

Chapitre X

Le minimum vieillesse et l'allocation de rentrée scolaire : une contribution forte à la réduction de la pauvreté, des performances de gestion contrastées

PRÉSENTATION

Après avoir étudié, en 2020, les effets des réformes engagées depuis plus de quinze ans dans le champ des retraites et dans celui de la famille, ainsi que les dispositifs de minima de pension de retraite⁶¹¹, la Cour a souhaité examiner deux allocations, parmi les plus importantes des dispositifs de solidarité dans ces deux branches, que sont le minimum vieillesse et l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

Accordées l'une et l'autre sous conditions de ressources, elles ont bénéficié en 2020, respectivement, à près de 750 000 personnes âgées et à trois millions de familles aux revenus les plus modestes. Les dépenses correspondantes ont représenté 3,9 Md€ pour le minimum vieillesse, et 2,6 Md€ pour l'allocation de rentrée scolaire.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui a remplacé en 2007 plusieurs allocations constitutives du minimum vieillesse, porte le revenu disponible jusqu'à un seuil fixé par voie réglementaire. Sous l'effet de revalorisations successives, elle a accompagné la réduction du nombre des personnes âgées demeurant sous le seuil de pauvreté, mais sa gestion est sujette à de fréquentes erreurs de liquidation et elle connaît un taux élevé de non-recours (I).

L'ARS apparaît, par contraste, simple dans ses conditions d'attribution et bien identifiée par ses bénéficiaires potentiels. Une modulation accrue des montants de l'ARS entre les classes d'âge des élèves, parfois évoquée pour mieux les ajuster aux coûts estimés de la rentrée scolaire, devrait prendre en compte les autres aides à la scolarité (II).

⁶¹¹ Cour des comptes, chapitre III : « L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés » et chapitre VII : « Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine », in *La Sécurité sociale - rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020*, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

I - L'allocation de solidarité aux personnes âgées : une contribution forte à la réduction de la pauvreté, une qualité de liquidation et un accès aux droits mal assurés

Le minimum vieillesse, le plus ancien des minima sociaux (1956), a contribué à réduire le taux de pauvreté des personnes âgées en leur garantissant un niveau minimal de ressources (A). Sa gestion se caractérise cependant par de nombreuses erreurs de liquidation et il est marqué par un taux élevé de non recours ; ces constats appellent des actions nouvelles en matière de contrôle, d'information et de simplification (B).

A - Des dépenses désormais croissantes, un soutien significatif aux ménages aux revenus modestes

Aux termes de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale (CSS), l'objectif de solidarité entre les générations passe, notamment, par la « *garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* ». Dans la poursuite de cet objectif, le minimum vieillesse tient une place centrale, en complément des pensions de droits directs ou de réversion et des minima de pension⁶¹² qui leur sont attachés. Il a, en effet, permis de soutenir fortement le revenu des personnes âgées concernées.

1 - Une allocation de solidarité qui a crû plus rapidement que les minima de pension de retraite et que le seuil de pauvreté

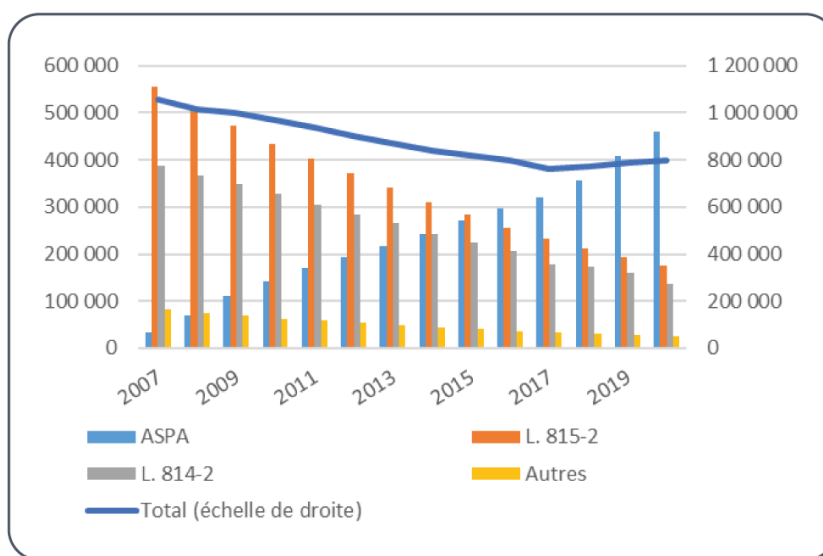
a) Une allocation composite versée sous conditions

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) n'est, en dépit de la volonté de simplification qui a présidé à sa création en 2007, qu'une

⁶¹² Accordés par les régimes de retraite pour rehausser le niveau des pensions les plus modestes. Cf. Cour des Comptes, « *Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine* », in *La sécurité sociale - rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2020. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

des allocations versées aujourd'hui au titre du minimum vieillesse, puisque plusieurs de celles qui étaient en place auparavant (dites de niveau 1⁶¹³ et de niveau 2⁶¹⁴) restent servies aux personnes qui ont choisi d'en conserver le bénéfice⁶¹⁵.

Graphique n° 19 : évolution du nombre des bénéficiaires des allocations constitutives du minimum vieillesse (2007-2020)



Source : Cour des comptes, à partir des données du FSV

En 2020, 3,95 Md€ ont été consacrés au minimum vieillesse, au bénéfice de près de 750 000 allocataires⁶¹⁶. Les allocations de l'ancien dispositif représentaient encore près de la moitié du nombre d'allocations et un peu plus du tiers des montants versés au titre du minimum vieillesse, comme l'indique le tableau suivant.

⁶¹³ Allocations pour les vieux travailleurs salariés et non-salariés (AVTS et AVTNS), allocations prévues aux articles L. 814-1 du code de la sécurité sociale (Saspa), L. 814-2, L. 643-1 (CnavPL), secours viager et allocation mères de familles.

⁶¹⁴ Allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) prévue à l'art. L. 815-2 du code de la sécurité sociale, qui porte les ressources au niveau du minimum vieillesse.

⁶¹⁵ Aucun nouvel allocataire n'est entré depuis 2007 dans les dispositifs antérieurs et leur âge moyen est désormais proche de 85 ans.

⁶¹⁶ Le nombre d'allocations servies (cf. tableau n° 1) est supérieur à celui des bénéficiaires, puisqu'environ 50 000 personnes perçoivent encore deux allocations de l'ancien dispositif.

**Tableau n° 34 : dépenses et nombre d'allocations constitutives
du minimum vieillesse versées en 2020**

	Total (1)	Aspa	Niveau 1	Niveau 2 (ASV)
Dépenses (M€)	3 946	2 669	415	862
Nombre	797 328	460 720	161 929	174 679

Source : Cour des comptes, à partir des données du FSV

(1) : y compris l'allocation spéciale aux personnes âgées à Mayotte 617(18,5 M€).

L'Aspa est soumise à une condition de subsidiarité (avoir fait valoir tous ses droits à pension), à une condition d'âge (65 ans⁶¹⁸), à une condition de résidence en France d'au moins six mois durant l'année civile de versement de la prestation et à une condition de régularité du séjour s'agissant des demandeurs étrangers résidant en France.

Elle est versée sans lien avec l'activité professionnelle antérieure, à l'inverse des minima de pension de retraite. Soumise à une condition de revenus, son montant correspond à la différence entre le revenu mensuel du foyer et un plafond de ressources mensuelles (906,81 euros pour une personne seule et 1 407,82 euros pour un couple au 1^{er} janvier 2021).

La plupart des ressources de l'allocataire et de son conjoint éventuel sont prises en compte, dont les revenus professionnels⁶¹⁹, les revenus mobiliers et immobiliers et les pensions de vieillesse et d'invalidité. Les allocations logement sont, en revanche, exclues du calcul des ressources.

Comme les allocations du minimum vieillesse, l'Aspa donne lieu à une récupération sur succession auprès des héritiers ou des ayant-droits de l'allocataire pour la partie de l'actif successoral supérieure à 39 000 €⁶²⁰, ce seuil étant de 100 000 € en outre-mer⁶²¹. Le montant de la récupération

⁶¹⁷ Le montant du minimum vieillesse est, à Mayotte, de 50 % du niveau de l'Aspa en métropole. Il atteint, à Saint-Pierre-et-Miquelon, 130 % de ce niveau.

⁶¹⁸ Les personnes inaptes au travail ou assimilées et les assurés handicapés atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 % peuvent bénéficier de l'Aspa à partir de l'âge légal de départ à la retraite, sans attendre 65 ans.

⁶¹⁹ Le décret n° 2014-1568 du 22 décembre 2014 prévoit la possibilité de cumuler la totalité de l'Aspa et un montant maximal de revenu d'activité fixé annuellement.

⁶²⁰ Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

⁶²¹ Loi de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer du 28 février 2017. Cette mesure (article L. 815-13 du CSS) est en vigueur jusqu'à fin 2026.

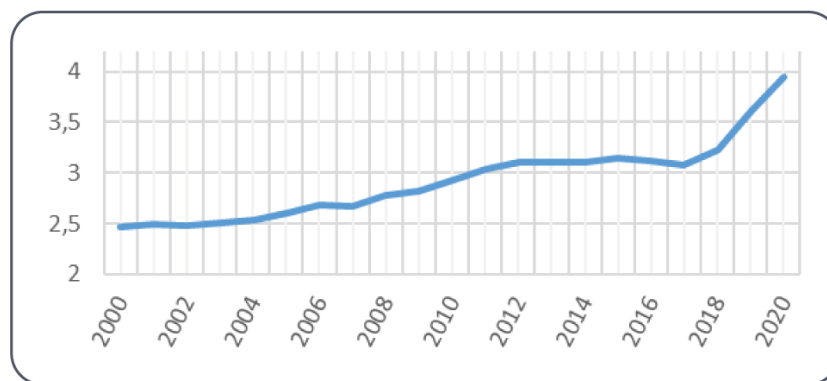
est plafonné⁶²². Une quote-part des montants récupérés est conservée par chaque régime concerné (20 % pour l'Aspa et 10 % pour l'ASV).

b) Des dépenses financées par le FSV, en augmentation depuis 2018

Les allocations du minimum vieillesse sont servies aux bénéficiaires par vingt-quatre caisses et régimes de retraite. La Cnav en verse environ 80 % aux assurés du régime général. Les allocataires relevant de la MSA comptent pour 4 % du total et ceux relevant des autres caisses de retraite⁶²³ en représentent 5 %. Les personnes qui ne sont affiliées à aucun régime de retraite (11 % du total) dépendent du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa), géré par la CCMSA depuis 2020⁶²⁴.

Ces dépenses sont financées, du fait de leur nature non-contributive, par le fonds de solidarité vieillesse (FSV)⁶²⁵. Les revalorisations de l'Aspa mises en œuvre de 2009 à 2012 les ont portées à 3,11 Md€ en 2013 (+25 %), et celles organisées par la LFSS pour 2017 à 3,95 Md€ en 2020 (+12 % de 2018 à 2020).

Graphique n° 20 : dépenses du minimum vieillesse, 2000-2020 (Md€)



Source : Cour des comptes, données FSV

⁶²² Soit 7 354,12 € par an pour une personne seule et 9 838,68 € pour un couple.

⁶²³ Cavimac, CnavPL, CNRACL, SNCF, CRPCEN.

⁶²⁴ Le Saspa était géré par la Caisse des dépôts jusqu'à fin 2019.

⁶²⁵ Pour le FSV, elles représentent environ 80 % des prises en charge de prestations et 20 % du total des charges de solidarité (prises en charge de prestations et de cotisations).

La hausse des dépenses au titre du minimum vieillesse s'est accélérée en 2018, accompagnée d'une augmentation du nombre d'allocataires, qui a renversé la tendance baissière observée depuis la création de cette allocation de solidarité (cf. graphique n° 1 *supra*).

La crise sanitaire a entraîné, durant la période de confinement au premier semestre 2020, une diminution d'environ un tiers des demandes d'allocation par rapport à l'année précédente. Ont joué en ce sens le report des dépôts de dossiers de départs à la retraite et celui de demandes d'Aspa, qui continuent de nécessiter l'envoi de formulaires non-dématérialisés. La dynamique a repris à l'été 2020 et les dépenses totales du minimum vieillesse ont finalement été très proches, sur l'ensemble de l'année, de la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021⁶²⁶ au titre de 2020, en hausse de 340 M€ par rapport à 2019.

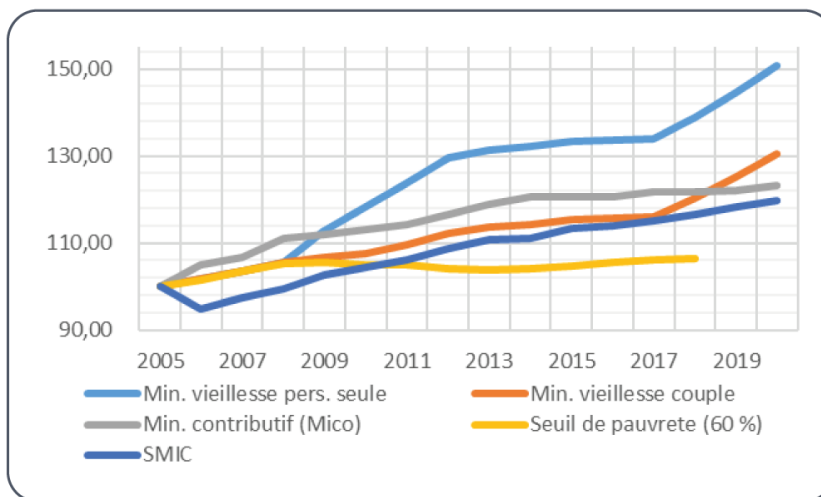
*c) Une évolution du minimum vieillesse plus soutenue
que celles des minima de pension et du seuil de pauvreté*

Allocation différentielle, l'Aspa comble l'écart entre les revenus du foyer de l'allocataire et le plafond de ressources fixé pour le minimum vieillesse. Les montants servis aux bénéficiaires de pensions de retraite sont notamment conditionnés par les niveaux des minima de pension versés par les différents régimes de retraite, qui concernent une majorité de retraités au minimum vieillesse.

Or, bien qu'il soit indexé sur l'inflation comme les minima de pension, le minimum vieillesse a progressé plus rapidement que ces derniers, grâce aux revalorisations exceptionnelles mises en œuvre depuis 2009. Il a été multiplié par 1,5 pour une personne seule entre 2005 et 2020 en euros courants, quand le Smic et le seuil de pension à partir duquel un nouveau retraité est éligible au minimum de pension du régime général (Mico) n'étaient multipliés que par 1,2, et le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) par moins de 1,1.

⁶²⁶ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Graphique n° 21 : évolution du minimum vieillesse, du seuil du Mico, du seuil de pauvreté et du Smic (2007-2020)



Source : Cour des comptes

Du fait de ces dynamiques, l'Aspa, fixée à sa création en 2007 à 60 % du seuil de pauvreté, en représentait 78 % en 2018.

2 - Un taux de pauvreté des personnes âgées inférieur à celui de l'ensemble de la population

a) Des allocataires fréquemment isolés et aux carrières incomplètes

Âgés en moyenne de 74,3 ans (2019), les allocataires du minimum vieillesse vivent plus souvent seuls (75 % d'entre eux⁶²⁷) que l'ensemble des personnes âgées de soixante-deux ans et plus (43 %). Ces allocataires sont majoritairement des femmes (56 %), surreprésentées dans les tranches d'âge élevées du fait de leur longévité et de pensions de retraites généralement plus faibles que celles des hommes. Les femmes représentent ainsi 72 % des allocataires de plus de 85 ans.

⁶²⁷ Allocataires de l'ASV et de l'Aspa de 62 ans et plus. Rapport *Les retraités et les retraitées – 2021*. Drees.

Les bénéficiaires disposant d'un droit propre de retraite ont des carrières le plus souvent incomplètes. Ils n'ont, en moyenne, validé que 92 trimestres, voire, pour 42 % d'entre eux, moins de 80, et perçoivent en moyenne une pension de droit direct de l'ordre de 450 euros par mois. Seuls 11 % des allocataires ont eu une carrière complète⁶²⁸, qui ne leur a pas assuré un niveau de revenus au moins égal au plafond du minimum vieillesse. Le conseil d'orientation des retraites (COR) a montré, à partir d'un cas type⁶²⁹, qu'une carrière complète entièrement cotisée au niveau du Smic assurait un niveau de pension supérieur d'environ 10 % au minimum vieillesse.

L'évolution du taux de service⁶³⁰ renseigne sur les ressources propres des bénéficiaires. Pour l'Aspa, ce taux a reculé de 60,7 %, en 2010, à 57,2 % en 2020. Celui des anciennes allocations a baissé pour les aides de niveau 1 de 95,3 % à 89,6 % pour l'AVTS et de 62,9 % à 61,3 % pour l'allocation supplémentaire (L. 814-2). Seul le taux de service de l'allocation de niveau 2 (ASV, prévue à l'article L. 815-2 du CSS) a crû pendant cette même période, de 59,5 % à 69,0 %.

Les allocataires du minimum vieillesse sont, en proportion, plus nombreux dans le sud de la France (arc méditerranéen et Corse) et en outre-mer, ainsi que, dans une moindre mesure, dans le nord et le sud-ouest.

b) Un dispositif ciblé de lutte contre la pauvreté

L'Aspa est, avec l'allocation pour les adultes handicapés (AAH), le minimum social ayant connu la plus forte hausse depuis 1990⁶³¹. Le pouvoir d'achat des allocataires du minimum vieillesse a augmenté de 30,1 % de 1990 à 2020 sous l'effet des revalorisations successives de l'Aspa⁶³². Le minimum vieillesse représente un montant de l'ordre de 78 % du seuil de pauvreté⁶³³, mais trois allocataires du minimum vieillesse sur

⁶²⁸ 14 % pour les hommes, et 10 % pour les femmes. Ce taux est de 68 % pour les retraités non-allocataires du minimum vieillesse.

⁶²⁹ Rapport du COR, *Évolutions et perspectives des retraites en France*. Nov.2020.

⁶³⁰ Montant de l'allocation servie rapporté au montant maximum réglementaire de l'Aspa. Il approche 100 % si les ressources propres sont quasi-nulles.

⁶³¹ Selon la Drees, 3 % des allocataires de l'AAH (soit 32 000) percevaient également le minimum vieillesse en 2017 (soit environ 6 % des allocataires du minimum vieillesse).

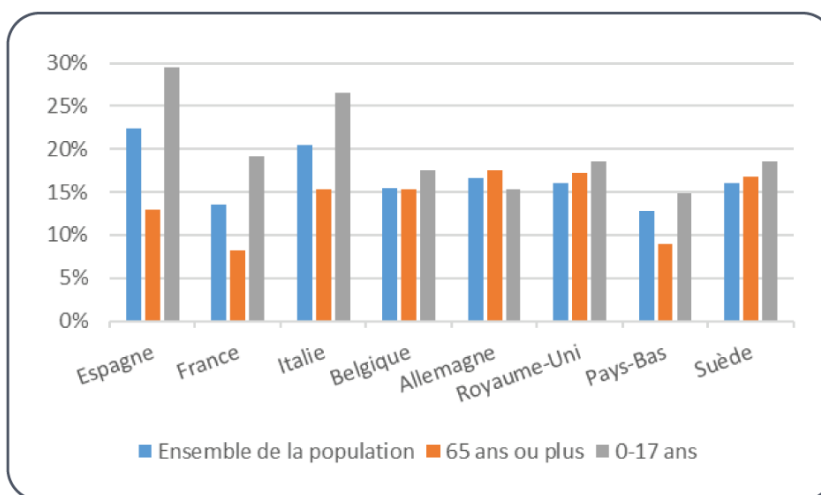
⁶³² Celui des couples d'allocataires du minimum vieillesse n'avait que peu progressé entre 1990 et 2018, les revalorisations de 2009-2012 ayant visé les personnes seules. Il a connu une augmentation de 9,7 % depuis lors.

⁶³³ Seuil égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population française.

cinq bénéficient également d'aides au logement, ce qui pouvait, en 2020, porter le revenu d'une personne seule à 110 % du seuil de pauvreté.

Au total, le taux de pauvreté parmi les retraités de 65 ans et plus, défini comme la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, n'était parmi les retraités de 65 ans et plus que de 8,7 % en 2018⁶³⁴, taux sensiblement inférieur à celui de l'ensemble de la population (14,8 %). Parmi les huit pays européens étudiés par le COR, le taux de pauvreté des personnes de 65 ans ou plus est le plus bas en France. Il y est inférieur de plus de dix points au taux de pauvreté des moins de 18 ans⁶³⁵, comme en Italie et en Espagne.

Graphique n° 22 : taux de pauvreté monétaire selon l'âge dans huit pays européens (au seuil de 60 %, en 2016)



Source : Rapport annuel du COR, novembre 2020. Données Eurostat

⁶³⁴ Ce taux de pauvreté s'est très fortement réduit entre 1970 et 1995, et stabilisé depuis.

⁶³⁵ Selon l'OCDE, le taux de pauvreté des plus de 65 ans (au seuil de 50 % du revenu médian) est supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population aux États-Unis (23,1 %), au Japon, au Royaume-Uni et en Suède, et très proche au Canada et en Allemagne. Il lui était inférieur dans les autres pays, notamment en Espagne (de 6,1 points), en France (de 4,9 points, à 3,4 %) et aux Pays-Bas (de 5,2 points, à 3,1 %).

B - Le paiement à bon droit de l'Aspa et l'égal accès à la solidarité nationale mal assurés

Si le « filet de sécurité » que constitue le minimum vieillesse a ainsi soutenu efficacement les revenus des allocataires entrés dans le dispositif, sa gestion est cependant affectée de nombreuses erreurs et des personnes pourtant éligibles continuent de ne pas en bénéficier, ce qui pose la question de l'égal accès de tous aux droits sociaux.

1 - Un contrôle des conditions d'éligibilité insuffisant, une supervision des dépenses à renforcer

L'Aspa est l'une des allocations sur lesquelles se concentrent les risques d'erreurs et de fraude les plus élevés.

a) Des taux d'erreurs et des risques de fraude élevés

Les faiblesses des dispositifs de contrôle interne du minimum vieillesse ont été documentées par la Cour dans le cadre de la certification des comptes de la branche vieillesse du régime général, ainsi que dans son rapport récent sur la fraude aux prestations sociales⁶³⁶.

La fréquence des erreurs a continué d'augmenter en 2020, atteignant 23,8 % pour l'Aspa. Ainsi, près d'une liquidation sur quatre a comporté au moins une erreur ayant une incidence financière, au détriment de l'allocataire dans 75 % des cas. Près des trois quarts des fraudes détectées dans la branche vieillesse⁶³⁷ concernent le minimum vieillesse, principalement pour non-respect des conditions de résidence ou de ressources dont les organismes gestionnaires soulignent la complexité et la difficulté de contrôle.

⁶³⁶ Cour des comptes : « Certification des comptes du régime général de sécurité sociale » et « La fraude aux prestations sociale », 2020, La Documentation française disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶³⁷ 71 % du montant des préjudices subis à ce titre, alors qu'elles ne concernaient que 3,5 % des retraités de droit propre et 2,1 % des montants de prestations en 2019.

Cette situation, qui concerne également la CCMSA, tient en partie à la complexité des règles d'éligibilité et à des échanges d'informations encore non-dématérialisés avec le demandeur.

b) De multiples données déclaratives dont le cumul complique la vérification et le paiement à bon droit

Au-delà des contrôles réalisés au moment de l'instruction de la demande présentée par le futur allocataire, des circulaires⁶³⁸ prévoient la vérification régulière de la situation du bénéficiaire, un an après l'attribution, puis deux ans plus tard, par l'envoi d'un questionnaire.

S'appuyant sur l'article R. 815-39 du code de la sécurité sociale, qui prévoit la possibilité de contrôler à tout moment le respect des conditions d'éligibilité à l'Aspa, la Cnav a, à titre expérimental, abandonné l'envoi de questionnaires en juillet 2020, au profit d'une interrogation mensuelle de l'outil *Échanges inter-régimes de retraite* (EIRR). L'objectif est de confronter régulièrement les déclarations des assurés aux données de ce référentiel pour mieux cibler les dossiers à contrôler ou à réviser. Le bilan qui sera tiré de cette expérimentation devra tenir compte des limites que conserve l'EIRR, relevées par la Cour, notamment, dans son rapport précité sur la fraude aux prestations sociales.

À compter de 2022, le dispositif ressources mensuelles (DRM)⁶³⁹ devrait permettre de détecter plus facilement les fraudes aux ressources. Il facilitera, par ailleurs, la mise en place d'un télé-service qui fait encore défaut. L'allocataire continue d'envoyer des pièces justificatives à la caisse gestionnaire et n'a pas accès à un formulaire pré-rempli par celle-ci.

Par ailleurs, le respect des conditions de résidence et de régularité du séjour⁶⁴⁰ n'est pas aisé à vérifier en raison, notamment, de la liberté de circulation dans l'espace européen, de l'absence de fichier sur les sorties de territoire et de la faible profondeur historique du fichier tenu par le ministère de l'intérieur (AGdref) relatif aux ressortissants étrangers en France et utilisé pour vérifier les échéances des titres de séjour.

⁶³⁸ Circulaire DSS du 14 janvier 1975 et circulaire Cnav 69-88 du 7 juin 1988.

⁶³⁹ Dispositif mis en place par la caisse nationale des allocations familiales, qui rassemble des informations sur les ressources des allocataires.

⁶⁴⁰ Pour les ressortissants français, résider en France ou séjourner de façon principale en France pendant plus de six mois (ou 180 jours) l'année concernée. Pour les ressortissants étrangers, résider régulièrement en France (foyer permanent ou séjour principal pendant plus de six mois) et relever d'une des situations précisées par les textes.

Pour les bénéficiaires de l'allocation de niveau 1 (non-soumise à condition de résidence en France) qui vivent à l'étranger, soit environ 130 000 allocataires, la fiabilité des certificats d'existence conserve des limites. Dans le cas de retraites versées par des régimes étrangers, la Cnav est tributaire des déclarations de ressources transmises par le pensionné, l'EIRR ne renseignant pas ces situations de manière fiable.

C'est pourquoi la Cnav a exploré, dans le contexte de crise sanitaire, des pistes de réforme de l'Aspa, pour en simplifier les règles et en automatiser la gestion.

Des pistes pour simplifier l'Aspa

La Cnav a étudié en 2020 les voies d'une simplification de la réglementation relative aux conditions de ressources, dans le but de faciliter l'accès aux droits à l'Aspa et de favoriser la dématérialisation des demandes et l'automatisation de leur traitement.

Parmi les pistes identifiées faisant l'objet d'une analyse technique figurent l'alignement de l'assiette des ressources prises en compte sur l'assiette fiscale, une adaptation de la règle de valorisation des revenus mobiliers et immobiliers⁶⁴¹, une simplification de la règle relative aux donations qui prévoit aujourd'hui deux taux de valorisation, la non-prise en compte des ressources qui ne sont plus perçues à la date d'effet de la retraite (allocation chômage, indemnités journalières, par exemple), ainsi qu'une actualisation du plafond de la récupération sur succession.

c) Une organisation du Saspa porteuse de risques

Les charges de prestations du Saspa s'élevaient à 644,4 M€ en 2020, au bénéfice d'environ 68 000 allocataires n'étant affiliés à aucun régime de retraite. Le transfert du Saspa de la Caisse des dépôts et consignations à la CCMSA a pris effet le 1^{er} janvier 2020.

Les allocataires du minimum vieillesse géré par le Saspa sont souvent plus âgés que les autres allocataires et fréquemment dans des situations de précarité. Plus d'un tiers sont de nationalité étrangère. Ces spécificités avaient conduit la Caisse des dépôts à centraliser et à

⁶⁴¹ Application, actuellement, d'un forfait de 3 % de la valeur vénale des biens, quelle que soit la nature et la réalité des revenus qui en sont retirés.

spécialiser la gestion de ce service, notamment pour vérifier la condition de résidence. La CCMSA a fait le choix inverse, en confiant la prise en charge de ces dossiers à dix-sept des trente-cinq caisses de son réseau, l'accueil étant réalisé par l'ensemble des caisses.

La maîtrise insuffisante des risques par les caisses du réseau de la MSA a fait l'objet de plusieurs constats dans le rapport que la Cour a récemment consacré à la MSA⁶⁴². Près d'un tiers des anomalies et fraudes détectées par les caisses de la MSA dans le champ des retraites concernent le minimum vieillesse. Les contrôles effectués fin 2020 par la direction comptable et financière de la CCMSA sur un échantillon de dossiers gérés par le Saspa ont montré que 8 % d'entre eux comportaient au moins une erreur ayant une incidence financière (avec un taux d'erreur représentant 2,1 % des montants versés), trois quarts de ces erreurs étant liées à la saisie, en l'absence de télé-procédures. Ces constats appelaient la mise en place d'actions de contrôle portant spécifiquement sur le minimum vieillesse et le Saspa, que la caisse centrale indique avoir engagées depuis lors.

Par ailleurs, il importera que l'organisation retenue pour la gestion du Saspa ne retarde pas la transmission au FSV de l'information relative au décompte des effectifs et aux montants servis, dont le fonds a besoin pour contrôler les dépenses qu'il finance.

*d) Les limites du contrôle des dépenses et de la supervision
des dispositifs de contrôle interne par le FSV*

Le FSV rend compte, dans un rapport annuel présenté à son conseil d'administration, des dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par les régimes de retraite et par le Saspa pour sécuriser les opérations dont il assure le financement.

Cette synthèse et les recommandations formulées souffrent du manque d'exhaustivité et de fiabilité des données reçues des caisses et régimes gestionnaires. Le FSV n'est, de ce fait, pas en mesure de porter une appréciation globale et étayée sur la gestion de ce minimum social, et,

⁶⁴² La Cour avait constaté que les niveaux élevés d'erreurs affectant les prestations résultaient en large partie du manque de contrôles automatisés dans les systèmes d'information, de l'hétérogénéité des organisations et des capacités de gestion des caisses locales et de l'accompagnement perfectible par la caisse centrale de celles qui présentent des résultats dégradés. Cf. Rapport public thématique : « *La Mutualité sociale agricole* », mai 2020. La Documentation française.

en particulier, sur le degré de maîtrise des risques de portée financière et comptable afférents à cette gestion. Une vision transverse favoriserait pourtant une approche plus homogène du contrôle interne par les principaux organismes gestionnaires, comme l'avait recommandé la Cour⁶⁴³ en 2012.

2 - Un taux de non-recours parmi les personnes éligibles très élevé, dont la mesure reste à établir

Le minimum vieillesse se caractérise par un taux de non-recours élevé, qu'expliquent principalement une méconnaissance de ce dispositif, sa complexité et la récupération sur succession.

a) Une connaissance et une mesure très partielles du non-recours

Un rapport parlementaire sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux de 2016⁶⁴⁴ soulignait que l'Aspa était probablement l'une des prestations les plus affectées par le non-recours. Plusieurs études ont confirmé depuis ces présomptions. En 2018, un sondage réalisé par la CCMSA auprès de plusieurs caisses de son réseau a mis en lumière l'effet dissuasif du recours sur succession et confirmé la nécessité d'une information sur le minimum vieillesse plus systématique auprès des personnes éligibles.

L'année suivante, dans le cadre de travaux de *data mining* destinés à identifier des personnes ne recourant pas à l'Aspa, la Cnav a réalisé une enquête à partir d'un lot de 12 000 dossiers de mono-pensionnés vivant seuls, titulaires d'un droit propre et résidant en France. Le taux de non-recours se situait, sur la base des ressources connues par la branche retraite, entre 34 % et 49 % selon les hypothèses retenues. L'interrogation directe de 350 de ces assurés a montré que les trois quarts environ pouvaient prétendre à l'Aspa, que la moitié ne connaissaient pas ou pas

⁶⁴³ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012. Cour des comptes. Chapitre XIV *La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres*. Documentation française.

⁶⁴⁴ Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, rapport n° 4158 de Mme Gisèle Biémouret et M. Jean-Louis Costes *sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, 26 octobre 2016.

bien ce dispositif et que la récupération sur succession expliquait une partie des non-recours.

Constatant le caractère partiel de ces données, la Drees a engagé une étude transverse sur le non-recours au minimum vieillesse à partir des données de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR-2016) et de données fiscales, dont les résultats sont attendus à la fin de l'année 2021.

b) Des actions d'information à renforcer

Les caisses gestionnaires du minimum vieillesse ont une obligation d'information, en raison du caractère quérable de cette allocation de solidarité, qui n'est servie qu'après demande expresse des personnes. Les formulaires en ligne de demande de retraite mentionnent la possibilité d'un recours au minimum vieillesse, sans toujours en détailler les conditions d'éligibilité.

Des documents présentant l'Aspa sont transmis aux futurs retraités ou mis à leur disposition dans le cadre de l'accompagnement individuel à la retraite et lors de la liquidation de la pension, mais les actions d'information à destination des publics visés devraient être renforcées. Afin d'améliorer l'accès aux droits, l'identification des bénéficiaires potentiels devrait s'appuyer plus systématiquement sur les données détenues ou partagées par les caisses de retraite et sur l'EIRR, puis sur le dispositif ressources mensuelles (DRM) en cours de déploiement.

c) La récupération sur succession

La récupération sur succession porte sur la partie de l'actif net de la succession supérieure à un montant fixé par décret, inchangé depuis 1982 (39 000 euros). L'accroissement du nombre des bénéficiaires qui pourrait résulter d'une hausse du seuil de récupération sur succession de l'Aspa de 39 000 à 100 000 euros, telle que la recommande un rapport remis au Premier ministre en mai 2021⁶⁴⁵, demeure incertain. La quasi stabilité du nombre des allocataires de l'Aspa affiliés à la MSA observée à la suite de la réduction, en 2011, de la base de l'actif successoral applicable à cette catégorie de bénéficiaires a confirmé, en effet, que le non-recours avait d'autres raisons que la récupération sur succession.

⁶⁴⁵ Rapport sur les *Retraites et retraités modestes* de MM. L. Causse et N. Turquois, députés, remis le 10 mai 2021.

Le rendement de ce dispositif n'était que de 3,1 % de la dépense annuelle en 2019 (soit 112 M€ recouvrés à ce titre⁶⁴⁶), un taux en forte baisse depuis dix ans (6,3 % en 2010). Pour des enjeux très inférieurs, la récupération sur succession applicable à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) a été supprimée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2020, en raison de la faiblesse des montants recouvrés.

II - L'allocation de rentrée scolaire : un dispositif redistributif simple à gérer, des modalités d'attribution à réexaminer

L'allocation de rentrée scolaire (ARS), créée 1974, soutient les familles modestes lors de la rentrée scolaire de leurs enfants âgés de six⁶⁴⁷ à dix-huit ans. Elle est l'une des prestations familiales d'entretien accordées dès le premier enfant à charge⁶⁴⁸. Attribuée sous conditions de ressources, elle fait l'objet d'un versement unique au mois d'août.

Bien identifiée par les familles concernées, l'ARS contribue à soutenir les revenus des ménages les plus modestes (A). D'une gestion simple, cette allocation reste faiblement différenciée selon les classes d'âge (B).

A - Des dépenses faiblement croissantes, un soutien significatif au pouvoir d'achat des familles modestes

La revalorisation du montant de l'allocation depuis 2012 a conforté la place de l'ARS parmi les autres aides à la scolarité, qu'elles soient

⁶⁴⁶ Montants des récupérations opérées en 2019 : 76,1 M€ par la Cnav ; 22,8 M€ par la CCMSA ; 5,2 M€ par la CNDSSSTI ; 7,6 M€ par le *Saspa*. Le service des retraites de l'État (SRE) n'isole pas ce montant.

⁶⁴⁷ Les enfants admis à l'école primaire avant l'âge de six ans peuvent bénéficier de l'ARS sur présentation d'un certificat de scolarité ; 49 102 enfants, étaient concernés en 2020.

⁶⁴⁸ Avec les allocations familiales en outre-mer et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

locales ou nationales. Cette allocation apporte une contribution significative au soutien des revenus des familles les plus modestes.

1 - Une dépense stable hors majoration exceptionnelle, une allocation essentielle parmi les aides à la scolarité

Le montant de l'ARS est peu différencié selon les classes d'âge. Il s'établit, au 1^{er} avril 2021, à 370,31 € pour un enfant âgé de six à dix ans, à 390,74 € pour un enfant de onze à quatorze ans et à 404,28 € pour un enfant de quinze à dix-huit ans.

a) Une dépense indexée sur l'inflation

La revalorisation de 25 % du montant de l'ARS en 2012⁶⁴⁹ a porté la dépense à 1,87 Md€. Celle-ci a progressé⁶⁵⁰ ensuite de 1,2 % par an en moyenne, pour s'établir à 2,03 Md€ en 2019. Elle a atteint 2,59 Md€ en 2020, à la suite de la majoration exceptionnelle de 100 € par enfant décidée par le Gouvernement durant la crise sanitaire⁶⁵¹.

Sous l'effet de l'indexation des plafonds de ressources⁶⁵² sur l'inflation, le nombre des familles allocataires est resté relativement stable depuis 2010, autour de 3 millions. L'ARS concernait 5,4 millions d'enfants en 2020, nombre en hausse de 333 000 depuis 2010.

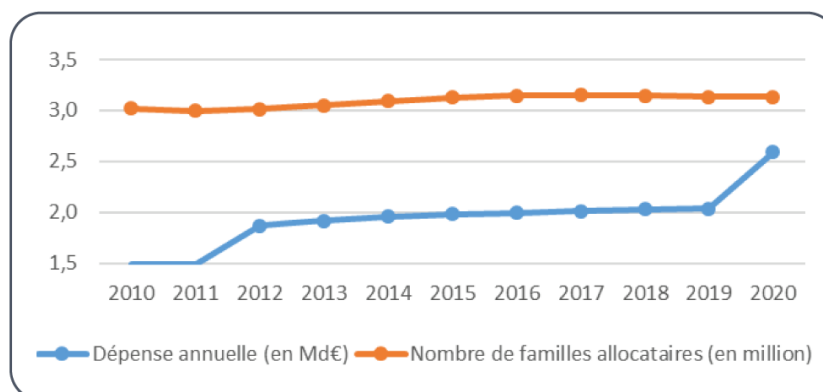
⁶⁴⁹ Le coût global de cette revalorisation s'est élevé à 372 M€.

⁶⁵⁰ L'ARS est indexé sur l'évolution de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), révisée depuis 2016 selon l'inflation des douze derniers mois.

⁶⁵¹ Cette majoration s'inscrit dans le cadre des aides octroyées aux familles et aux foyers modestes, comme l'aide exceptionnelle de solidarité de 150 euros versée en mai 2020 pour les foyers percevant le revenu de solidarité active (RSA) ou l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et l'aide de 200 euros versée en juin 2020 et fléchée vers les jeunes.

⁶⁵² Ils s'élèvent en 2021 à 25 319 euros pour un enfant, 31 162 euros pour deux enfants, 37 005 euros pour trois enfants, majorés de 5 843 euros par enfant supplémentaire.

**Graphique n° 23 : évolution de la dépense annuelle d'ARS
et du nombre annuel de familles allocataires de 2010 à 2020**



Source : Cnaf et synthèses des comptes de la sécurité sociale (tableaux de financement)

b) Une place prépondérante parmi les aides à la scolarité

Les dépenses d'ARS étaient deux fois supérieures en 2019 aux aides à la scolarité versées par l'État, qui comprennent les bourses d'études aux collégiens et lycéens et leurs compléments (805,3 M€ en 2019), les fonds sociaux (41,4 M€) et la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire (170 M€ en 2019).

Par ailleurs, la dépense d'ARS (hors majoration exceptionnelle) est plus de deux fois supérieure au montant total, estimé par la Cour, des dépenses d'aide facultative à la scolarité prises en charge par les collectivités locales⁶⁵³ (831 M € en 2020)⁶⁵⁴. La plupart des communes fournissent les livres aux élèves du primaire et des départements soutiennent les dépenses de restauration des collégiens et attribuent des aides complémentaires aux élèves boursiers. Toutes les régions métropolitaines (hormis la Corse) prennent en charge, directement ou non, les manuels des lycéens et le premier équipement professionnel dans les filières techniques et des voies

⁶⁵³ Elles assurent également l'entretien des bâtiments et l'équipement des établissements publics d'enseignement.

⁶⁵⁴ Les aides accordées par certaines entreprises ne sont pas prises en compte dans cette enquête de la Cour, qui porte sur les dispositifs publics.

technologiques. Des départements et certaines régions financent l'équipement informatique et l'accès à la culture et au sport.

Les aides financières des collectivités territoriales à la scolarité

Selon une étude de *l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales*⁶⁵⁵ consacrée aux coûts locaux de l'éducation en 2018, la dépense de fournitures achetées par les communes atteint 55 € en moyenne par élève, soit, pour 4,2 millions d'élèves scolarisés en 2020 dans les écoles publiques élémentaires, un coût de 230 M€.

Sur la base des informations recueillies par la Cour auprès de 22 départements (sur les 101 interrogés), représentant 20 % des effectifs des collèges publics et privés, le total extrapolé des aides aux collégiens prises en charge ou financées par les départements s'élèverait à 211 M€ en 2020, dont 9 M€ au titre de la crise sanitaire. L'aide à la restauration scolaire en représenterait 46 %, l'équipement informatique 30 %, les compléments aux bourses 11 % et l'aide aux activités culturelles et sportives 8 %.

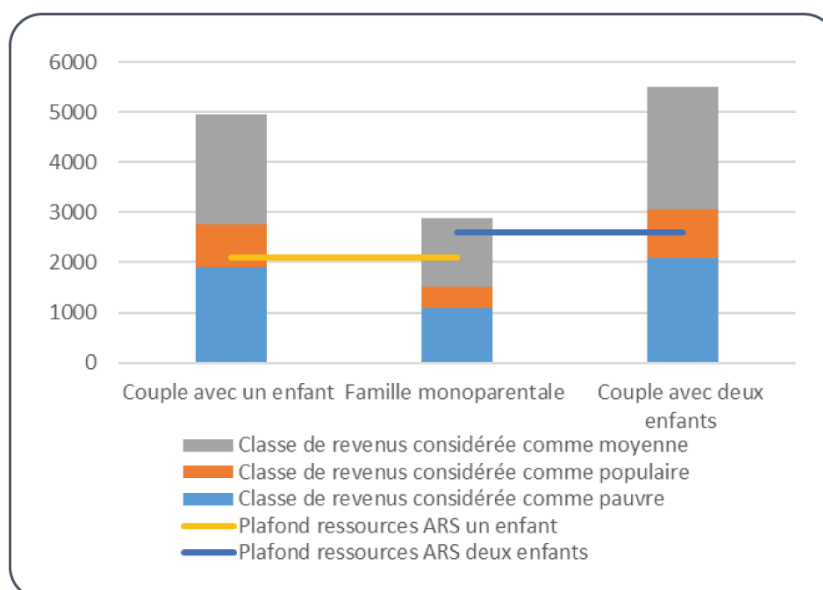
Les réponses de huit régions sur les dix-sept sollicitées, représentant 52 % des effectifs des lycées publics et privés, permettent d'évaluer, par extrapolation, l'aide apportée par ces collectivités à 390 M€ en 2020, dont 17 M€ au titre de la crise sanitaire. 40 % des aides concernent l'équipement informatique, 36 % les manuels et 8 % l'équipement professionnel.

2 - Une aide significative pour les familles aux revenus les plus modestes

En 2019, 46 % des familles affiliées au régime général ayant au moins un enfant scolarisé entre six et dix-huit ans bénéficiaient de l'ARS, soit 3,029 millions d'allocataires. C'est la deuxième prestation versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) au regard du nombre d'allocataires, derrière les allocations familiales (4,9 millions en 2019) et devant l'aide personnalisée au logement (2,8 millions).

⁶⁵⁵ L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire* – Collecter Analyser Partager n°10, Novembre 2019.

**Graphique n° 24 : comparaison des revenus mensuels (2018)
des familles avec les plafonds mensuels de ressources,
pour un et deux enfants (en euros)**



Source : Cour des comptes à partir des données de l'observatoire des inégalités et des données de l'Insee

Les plafonds de ressources, fixés en fonction du nombre d'enfants indépendamment du nombre d'actifs au sein de la famille, couvrent les revenus mensuels⁶⁵⁶ des couples des classes considérées comme pauvres⁶⁵⁷ et seulement une partie de ceux des classes considérées comme populaires⁶⁵⁸ selon la terminologie retenue par l'observatoire des inégalités, comme l'illustre le graphique précédent.

La part des enfants de six à dix-huit ans au titre desquels l'allocation est servie est restée stable, à 53 %, entre 2014 et 2019.

L'ARS bénéficie en 2020, pour la moitié de ses allocataires, aux familles monoparentales⁶⁵⁹, qui disposent de revenus plus faibles en

⁶⁵⁶ Par ménage, après impôts et prestations sociales.

⁶⁵⁷ Le seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian.

⁶⁵⁸ Les catégories populaires ont des revenus allant jusqu'aux 30 % des plus bas revenus.

⁶⁵⁹ Elles sont 1,482 millions à percevoir l'ARS, soit près de la moitié des allocataires (49 %), alors qu'elles représentent 23 % des ménages avec enfants.

moyenne. Depuis 2010, leur nombre a progressé plus rapidement (+ 25 %) que celui de l'ensemble des allocataires (+ 4 %).

Les textes n'affectant pas l'ARS à certaines dépenses, elle doit permettre de couvrir la diversité des coûts liés à la rentrée scolaire : fournitures scolaires, dépenses concernant l'habillement, l'assurance, la cantine, le transport, l'ameublement ou l'équipement informatique et numérique⁶⁶⁰. Elle contribue ainsi à réduire la précarité des familles modestes, alors que le taux de pauvreté des enfants reste supérieur à la moyenne nationale (21 %, contre 14,8 % en 2018)⁶⁶¹.

Elle est l'un des dispositifs d'aide à la rentrée scolaire les plus généreux parmi ceux mis en place par les pays de l'OCDE.

Les aides comparables dans certains pays de l'OCDE

Huit pays de l'Union européenne, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Irlande, le Luxembourg, la Pologne et le Portugal, ainsi que le Canada et le Royaume-Uni parmi les pays de l'OCDE, versent une aide à la scolarité, sous condition de revenus pour la moitié d'entre eux.

Cette aide n'est pas affectée, sauf en Allemagne (fournitures scolaires), en Irlande et au Royaume-Uni (uniformes scolaires).

Le montant relatif de l'aide est l'un des plus élevés en France, où il atteint un quart du montant du salaire brut minimum hors la majoration exceptionnelle de 100 euros, contre 10 % en Allemagne⁶⁶².

B - Un dispositif simple à gérer, des évolutions possibles en faveur des familles les plus modestes

L'accès simplifié et largement automatique à l'ARS permet de couvrir toutes les familles visées, en limitant le risque d'erreurs et de

⁶⁶⁰ Sondage réalisé en 2013 à l'initiative de la Cnaf auprès de 2 000 familles allocataires.

⁶⁶¹ Selon la Cnaf, l'ARS diminue de 2,5 points en 2019 la part de personnes vivant sous le seuil de pauvreté parmi ses bénéficiaires, qui baisse ainsi de 41,2 % à 38,7 %.

⁶⁶² Source *Eurostat*. Ce taux est de 9 % à 16 % en Irlande, 5 % à 7 % au Portugal, 5 % à 11 % au Luxembourg, 4 % en Pologne, 1 % à 5 % en Belgique. La Bulgarie se distingue par un niveau très supérieur (41 %).

fraude. Des évolutions sont envisageables pour accroître le soutien apporté aux familles dans les situations les plus difficiles.

1 - Une gestion simple et d'un coût limité

S'agissant des enfants âgés de six à seize ans et sous réserve de la mise à jour des ressources et de la situation familiale, l'ARS est versée de manière automatique par les CAF pour les ressortissants du régime général⁶⁶³ et par les caisses de la MSA pour ceux du régime agricole.

a) Une gestion largement automatisée

L'ARS compte parmi les prestations versées par les CAF les mieux identifiées, avec les allocations familiales et l'aide personnalisée au logement. Le risque de non recours se concentre sur les familles ne percevant aucune autre prestation de la branche famille.

Pour autant, elle fait l'objet d'opérations de communication ciblée, une campagne annuelle visant notamment les familles ayant des enfants âgés de 16 à 18 ans, qui doivent attester sur l'honneur de leur scolarisation. De telles opérations seraient moins nécessaires si une information sur l'ARS était apportée aux familles lors de l'inscription des enfants dans l'établissement scolaire, selon des modalités à définir.

D'une gestion simple, l'ARS génère seulement 3 % des créances frauduleuses de la Cnaf et 1 % des montants d'indus frauduleux, alors qu'elle représente 6,5 % du volume annuel de l'ensemble des prestations versées. Elle fait l'objet de contrôles spécifiques sur pièce ou sur place (nombre et résidence des enfants), au-delà des vérifications plus générales des conditions de liquidation des prestations familiales portant sur la situation des familles ou par exploration des données sur les dossiers à risque (« *data mining* »).

Pour autant, les contrôles des pièces justificatives, telle que l'attestation sur l'honneur de scolarité due pour les enfants de seize à dix-huit ans, restent formels. L'accès aux listes d'élèves des lycées et collèges permettrait aux organismes de vérifier que les élèves sont bien scolarisés.

⁶⁶³ Qui représentent 97 % des familles allocataires et des enfants bénéficiaires en 2020.

b) Le calcul des revenus et les modalités de versement

L'ARS, dispositif simple et bien identifié par les familles, mérite d'être adapté s'agissant de la prise en compte des revenus. Considérer ceux de l'année N-2 pour évaluer le niveau des ressources du foyer pénalise les familles modestes lorsqu'elles sont confrontées à des accidents de vie⁶⁶⁴, familiaux ou professionnels. Des travaux sont engagés pour étendre à l'ARS l'approche mise en œuvre pour le calcul de l'allocation personnalisée au logement, qui retient les revenus du trimestre précédent à partir des données du dispositif ressources mensuelles (DRM).

Les modalités de versement de l'ARS méritent, en revanche, d'être maintenues. Le législateur n'a pas entendu contraindre l'utilisation de cette allocation en la réservant à l'acquisition de certains produits ou services. Les associations de parents d'élèves sont, pour ces raisons, opposées à l'option parfois évoquée de bons d'achats ou de cartes prépayées, dont elles font valoir la complexité et le caractère stigmatisant pour les familles.

Le versement de l'ARS avec les allocations familiales⁶⁶⁵ (ou son attribution en deux fois au cours de l'année⁶⁶⁶) réduirait la visibilité du soutien au pouvoir d'achat apporté à la rentrée scolaire sans simplifier la gestion de l'allocation, du fait de la différence des règles d'éligibilité⁶⁶⁷ et de prise en compte des revenus entre ces deux allocations.

2 - Une allocation faiblement modulée dans ses montants

a) Une allocation insuffisamment différenciée selon les classes d'âge

Depuis l'étude réalisée en 2015 par le ministère de l'éducation nationale sur les coûts de la rentrée scolaire⁶⁶⁸, les seules données

⁶⁶⁴ Les ruptures familiales (séparation, décès) et la perte de revenus entre N-2 et N, consécutives au chômage, au passage aux minima sociaux (RSA, AAH), à la cessation d'activité pour élever un enfant, au passage en activité partielle, ou au départ à la retraite, peuvent être actualisées (neutralisation ou abattement forfaitaire de 30 %).

⁶⁶⁵ Comme le pratiquent l'Autriche et le Portugal (majorations), la Belgique et le Luxembourg (versement en même temps).

⁶⁶⁶ Dispositif retenu en Allemagne et en Bulgarie.

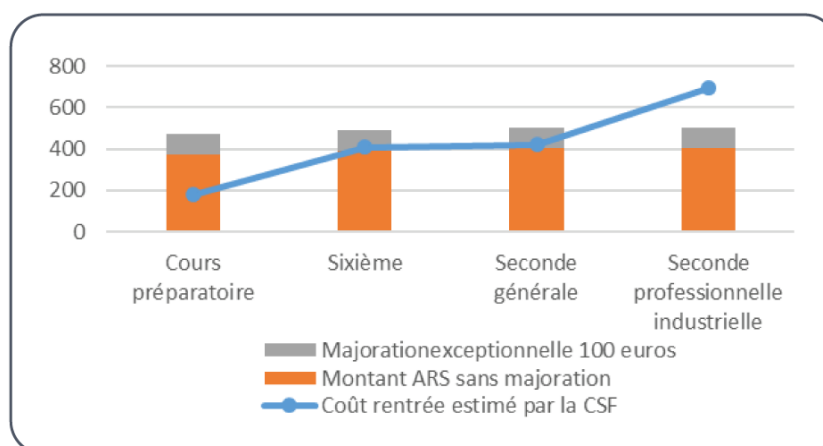
⁶⁶⁷ Allocations familiales attribuées à partir du second enfant, contrairement à l'ARS.

⁶⁶⁸ Selon le ministère de l'Éducation nationale (Depp), la dépense moyenne des familles pour une année d'études d'un enfant était, en 2015, de 580 € pour un écolier, de 890 € pour un collégien et de 1 160 € pour un lycéen. Une scolarité en lycée professionnel coûtait en moyenne 130 € de plus qu'en lycée général ou technologique.

disponibles à ce sujet proviennent des associations familiales. L'ensemble de ces études montrent que la dépense augmente de façon significative avec le niveau de scolarisation, variant du simple au double entre un écolier et un lycéen.

Selon l'enquête annuelle réalisée par la Confédération syndicale des familles, l'ARS (hors majoration exceptionnelle) couvrirait très largement le coût de la rentrée 2020 d'un enfant en cours préparatoire, était juste pour un collégien entrant en sixième ou un lycéen en seconde générale et très insuffisante pour un lycéen en seconde professionnelle⁶⁶⁹, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 25 : montant de l'ARS en 2020, avec et sans majoration exceptionnelle comparé au coût de la rentrée scolaire selon le niveau de scolarisation (en euros)



Source : Cour des comptes, données de la Confédération syndicale des familles de France (CSF)

Ainsi, l'écart entre l'ARS attribuée en 2021 pour un enfant scolarisé à l'école élémentaire (370,31 €) et un lycéen (404,28 €) n'est que de 34 €, sans commune mesure avec la forte disparité des dépenses à couvrir.

Or, le premier confinement a mis en lumière, malgré un taux d'équipement très élevé des jeunes de plus de 12 ans (91 % en 2019), le besoin d'un outil informatique dédié pour le travail à distance des élèves et

⁶⁶⁹ Les élèves des lycées professionnels, qui représentaient 28 % des effectifs lycéens en 2019, sont davantage issus de familles moins favorisées.

la nécessité d'équipement et de connexion numérique adaptés, comme la Cour l'a relevé dans son rapport public annuel de 2021.

Cependant, la modulation des montants de l'ARS selon les classes d'âge, plus marquée qu'en France dans plusieurs pays européens⁶⁷⁰, ne peut s'apprécier qu'en tenant compte des autres aides à la scolarité.

b) Parmi les soutiens à la scolarité, une aide fiscale à reconsidérer

L'État octroie des bourses d'études aux collégiens et aux lycéens, sous conditions de ressources, ainsi que des primes d'internat et d'équipement, des bourses au mérite liées au statut d'élève boursier et une prime de reprise d'études. Ces bourses bénéficient à 1,5 millions d'élèves issus de familles dont les revenus sont inférieurs à un plafond, lui-même inférieur au plafond de ressources de l'ARS⁶⁷¹, ce qui explique qu'elles concernent deux fois moins de collégiens et lycéens que l'ARS.

L'enquête réalisée par la Cour montre en outre la grande diversité des aides ciblées apportées aux familles éligibles à l'ARS par les collectivités locales. Pour les lycéens des filières professionnelles, le montant de l'ARS peut, ainsi, se trouver complété, pour les familles éligibles, par l'aide individuelle qu'accordent les régions à ces élèves et par la prime d'équipement versée par l'État aux seuls élèves boursiers de ces filières⁶⁷².

Enfin, indépendamment de l'ARS, une réduction d'impôt pour frais de scolarité, d'un montant de 61 € pour un enfant scolarisé au collège et de 153 € pour un lycéen, est accordée aux ménages imposables, pour un coût global de 170 M€ en 2019. Contrairement à l'ARS, qui cible les familles aux revenus les plus bas dans une logique redistributive, ce dispositif fiscal bénéficie à tous les ménages au-dessus du seuil d'imposition, quel que soit le niveau de ressources, soit 2,2 millions de ménages bénéficiaires. Sa suppression permettrait, à coût constant pour les finances publiques, d'abonder la dépense d'ARS au bénéfice des familles

⁶⁷⁰ Le montant de l'aide à la scolarité est modulé selon l'âge des élèves, dans un rapport de 1 à 2 au Luxembourg et en Irlande et de 1 à 4 en Belgique. Il est, en revanche, indépendant de l'âge ou du niveau de scolarisation de l'enfant en Allemagne, en Pologne et en Autriche, au Portugal, au Canada et au Royaume-Uni.

⁶⁷¹ En 2020 les plafonds de ressources annuelles étaient inférieurs à ceux des bénéficiaires de l'ARS de 38 % pour les collégiens et de 25 à 38 % pour les lycéens.

⁶⁷² Prime de 341,71 euros (montant 2020) pour l'achat du premier équipement de base.

allocataires exposées aux dépenses les plus élevées⁶⁷³. Elle serait également l'occasion de considérer la situation des lycéens ayant redoublé au cours de leur scolarité et qui, âgés de dix-huit ans à la rentrée scolaire⁶⁷⁴, se trouvent exclus du bénéfice de l'ARS.

⁶⁷³ À titre d'illustration, une augmentation de 50 € du montant de l'ARS attribué pour un collégien et pour un lycéen et de 100 € pour un lycéen inscrit dans une filière professionnelle aurait un coût d'environ 170 M€.

⁶⁷⁴ Selon une estimation du ministère de l'Éducation nationale (2016), 27 % des élèves entrant en terminale étaient dans ce cas, soit 94 000 lycéens. Prolonger le bénéfice de l'ARS pour ces lycéens aurait un coût annuel estimé à 38 M€, sur la base du montant de l'ARS accordé en 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'allocation de soutien aux personnes âgées et l'allocation de rentrée scolaire visent l'une et l'autre les personnes ou familles les plus fragiles parmi les populations auxquelles elles sont destinées. L'objectif de soutien aux revenus et de lutte contre la précarité que leur a assigné le législateur a été poursuivi par des revalorisations conséquentes décidées par les pouvoirs publics. Ainsi, le taux de pauvreté est plus bas parmi les personnes âgées que dans l'ensemble de la population du fait, notamment, du cumul fréquent de l'Aspa avec les aides au logement, et l'ARS apporte un soutien significatif aux revenus des familles modestes avec enfants scolarisés au moment de la rentrée. Ces deux prestations de solidarité représentent une dépense publique importante pour la collectivité.

Par-delà ce constat commun, le contraste est fort entre ces deux dispositifs. Les revalorisations de l'Aspa ont porté sur le plafond de ressources des ménages, entraînant dans la période récente une hausse du nombre des allocataires. Celles qui ont concerné l'ARS ont porté sur les montants de l'allocation, de sorte que la dépense a ciblé un nombre plutôt stable de foyers parmi les plus modestes.

Sur le plan de la gestion, les règles d'éligibilité, de calcul et de liquidation de l'ARS sont simples et se prêtent à une automatisation des processus propre à limiter les risques d'erreurs et de fraude, tout en assurant une forte reconnaissance de l'ARS par les familles. L'Aspa se caractérise, à l'inverse, par la complexité des règles d'éligibilité et par une efficacité insuffisante des contrôles en place. Sa notoriété faible auprès des publics concernés est à l'origine d'un taux de non recours élevé, auquel contribue la récupération sur succession.

La fiabilisation de la gestion de l'Aspa suppose un renforcement des dispositifs de contrôle interne, une simplification des règles, dont la Cnav a engagé l'étude en 2020, et un accès élargi aux données détenues par les administrations relatives à la situation et aux ressources des allocataires. La mise en place du dispositif ressources mensuelles (DRM), qui doit également permettre la prise en compte de revenus contemporains pour les bénéficiaires de l'ARS, est essentielle à cet égard.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées :

40. *Mieux intégrer les spécificités de l'Aspa dans la définition et la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne et en mesurer l'efficacité au travers d'un indicateur spécifique de risque résiduel, dont l'analyse permettra une amélioration de la qualité de la liquidation (ministère chargé de la sécurité sociale et de la santé, Cnav, CCMSA) ;*
41. *S'appuyer sur l'analyse de données pour identifier les bénéficiaires potentiels de l'Aspa et renforcer les actions d'information en leur direction, dans le but de réduire le taux de non-recours (caisses de retraite) ;*
42. *Engager un chantier de simplification des règles encadrant l'Aspa et intensifier les travaux de dématérialisation et d'automatisation de ses processus de gestion (ministère chargé de la sécurité sociale et de la santé, FSV, Cnav, CCMSA) ;*

Pour l'allocation de rentrée scolaire :

43. *Utiliser dès que possible le dispositif ressources mensuelles (DRM) pour permettre la prise en compte des ressources plus récentes que celles de l'année N-2 (Cnaf) ;*
44. *Mettre à l'étude, dans un souci de cohérence et de simplification, la suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et le redéploiement de la dépense, à coût budgétaire constant, pour ajuster les montants de l'ARS attribuée aux collégiens et lycéens des familles modestes (ministère chargé du budget).*