'est pas assuré

- Cas type : Un couple de locataires sans enfant, dans lequel l'allocataire AAH ne travaille pas et le conjoint travaille
 - Effet de double dégressivité de AAH et aides au logement
 - Revenu disponible du ménage stable quel que soit le revenu d'activité du conjoint entre 0,9 et 1,5 SMIC



Source : législation fin 2017, calculs France Stratégie

Source : législation mai 2019. Calculs : France Stratégie

Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.