

livre



vert vers

**un revenu
de Solidarité
active**



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE HAUT COMMISSAIRE
AUX SOLIDARITÉS ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETÉ

livre
vert vers
un revenu
de Solidarité
active

le haut commissaire
aux Solidarités actives
contre la pauvreté

février 2008



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE HAUT COMMISSAIRE
AUX SOLIDARITÉS ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETÉ

avant-propos

Il y a vingt ans, on pouvait vivre en France sans avoir droit au moindre revenu. La loi du 1er décembre 1988, en créant le RMI (revenu minimum d'insertion), a mis fin à cette situation. Toute personne résidant régulièrement en France a désormais droit à un revenu minimum, en mars 2008 de 447 euros par mois pour une personne seule. Le RMI est l'un des 9 minima sociaux, avec notamment l'allocation adulte handicapé (AAH), le minimum vieillesse, l'allocation parent isolé (API), l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Six millions de personnes ont des ressources qui dépendent de ces minima.

Ces personnes vivent pour la plupart sous le seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est calculé en prenant 60% du revenu médian de la population française, c'est-à-dire actuellement 817 euros par personne et par mois. On peut d'ailleurs être pauvre en travaillant. C'est le cas d'une personne seule qui travaille à mi-temps, payée au SMIC, ou d'une mère isolée de deux enfants qui travaille à plein-temps, toujours au SMIC. Les travailleurs pauvres sont les personnes qui, bien que travaillant, ont des revenus totaux (c'est-à-dire le salaire et les prestations sociales) inférieurs au seuil de pauvreté. On estime qu'elles sont 1,5 million.

Depuis plusieurs années, la proportion de la population française qui vit sous le seuil de pauvreté ne diminue plus, et 7,1 millions de personnes sont aujourd'hui dans cette situation. Le nombre de personnes vivant du RMI a augmenté très sensiblement, de même que la part des travailleurs pauvres. De plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus. Il est des cas où la reprise du travail se traduit par une stagnation des ressources. Les gains du travail sont annulés par la diminution des prestations sociales versées en l'absence d'emploi. Parfois, la reprise du travail conduit à un appauvrissement : dépenses supplémentaires (transports, garde d'enfants) sans augmentation des revenus.

Cette situation n'est pas nouvelle. Mais les solutions apportées jusqu'à présent n'ont pas été suffisantes pour y remédier. En 1998, dix ans après la création du RMI, a été inventé un système d'intéressement, permettant aux allocataires du RMI de conserver une partie de leurs allocations pendant la première année de retour au travail. Une loi de 2006 a transformé ce mécanisme en prime forfaitaire. Parallèlement, pour inciter au retour au travail, a été créée en 2001 une prime pour l'emploi. Mais il a été montré que la prime pour l'emploi (PPE) n'a pas eu l'effet incitatif attendu : son effet, dilué sur une très large population, est trop faible. Ces différentes réformes, conjuguées avec les différentes aides locales, ont abouti à un système d'une complexité telle qu'il est difficile de prédire les revenus d'une personne qui reprend un travail, augmente son activité ou tout simplement bénéficie d'une augmentation de salaire.

Pendant cette période, l'écart entre le revenu minimum et le salaire minimum s'est accru. Le système n'est plus tenable. Avec les règles actuelles, une augmentation du RMI accroît le nombre des situations dans lesquelles le retour au travail n'est pas rémunérateur.

Les augmentations du SMIC, quant à elles, n'ont pas évité l'émergence de travailleurs pauvres, et une augmentation du coût du travail peut avoir un effet d'éviction du marché du travail de personnes peu qualifiées.

C'est pour répondre à ces problèmes – retour au travail non rémunérateur, pauvreté au travail, soutien au pouvoir d'achat des personnes à faible revenu, complexité du système d'aide – qu'a été conçu le **revenu de Solidarité active (rSa)**.

Il résulte des réflexions d'une commission créée en 2005 pour proposer des mesures de réduction de la pauvreté et composée de personnalités issues des associations de lutte contre l'exclusion, des associations familiales, des syndicats, des entreprises, des collectivités territoriales et du Parlement.

Qu'est-ce que le revenu de Solidarité active ?

Le **revenu de Solidarité active** est une prestation sociale, calculée en fonction des revenus du travail, de la situation familiale et des autres ressources d'un ménage. Il joue le rôle de revenu minimum, quand les ménages n'ont aucune ressource. Il complète les revenus du travail, pour ceux dont les revenus sont trop faibles pour sortir de la pauvreté ou se situent au bas de l'échelle des salaires. Le **revenu de Solidarité active** est conçu de telle sorte qu'une augmentation des revenus du travail se traduise toujours par une amélioration des ressources. Ce n'est plus une allocation différentielle dont on soustrait les revenus du travail.

Pourquoi le revenu de Solidarité active est-il plus simple ?

Le **revenu de Solidarité active** apporte une simplification considérable, par rapport au système actuel. Il se substitue à plusieurs prestations. Il est destiné à remplacer le RMI, l'API, la PPE, les primes de retour à l'emploi et peut-être l'ASS. Sa mise en œuvre pourra s'accompagner d'une réforme de l'AAH pour que les personnes handicapées qui perçoivent cette allocation ne soient pas pénalisées lorsqu'elles reprennent du travail.

Pourquoi est-il plus équitable ?

Aujourd'hui, deux personnes qui ont le même salaire, les mêmes charges de famille peuvent avoir des ressources différentes, selon qu'elles sont ou non passées par les minima sociaux. Les personnes qui ont perçu le RMI l'année précédente conservent une fraction de cette allocation alors que d'autres ne perçoivent que leur salaire. Le **rSa** rétablit une équité en donnant aux travailleurs pauvres et à bas salaire, calculé en fonction des charges familiales.

Pourquoi réduit-il la pauvreté ?

Le **rSa** a deux effets sur la pauvreté. Il a un effet immédiat pour les travailleurs pauvres qui voient leurs revenus complétés. On estime qu'avec la mise en place du **rSa** ce sont près de un million de personnes qui pourraient franchir immédiatement le seuil de pauvreté. En outre, il apporte un complément de pouvoir d'achat à plusieurs millions de personnes en bas de l'échelle des salaires. Mais le **rSa** a aussi un effet indirect sur la pauvreté. En garantissant que le travail devient rémunérateur, il permettra à des personnes allocataires du RMI de pouvoir reprendre du travail plus facilement qu'aujourd'hui.

Pourquoi incite-t-il à reprendre le travail ?

Le système actuel est désincitatif. Ce constat n'emporte pas de jugement moral. Il signifie simplement que, lorsque les ressources d'une personne sont très faibles, il n'est pas possible de lui demander de reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas, voire qui diminuent. En supprimant cet effet, on fait donc sauter un obstacle au retour au travail. Avec le **rSa**, toute personne seule qui reprend un travail verra systématiquement ses ressources mensuelles augmenter.

Qui sera concerné par le rSa ?

Parmi les bénéficiaires les plus nombreux seront des personnes qui travaillent, qui toucheront ainsi davantage que la prime pour l'emploi. Les autres bénéficiaires seront les allocataires de minima sociaux. Pour eux, la création du **rSa** sera neutre s'ils ne reprennent aucune activité. Elle sera positive dès la première heure travaillée.

Quelles sont ses implications ?

Le **rSa** s'inscrit dans une politique plus générale d'insertion professionnelle et sociale. Sa création doit conduire à mieux accompagner vers l'emploi des personnes qui souvent ne bénéficient d'aucun mécanisme d'insertion professionnelle. Ces dimensions essentielles de la réforme sont discutées dans le cadre du « grenelle de l'Insertion ». La création du **rSa** offre l'occasion de repenser l'insertion professionnelle pour qu'il n'y ait plus des catégories de personnes auxquelles rien n'est proposé dans ce domaine.

Qu'attendre des expérimentations ?

Le processus des expérimentations permet d'apporter des enseignements précieux pour l'élaboration de cette réforme :

- il teste la capacité d'acteurs différents à se coordonner sur un projet commun qui concerne aussi bien l'accompagnement social que l'insertion professionnelle ;
- il donne des éléments de réponse aux multiples questions de faisabilité technique, de calcul et de versement d'une prestation nouvelle ;
- il fournit des connaissances précises sur les comportements des acteurs ;
- il produit des données solides sur les coûts et les économies générés par le nouveau dispositif en fonction des conditions de retour vers l'emploi ;
- il permet de mieux identifier les autres obstacles au retour à l'emploi et la manière d'y apporter des réponses sur mesure ;
- il donne des éléments de comparaison entre les territoires concernés par l'expérimentation et ceux qui ne le sont pas, soumis à évaluation par un comité indépendant.

Comment réussir le rSa ?

Si le rSa apporte des simplifications considérables, la transition d'un système à un autre n'est jamais facile. Les expérimentations conduites par de nombreux départements volontaires sur une partie de leur territoire permettent de tirer des enseignements pour une mise en œuvre efficace. Les expérimentations apportent des garanties sur la faisabilité opérationnelle du rSa.

La deuxième condition de réussite du rSa tient à ce que ses effets ne soient pas amoindris par un comportement d'employeurs qui prendraient prétexte de ce complément de revenu pour justifier des salaires faibles et des emplois précaires. Ce sera l'objet de la discussion qui s'ouvre au printemps avec les partenaires sociaux dans le cadre du conseil d'orientation pour l'emploi de leur faire prendre des engagements qui conjurent ce risque.

La troisième condition tient à l'instauration d'un véritable équilibre entre les droits et les devoirs des bénéficiaires afin de renforcer leur incitation à exercer un emploi.

un livre vert... ouvert

Le projet du rSa est un projet complexe, qui concerne de nombreuses personnes, qui touche à un sujet difficile, qui implique de multiples acteurs. C'est pourquoi une attention particulière est portée sur les concertations et sur la préparation de conditions de mise en œuvre opérationnelle. L'étape du Livre vert, qui n'est qu'une étape dans la construction du projet, est donc une étape particulièrement importante.

La formule du Livre vert permet de recueillir des positions sur des questions en débat. Ce Livre vert intervient à un moment où d'importantes options restent ouvertes, où de nombreux points doivent être approfondis. Les réponses à ces questions peuvent avoir une influence sur des équilibres sensibles : l'équilibre entre les droits et les devoirs ; l'équilibre entre la solidarité nationale et les politiques sociales territoriales ; l'équilibre entre différents services publics concernés par une prestation nouvelle et par l'accompagnement des publics ; le périmètre même des publics concernés. Et plusieurs autres questions sur lesquelles la création du rSa aura obligatoirement un impact. Nous avons regroupé ces questions autour de 15 principales, qui ont émergé des mois de travaux conduits jusqu'à présent entre les ministères concernés ou dans le cadre d'un groupe consultatif auquel ont été conviés les représentants d'une trentaine d'organisations : syndicats, associations, collectivités territoriales. Ce sont aussi, pour certaines, des questions qui sont apparues au moment de la mise en place des programmes expérimentaux. Il nous a semblé que ces questions ne pouvaient être tranchées sans une phase de débat préalable la plus large possible et que ce débat pouvait être mené de plusieurs manières coordonnées.

En premier lieu, dans l'enceinte du conseil d'orientation pour l'emploi, qui a l'habitude de discuter de projets de réformes concernant le marché du travail. C'est notamment dans ce conseil que pourra être approfondie la question de l'impact du rSa sur le marché du travail et, sur la qualité de l'emploi et sur la manière dont la réforme doit être conçue pour que cet impact soit le plus favorable possible à la réduction de la précarité au travail.

En deuxième lieu, dans les groupes de travail du « grenelle de l'Insertion », auxquels participe l'ensemble des parties prenantes (associations, syndicats, employeurs, organismes d'insertion, collectivités territoriales...). C'est dans ces groupes de travail que pourront être discutées la question des droits et devoirs, celles des parcours d'insertion, de l'accès à la formation, de l'accompagnement professionnel.

En troisième lieu, sous une forme plus large, ouverte non seulement aux organismes représentatifs, mais aussi aux praticiens, aux personnes concernées, aux acteurs de terrain qui pourront faire part de leurs contributions, ou faire parvenir des questions ou des propositions qui n'auraient pas été intégrées dans ce Livre vert.

Ces trois séries de contributions devraient être rassemblées d'ici à la fin du mois de mai pour pouvoir définir les principales caractéristiques du rSa. L'impact budgétaire du rSa dépendra bien évidemment des options qui seront retenues. Non seulement parce que ces options détermineront le coût initial du rSa, mais aussi parce que du bon choix des options dépendra l'efficacité du rSa à augmenter le taux d'emploi et réduire le nombre de travailleurs pauvres.

Sur la base du résultat de ce processus de consultation, le gouvernement affinera son projet de réforme qui pourrait être présenté à l'automne 2008 au Parlement.

comment répondre au livre vert ?

Concrètement, le Livre vert est destiné à tous ceux qui souhaitent faire valoir leur position sur le processus de réforme en cours. Une version est disponible en ligne sur le site www.livrevert-rsa.gouv.fr

Pour contribuer à cette réforme, vous pouvez nous transmettre une réponse argumentée à tout ou partie des 15 questions présentées dans ce document. Cette réponse doit nous parvenir avant le 1er mai 2008.

Une synthèse de la consultation sera réalisée avant le 15 mai 2008.

Ces documents sont à adresser à :

Consultation Livre vert

haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

59 avenue de Ségur

75007 Paris

Ils peuvent également être adressés sous format électronique à l'adresse :

livre-vert@pm.gouv.fr

Pour approfondir la réflexion dans la réponse aux 15 questions posées, des éléments d'information complémentaires seront mis en ligne tout au long du processus de consultation, sur le site www.livrevert-rsa.gouv.fr

introduction

Le système des minima sociaux et des incitations financières à l'exercice d'une activité professionnelle doit être réformé.

En effet, pour une part de plus en plus importante de la population, les minima sociaux sont devenus des maxima tandis que, pour une proportion croissante de ménages, le travail ne suffit pas à franchir le seuil de pauvreté. De plus, les ménages bénéficiaires de la prime pour l'emploi n'en voient pour la plupart ni l'effet incitatif au travail ni l'effet de soutien du pouvoir d'achat. Cette situation a pour conséquence que le travail n'est plus, pour les populations les plus modestes, un facteur suffisant de sortie de la pauvreté et de promotion sociale. En ce sens elle fragilise le pacte social.

L'ambition du **revenu de Solidarité active** est de modifier en profondeur l'exercice de la solidarité. Il a pour fondement l'idée selon laquelle la sortie de la pauvreté passe principalement par le travail, en faisant des revenus d'activité le socle des revenus de la personne. Avec le **rSa**, la solidarité complète ces revenus et donne un accès plus large à un accompagnement professionnel, renforcé si nécessaire d'un accompagnement social, pour accéder à un emploi de qualité.

La proposition de création d'un **rSa** a été formulée en 2005 par la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Elle était le produit des réflexions conjointes de ses membres, qui rassemblaient des représentants des partenaires sociaux, des associations familiales, des associations de lutte contre l'exclusion, des collectivités territoriales, des administrations de l'Etat ainsi que quelques personnalités choisies intuitu personae. Parmi les quinze propositions de ce rapport, le **rSa** fait figure de proposition centrale, présentée comme la nouvelle équation sociale. Tant qu'il n'est pas possible de combiner revenus de solidarité et revenus de travail et d'assurer que le travail paie, aucune politique de lutte contre la pauvreté n'est possible. C'est la raison pour laquelle elle fait l'objet de ce projet de réforme. Pour atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans, il faudra par ailleurs conduire d'autres politiques transversales, notamment pour promouvoir l'accès au logement ou l'accès aux soins.

Dans leur lettre de mission de juillet 2007, le président de la République et le Premier ministre ont demandé au haut commissaire aux Solidarités actives de mettre en œuvre cette réforme. Elle concourra à atteindre l'objectif national de lutte contre la pauvreté que le gouvernement a fixé en octobre 2007 : réduire d'un tiers la pauvreté en France en cinq ans.

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a offert aux conseils généraux la possibilité de lancer des expérimentations d'un nouveau dispositif d'incitation à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux préfigurant le **rSa**. Cette possibilité a été largement utilisée : quarante conseils généraux se sont portés candidats à l'expérimentation, qu'ils conduisent sur une partie de leur territoire. Ces expérimentations livreront des renseignements essentiels à la réussite de la réforme.

Les expérimentations sont toutefois réalisées en direction d'une partie seulement du public cible du **rSa** ; celui-ci inclut, au-delà des bénéficiaires de minima sociaux, l'ensemble des travailleurs tirant de leur activité des ressources modestes. La généralisation du **rSa** pose ainsi une série de questions supplémentaires qui sont développées dans le Livre vert.

extraits de la lettre de mission du président de la République et du Premier ministre au haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

[...] Le cœur de votre mission sera donc de transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté.

A cet effet, vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que toute activité apporte un revenu supplémentaire par rapport à une situation de seule assistance, pour que les nombreuses aides allouées aux personnes en difficulté soient versées en fonction de leurs revenus et pas de leur statut, et pour que le système d'aide sociale soit plus personnalisé, plus simple et plus équitable. Cela permettra au surplus de faciliter et de valoriser l'intervention des acteurs sociaux auprès des personnes en situation de précarité ou d'exclusion.

[...]

Si cela s'avère nécessaire pour atteindre le but recherché par la création du **revenu de Solidarité active**, et en liaison avec les autres ministres concernés, en particulier la ministre du Logement et de la Ville, vous proposerez enfin les aménagements utiles aux conditions d'attribution de l'ensemble des aides sociales et fiscales, des aides au logement et de la couverture maladie universelle. La réforme de la formation professionnelle, qui sera pilotée par la ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, a pour objet, pour sa part, notamment, de permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi de bénéficier en priorité de la formation professionnelle, et de favoriser l'évolution vers des emplois de qualité des personnes peu qualifiées ou en situation de précarité. Vous veillerez à ce que tel soit le cas.

Nous souhaitons que le **revenu de Solidarité active** soit créé à la fin de l'année 2008 et si possible avant.

pourquoi réformer ?

La création du **rSa** est une réponse à trois constats :

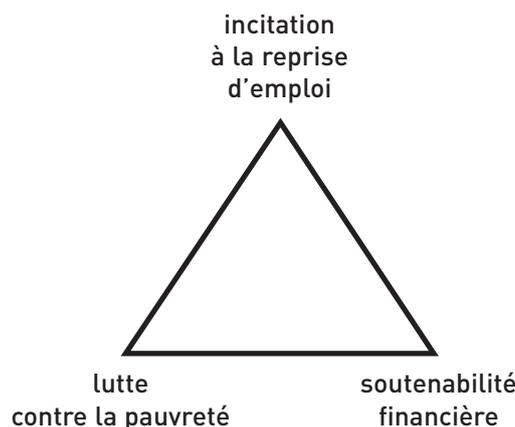
1. Les minima sociaux ne sont pas suffisamment performants pour permettre le retour à l'emploi de leurs allocataires. Vingt ans après la création du RMI, compte tenu de l'accroissement régulier du nombre des personnes qui touchent cette prestation et de l'évolution de leurs profils, il faut repenser ses mécanismes pour favoriser le retour à l'emploi de ses allocataires. L'analyse conduite sur le RMI est directement transposable à l'API. Les insuffisances de ces dispositifs tiennent à la fois aux règles des prestations et aux conditions d'accompagnement de leurs allocataires. En particulier, les situations sont encore fréquentes dans lesquelles les allocataires de minima sociaux perdent de l'argent quand ils reprennent ou accroissent une activité professionnelle.

Le **rSa** est une réponse à ce problème d'incitation financière en même temps qu'un moyen de remettre à plat les procédures d'accompagnement dans l'emploi de ses allocataires. Au-delà, l'ensemble des politiques d'insertion en direction des bénéficiaires des minima sociaux doit être renforcé.

2. La prime pour l'emploi, bien que coûteuse (4,2 Mds d'€), ne répond efficacement à aucun de ses objectifs : son effet sur le taux de chômage est sans doute limité ; son impact sur la pauvreté est également réduit. Cela tient principalement au fait que la prime est versée à un grand nombre de bénéficiaires, ce qui conduit à une grande dispersion de ses moyens. Le **rSa** est une réponse à ce problème en conduisant à un recentrage des moyens actuellement alloués au titre de la PPE au bénéfice des personnes qui ont les revenus les plus faibles.

3. Les travailleurs pauvres ne sont aujourd'hui soutenus que faiblement par le jeu combiné des minima sociaux et de la PPE. Dans le même temps, les inégalités qui se creusent à l'égard des personnes qui sont passées par les minima sociaux sont peu justifiables. Contrairement à la plupart de nos partenaires économiques, notre pays n'a pas conçu jusqu'à présent de réponse efficace à la croissance de la pauvreté en emploi. Le **rSa** constitue la pierre de touche d'une nouvelle stratégie destinée à relever ce défi.

La réforme qui est proposée est une pierre importante dans l'évolution de notre Etat providence. Elle répond à un défi commun à tous les systèmes de protection sociale européens arrivés à un stade de maturité, qui cherchent des solutions pour résoudre un « trilemme des Etats providence », c'est-à-dire la difficulté à concevoir des dispositifs qui concilient incitation à la reprise d'emploi, réduction de la pauvreté et soutenabilité financière.



qu'est-ce que le rSa ?

Le **rSa** est une prestation qui se substitue et transforme le RMI, l'API et, le cas échéant, d'autres minima sociaux, les systèmes d'intéressement des minima sociaux et la PPE. La substitution permet la simplification et la transformation permet l'efficacité.

Juridiquement, c'est une prestation sociale qui :

- remplace le RMI, l'API et, le cas échéant, d'autres minima sociaux, en l'absence de revenus d'activité ;
- complète les revenus d'activité en fonction de la composition de la famille quand un ou plusieurs membres de la famille travaillent, en remplaçant la PPE.

Le **rSa** offre à ses bénéficiaires un complément de revenu qui s'ajoute aux revenus d'activité quand la famille en perçoit, pour leur permettre d'atteindre un niveau de ressources qui dépend de la composition familiale et du montant des revenus du travail. L'allocation perçue est égale à la différence entre ce revenu garanti et les ressources du foyer. Contrairement au RMI qui est une allocation différentielle, le **rSa** est un dispositif dont le montant diminue chaque fois que les revenus augmentent mais dans une proportion moindre que cette augmentation, garantissant ainsi une progression régulière des ressources globales du ménage. Il s'agit en substance de permettre aux bénéficiaires de cumuler les revenus tirés du travail et une fraction de prestation sociale en faisant en sorte que les revenus du travail soient le socle des ressources.

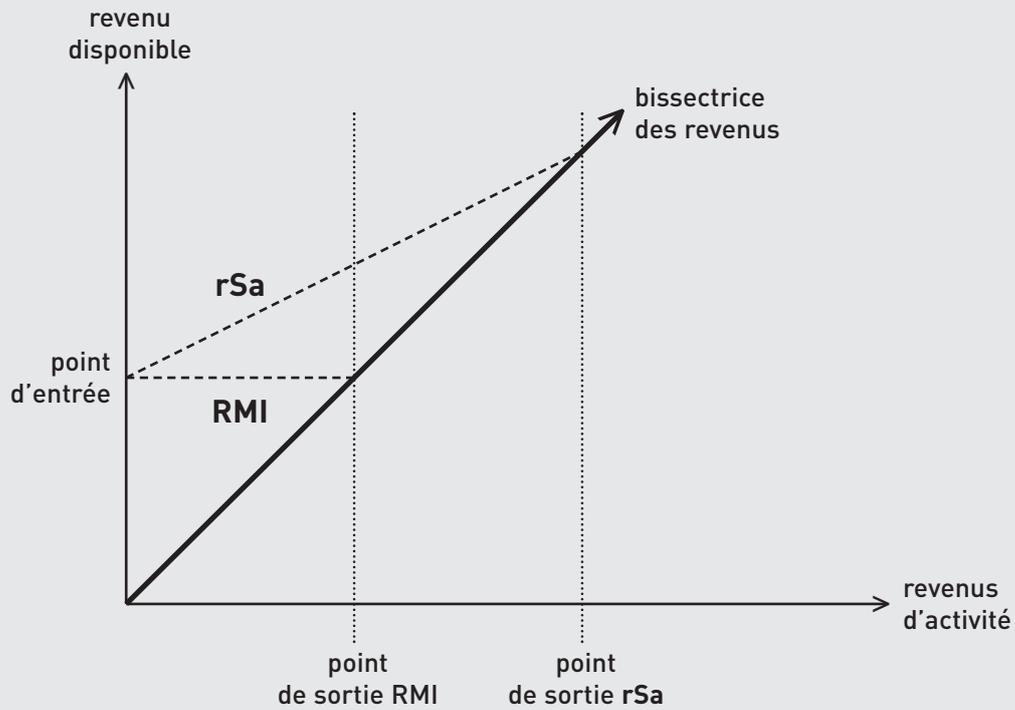
Quatre paramètres déterminent le montant du **rSa** versé à un individu :

- la situation familiale : le montant du **rSa** varie selon la situation familiale, comme c'est le cas actuellement pour le RMI, selon une échelle d'équivalence qui permet de valoriser l'impact sur les budgets de la taille des ménages¹. Des aménagements à cette règle peuvent être néanmoins envisagés.
- le niveau du minimum garanti (ou « point d'entrée du barème ») : ce revenu est déterminé en fonction du niveau actuel des minima sociaux. La création du **rSa** ne doit pas conduire à une dégradation du niveau de revenu des personnes qui vivent des minima sociaux. C'est dans cet état d'esprit que sont réalisés les travaux sur le barème du **rSa** et notamment son niveau en l'absence de revenu d'activité. On peut le résumer de la façon suivante : le niveau du minimum garanti du **rSa** correspond au niveau actuel des minima sociaux pour une configuration familiale donnée.
- le niveau des revenus d'activité professionnelle : ces revenus sont pour partie cumulables avec le revenu minimum garanti après application d'un taux de cumul qui garantit une progression régulière des ressources globales du ménage en fonction des revenus d'activité perçus.
- le taux de cumul du **rSa** détermine à la fois le revenu de sortie du **rSa** et le rythme de progression des revenus globaux chaque fois que les revenus professionnels augmentent ; plus le taux est élevé, plus les gains à la reprise d'emploi sont élevés.

Tous ces paramètres déterminent de façon induite le nombre de bénéficiaires du **rSa**.

¹ L'échelle retenue est celle le plus couramment admise par les organismes statistiques internationaux, dite échelle OCDE. Elle sert notamment au calcul du taux de pauvreté. Elle consiste globalement à valoriser pour 1 la première personne du ménage, pour 0,5 chaque autre adulte ou enfant de plus de 14 ans, pour 0,3 chaque enfant de moins de 14 ans.

Le schéma ci-dessous illustre le mécanisme et en particulier la progression régulière des ressources globales permise par le rSa.



Par ailleurs, au-delà d'une nouvelle prestation financière, la réforme du rSa comprend une simplification et une amélioration des dispositifs d'accompagnement social et professionnel et une nouvelle définition des droits et des devoirs des personnes, comme des institutions.

Les objectifs du rSa : garantir la sortie de la pauvreté par le travail et soutenir les bas revenus

Le rSa sera incitatif au retour à l'emploi et donnera de la visibilité aux personnes sans emploi sur l'évolution de leur revenu en cas de reprise d'emploi.

La création du rSa doit permettre, pour les personnes exerçant une activité faible ou nulle, quelle que soit la situation de départ, que le produit de chaque nouvelle heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les « effets de seuil ». Il s'agit de rendre le retour à l'emploi ou l'augmentation du temps de travail financièrement intéressants, tout en les facilitant par un meilleur accompagnement.

Le rSa augmentera le soutien financier à destination des ménages pauvres qui travaillent à temps partiel ou de façon intermittente et ne touchent pas aujourd'hui la PPE.

Pour les personnes avec une activité professionnelle à temps partiel ou discontinue, la prestation doit garantir que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté avec une quotité de travail plus faible qu'aujourd'hui tout en créant les mécanismes d'accompagnement permettant d'accéder à des emplois de meilleure qualité.

Le rSa assurera un soutien financier à destination de tous les ménages à revenus modestes.

Pour les personnes avec une activité professionnelle à temps plein ou proche du temps plein, il permet d'assurer un complément de revenu significatif et adapté à la configuration familiale.

Le rSa rendra les systèmes de prestations sociales de soutien aux revenus plus compréhensibles par les citoyens.

Pour tous, la création du rSa permet de simplifier le système des aides et de rendre l'ensemble plus lisible pour les bénéficiaires, les revenus plus prévisibles pour les familles, les transferts plus faciles à expliquer et à solliciter pour les accompagnants sociaux.

Le rSa réduira le nombre d'interlocuteurs pour les familles en situation de pauvreté.

Le rSa préviendra les ruptures dans les parcours d'insertion professionnelle en évitant l'entrée et la sortie dans des prestations cloisonnées.

Le rSa mettra fin à la stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux en les rendant bénéficiaires d'une prestation large, plus universelle.

Pour tous, il accroîtra les incitations à sortir du secteur informel et luttera contre le travail dissimulé, au bénéfice des salariés concernés.

Le rSa n'est pas un salaire mais une prestation relevant de la solidarité

Le rSa est un complément de revenu calculé de telle sorte qu'il garantisse la progression des ressources totales d'une famille quand les revenus d'activité augmentent. Il n'est pas pour autant un substitut aux revenus d'activité.

Ce point appelle à la vigilance. Il faut se garder de la tentation qui consisterait à renforcer les droits sociaux attachés au rSa et qui conduirait progressivement à remplacer les salaires pris en charge par l'entreprise ou par une collectivité publique par une forme de rémunération complémentaire publique. Ce point fera l'objet d'un débat particulier avec les partenaires sociaux.

Le rSa concerne l'ensemble des personnes exerçant une activité professionnelle et disposant d'un revenu faible

Le projet de réforme ne se limite pas à la mise en place d'une nouvelle prestation financière mais suppose aussi de décloisonner les processus d'accompagnement social et professionnel pour les rendre plus efficaces et de refonder une logique de droits et devoirs pertinente. Il suppose également de mettre en œuvre une politique d'amélioration de la qualité de l'emploi.

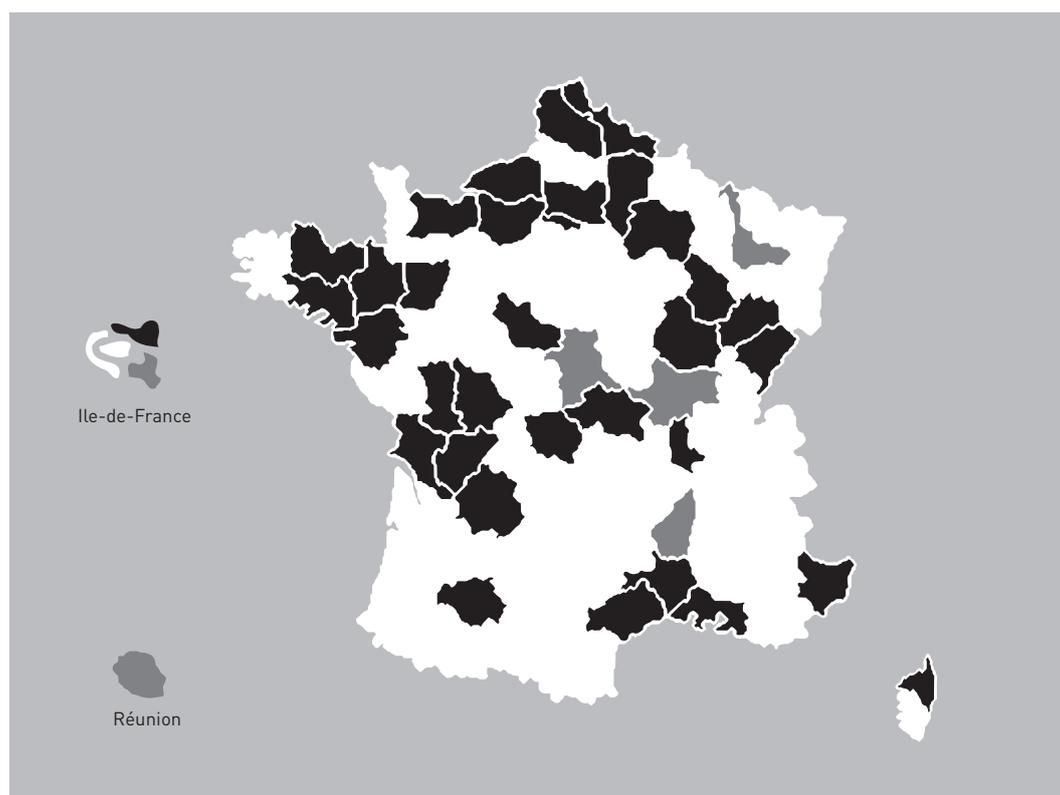
Le rSa concerne l'ensemble des personnes exerçant une activité professionnelle quels que soient la quotité d'activité exercée et le cadre juridique d'exercice de l'emploi occupé (CDI, CDD, intérim, contrat aidé, etc.). Il offre à ses bénéficiaires une visibilité accrue, quant à l'évolution de leurs ressources, là où les mécanismes d'intéressement actuels s'appliquent de façon temporaire (pendant 12 mois à compter de la reprise d'emploi).

Toutefois, bénéficiaire du rSa ne doit pas être un nouveau statut dont on serait durablement dépendant. C'est pourquoi le dispositif est construit tout entier pour faciliter l'accès à l'emploi durable, dans lequel l'essentiel des ressources mensuelles des individus est constitué de revenus d'activité.

l'apport des expérimentations

Le rSa est expérimenté depuis l'été 2007 à l'intention des allocataires de l'API et du RMI. L'expérimentation s'adresse ainsi à un public plus restreint que l'ambition globale de la réforme.

Quarante conseils généraux ont fait le choix de cette expérimentation et trente-quatre y ont déjà été autorisés. Ils sont représentés sur la carte ci-dessous :



Départements autorisés à expérimenter le rSa : Côte-d'Or, Loire-Atlantique, Eure, Val-d'Oise, Loir-et-Cher, Vienne, Oise, Charente, Nord, Hérault, Marne, Côtes-d'Armor, Bouches-du-Rhône, Haute-Saône, Ile-et-Vilaine, Aisne, Allier, Alpes-Maritimes, Calvados, Charente-Maritime, Haute-Corse, Creuse, Dordogne, Doubs, Gard, Gers, Haute-Marne, Mayenne, Morbihan, Pas-de-Calais, Rhône, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Seine-Saint-Denis.

Départements non encore autorisés à expérimenter le rSa : Ardèche, Saône-et-Loire, Réunion, Cher, Val-de-Marne, Meurthe-et-Moselle.

Pour les départements qui expérimentent le rSa pour les allocataires du RMI, l'Etat finance 50 % du surcoût engendré par l'expérimentation. Chaque département est libre de fixer son barème et son taux de cumul, ainsi que le champ des bénéficiaires concernés (seulement les bénéficiaires reprenant un emploi, ceux déjà en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation...).

Les premiers retours de ces expérimentations, leur intégration au processus de construction du rSa ainsi que les conditions de leur évaluation sont présentés dans le Livre vert. Ils manifestent la diversité des choix locaux, en matière de construction des barèmes et de dispositifs d'accompagnement. Leurs enseignements, en particulier s'agissant

de l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi des personnes concernées et sur leurs revenus, sont capitalisés tout au long de l'expérimentation, grâce à un dispositif de collecte organisé pour les intégrer à la conception du rSa. Les conseils généraux, les représentants de l'Etat, les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole qui expérimentent sont associés au processus en cours. Ils sont ainsi des coconcepteurs de la réforme.

Des expérimentations en marche dans plus d'un tiers des départements

Quarante départements ont fait acte de candidature pour expérimenter le rSa. Trente-quatre sont déjà autorisés à le faire et vingt-six ont effectivement démarré au 1er février. Ces décalages s'expliquent par la longueur du parcours institué par la loi organique pour encadrer des expérimentations dérogatoires au droit commun : plusieurs étapes scandent ainsi le parcours des expérimentations pilotées par les collectivités, de la déclaration de candidature à l'adoption des délibérations fixant le régime juridique de la nouvelle prestation.

Dix départements expérimentaient effectivement le rSa en fin d'année 2007 ; on en compte seize de plus au 1er février 2008. Cinq, enfin, viennent d'arrêter le règlement d'application du rSa qui va permettre de servir la prestation à partir du mois de février, les trois derniers commenceront au 1er mars.

Selon les dernières informations recensées, l'expérimentation sera ouverte au bénéfice de plus de 110 000 bénéficiaires du RMI résidant dans les territoires choisis par chacun des départements, correspondant, selon les cas, aux circonscriptions d'une commission locale d'insertion ou de une ou plusieurs unités territoriales d'action sociale. Ce choix d'une zone géographique limitée a permis de désigner en regard un territoire témoin, dont les caractéristiques démographiques et au regard de l'emploi sont les plus proches possible de celles du territoire d'expérimentation, selon une méthodologie validée par le Comité national d'évaluation. Seuls deux départements, de taille limitée, ont fait le choix d'une expérimentation conduite sur l'ensemble de leur territoire : la Haute-Corse et la Creuse.

La diversité des choix locaux

La diversité des choix locaux a d'abord pu s'exercer en matière de barème du rSa et de définition des publics éligibles.

Les 31 règlements départementaux désormais publiés illustrent la diversité des options quant aux conditions d'éligibilité au rSa :

- la moitié des départements ont choisi d'en ouvrir le bénéfice à l'ensemble des bénéficiaires du RMI en situation d'emploi ou de reprise d'emploi, quelles que soient le type de contrat (CDI, CDD, contrat aidé, formation rémunérée), la durée, ou le type d'employeur (association, entreprise).

- huit ont préféré réserver le bénéfice de l'expérimentation aux seuls bénéficiaires du RMI reprenant un emploi dans la durée de l'expérimentation – parmi ceux-ci, le département de l'Aisne se montrant le plus exclusif pour réserver l'expérimentation d'un dispositif dérogatoire aux seules reprises d'activité en contrat aidé –, cette restriction étant le plus souvent liée à la crainte que le réexamen des droits au rSa des bénéficiaires du RMI d'ores et déjà en activité, en nombre parfois important, ne vienne alourdir le démarrage de l'expérimentation.
- sept, enfin, ont choisi une solution intermédiaire consistant à rendre éligibles au rSa outre les personnes reprenant une activité les allocataires d'ores et déjà en emploi mais augmentant leur quotité de travail.

On relève encore que moins d'un tiers des départements (7/31) ont choisi d'écarter du bénéfice de l'expérimentation les bénéficiaires du RMI en reprise d'emploi en contrat aidé, la très grande majorité ayant choisi de servir la même incitation financière pour toute situation de reprise d'emploi, aidé ou non.

Le choix du barème de la nouvelle incitation financière a également mobilisé les conseils généraux et leurs équipes.

En dehors de l'Aisne (incitation forfaitaire), les départements ont porté majoritairement (pour 18 d'entre eux, soit 60 % de l'ensemble) leur choix vers un barème du rSa identique à celui retenu par l'Etat pour le « rSa-API », c'est-à-dire permettant de cumuler au montant de l'allocation initiale 70% de ses revenus d'activités. Ce choix majoritaire tient à des considérations multiples, parmi lesquelles l'intérêt très pragmatique de servir une prestation similaire aux deux publics API et RMI sur le même territoire – par l'intermédiaire d'un même opérateur que constituent les CAF ou les CMSA – et l'intérêt de se rapprocher d'un dispositif cible qui serait ainsi préfiguré.

Douze cependant n'ont pas souhaité retenir cette proposition :

- six ont choisi de retenir des taux de cumul différents (60 % pour 4 d'entre eux, 65 % pour les 2 autres) ;
- six ont adopté un barème non linéaire, combinant deux taux de cumul différents de part et d'autre d'un seuil défini par une quotité de temps de travail. Pour certains, comme l'Eure ou la Seine-Maritime, le taux de cumul est plus élevé pour les petites quotités de travail, et diminue après le quart ou le mi-temps : l'accent est alors mis sur la lutte contre la pauvreté ; ces deux départements cherchent à permettre aux travailleurs les plus précaires, au moyen du rSa expérimenté, de franchir rapidement le seuil de pauvreté. Le taux de cumul s'amenuise au contraire vers les quotités de travail les plus hautes pour que le rSa s'annule autour d'un SMIC temps plein. Pour les autres (Bouches-du-Rhône, Creuse, Haute-Saône, Marne), la forme du barème est inverse : le taux de cumul est peu favorable pour les petites quotités de temps de travail, que les départements craignent alors de favoriser, et devient supérieur pour les situations d'emploi généralement supérieures au mi-temps. Le dispositif reste alors très voisin, dans son esprit, de l'actuel intéressement.

L'accentuation de l'orientation vers et dans l'emploi des dispositifs d'accompagnement personnalisé

Les dispositifs d'accompagnement dans l'emploi ou au maintien dans l'emploi constituent le deuxième volet des expérimentations **rSa**, tant en direction des publics RMI que des publics API – pour ces derniers, la prestation servie est cependant la même puisque fixée par un décret national. Mais, au-delà d'un accord de l'ensemble des territoires d'expérimentation sur l'importance de l'accompagnement, la diversité des solutions retenues reflète la variété des histoires et des politiques locales en la matière.

D'une manière générale, les conseils généraux ont cherché à resserrer les liens opérationnels entre les nombreux services chargés de l'insertion, sociale et professionnelle, des bénéficiaires de minima.

L'exemple le plus abouti est celui de la « plateforme unique d'accueil », expérimentée dans le département de l'Eure parallèlement au **rSa** – mais sur un autre territoire –, regroupant les différents interlocuteurs potentiels d'un bénéficiaire (CAF, CPAM, ANPE...). Le traitement des dossiers est passé d'une moyenne de trois mois à une journée dans 95 % des cas pour le déclenchement d'une aide ou l'activation d'une prestation légale. Le nombre de contrats d'insertion signés pour les bénéficiaires entrant dans l'expérimentation est de 100 %, également 100 % de CMU-C pour les nouveaux entrants contre 88 % dans le dispositif classique précédent. Devant le succès de cette plateforme unique d'accueil, la généralisation à l'ensemble du département se fera durant l'année 2008, d'autres départements s'intéressant par ailleurs à cette démarche.

Sans aller jusqu'à la formalisation d'un lieu d'accueil unique, d'autres départements ont prévu que l'entretien et le diagnostic socioprofessionnel à la base de l'accompagnement individualisé soient conduits par un binôme constitué d'un référent professionnel (ANPE) et d'un référent social (CCAS, CAMS ou CAF) : c'est le cas par exemple dans les Alpes-Maritimes.

Des outils dédiés contre les obstacles à l'emploi

Outre l'accent mis sur l'individualisation de l'accompagnement et son orientation très directe vers le retour à l'emploi ou le maintien dans l'emploi, les départements mobilisent généralement des outils financiers complémentaires destinés à lever des obstacles à l'emploi.

« Coup de pouce » (dans le cas de l'API), « aide personnalisée à la reprise d'activité » (Val-d'Oise, Doubs, Allier, Calvados, Côte-d'Or...) « fonds d'aide à la reprise d'emploi » (Creuse), « **rSa+** » (Nord, dispositif général activé sur la base d'un diagnostic socioprofessionnel combinant aides financières individuelles et accompagnement spécifique) ou mobilisation des dispositifs de droit commun institués dans le cadre des plans départementaux d'insertion : l'ensemble de ces appellations manifeste la mise en place de dispositifs d'accompagnement visant à permettre des solutions « sur mesure » en faveur du retour et du maintien dans l'emploi. Leur mobilisation cible classiquement les principaux obstacles évoqués par les bénéficiaires : la mobilité, la garde d'enfants, mais aussi l'aide à l'équipement professionnel pour les travailleurs indépendants, etc.

La mobilisation des entreprises et l'implication des bénéficiaires

Enfin, la mobilisation des entreprises est apparue comme une question importante dans les expérimentations. Les équipes de terrain ont le plus souvent imaginé et mis en œuvre des dispositifs dont le but est à la fois d'être interlocuteur unique pour les entreprises qui emploieraient des bénéficiaires du **rSa** et d'assurer le suivi des bénéficiaires une fois dans l'emploi. Ces dispositifs sont parfois intégrés au service public de l'emploi, parfois indépendants de celui-ci.

La mobilisation des entreprises se fait le plus fréquemment à l'occasion du soutien dans l'emploi : certains départements prévoient que l'appui à l'intégration professionnelle puisse être mené en liaison avec l'employeur, certains intégrant même l'employeur dans la contractualisation autour du bénéficiaire. C'est le cas du département du Gard, lequel a prévu que le contrat d'insertion signé par l'allocataire à l'occasion de son entrée dans le dispositif puisse être également signé par l'employeur.

Dans les Bouches-du-Rhône ou l'Hérault, la mobilisation des employeurs s'articule autour d'un dispositif incitatif à l'augmentation du nombre des heures travaillées : une aide financière d'une durée de six mois est proposée par l'Hérault aux entreprises acceptant d'accroître le nombre d'heures travaillées d'un bénéficiaires du **rSa** cependant que le département des Bouches-du-Rhône prévoit des rencontres entre référents et employeurs pour « évaluer les possibilités de transformation du contrat de travail à temps partiel en contrat le plus proche possible du temps complet » et « les aides complémentaires qu'il serait envisageable de mobiliser à cet effet ».

Dans la conduite des expérimentations, les conseils généraux ont presque tous été attentifs jusqu'à présent à impliquer les bénéficiaires du **rSa**. En plus des comités de pilotage de l'expérimentation, des réunions avec les bénéficiaires du RMI sont organisées mensuellement dans chaque département. Comprenant une quinzaine de bénéficiaires, elles ont pour vocation de comprendre, d'analyser puis d'incorporer dans le dispositif cible local les différentes problématiques quotidiennes auxquelles sont confrontés les bénéficiaires.

Au-delà de leur participation collective à la construction du dispositif, les bénéficiaires du **rSa** sont systématiquement invités à concrétiser leur engagement individuel dans l'expérimentation par un contrat ou un avenant au contrat d'insertion.

Les travaux du comité d'évaluation

Au-delà de l'analyse qualitative empirique issue des premiers échanges avec les départements expérimentateurs, un processus d'évaluation plus scientifique a été mis en place, sous l'égide d'un Comité national d'évaluation installé en juillet 2007. Il est composé de représentants des départements, de représentants des services de l'Etat et de personnalités qualifiées en matière d'évaluation de politiques publiques.

les membres du Comité national d'évaluation

Les présidents des conseils généraux de Loir-et-Cher, Eure, Hérault, Vienne, Meurthe-et-Moselle, Val-d'Oise, Marne, Saône-et-Loire.

Les représentants des services de l'Etat : Direction générale des collectivités locales, Direction générale de l'action sociale, Centre d'analyse stratégique, Direction générale du Trésor et de la politique économique, Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle, Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Direction du budget.

Les organismes de sécurité sociale : Caisse nationale des allocations familiales, Caisse centrale de mutualité sociale agricole

Les personnalités qualifiées : François Bourguignon, Ecole d'économie de Paris, Pierre Cahuc, CREST, Marc Gurgand, EEP, Gilbert Lagouanelle, Secours catholique, Yannick L'Horthy, Centre d'études de l'emploi, Claude Martin, CNRS- ENSP, Elisabeth Maurel, UPMF de Grenoble, Eric Maurin, EHESS, Renée Thominot, comité des usagers d'Angers, Jérôme Vignon, Commission Européenne.

Ce comité a plusieurs missions : appuyer les départements dans la conduite des évaluations locales, constituer un cadre comparatif d'ensemble des expérimentations locales pour permettre une évaluation nationale, mettre en place des dispositifs d'évaluation externe pour compléter les données issues des fichiers de gestion, enfin rédiger les rapports d'évaluation soumis au Parlement.

L'évaluation s'appuie sur une comparaison des effets du dispositif testé sur des territoires expérimentaux avec des territoires témoins le plus semblables possible.

Afin d'obtenir un cadre comparatif d'ensemble des expérimentations locales, le Comité national d'évaluation a défini un socle commun d'indicateurs statistiques concernant le contexte économique et social, les prestations mises en œuvre, les crédits consommés, les caractéristiques des bénéficiaires, les résultats et les impacts des dispositifs. Ces indicateurs sont renseignés à intervalles réguliers (mensuels, trimestriels ou annuels selon les cas) pour chaque territoire expérimental et chaque territoire témoin, dès le démarrage des expérimentations.

Une enquête quantitative viendra compléter les données statistiques issues des CAF/MSA et des conseils généraux. A partir de la comparaison d'une population de bénéficiaires des mesures et d'une population « témoin », cette enquête permettra de détailler les caractéristiques des bénéficiaires (niveau de formation par exemple), de connaître leur opinion sur les dispositifs d'incitation au retour à l'emploi et leur connaissance de ces mécanismes, de repérer le suivi, l'accompagnement vers et dans l'emploi dont ils font l'objet. La première vague d'interrogations aura lieu en mai 2008.

Une enquête qualitative auprès des acteurs sur la mise en œuvre du rSa a lieu à partir de février 2008. Cinq départements vont faire l'objet d'une analyse approfondie. Une autre enquête auprès des bénéficiaires aura lieu au printemps 2008. Enfin, une enquête sur la mensualisation aura lieu courant 2008.

Par ailleurs, il convient de signaler que la CNAF a lancé une démarche d'évaluation concernant les expérimentations dans lesquelles les CAF sont engagées. Elle apportera un éclairage spécifique sur les bénéficiaires de l'API ainsi que sur les modalités de mise en œuvre de l'accompagnement social et professionnel.

accompagner les allocataires du rSa vers l'emploi de qualité

Faire du rSa une mesure de soutien à l'emploi de qualité

Les données disponibles ainsi que les comparaisons internationales semblent indiquer que le rSa contribuera à la croissance du taux d'emploi. En revanche, son impact sur la durée du travail et le niveau des salaires ne semble pas déterminé a priori. Il dépendra largement des mesures qui pourront être mises en œuvre, notamment dans les branches professionnelles, pour réduire le niveau de précarité de l'emploi.

Les partenaires sociaux portent une attention particulière à la création de mécanismes susceptibles de prévenir plusieurs effets potentiellement induits par la réforme :

- le rSa, comme complément de rémunération, pourrait être détourné de son objectif initial en créant un effet d'aubaine pour l'employeur qui substituerait de l'aide au salaire direct, exerçant ainsi une pression négative sur les trajectoires salariales ;
- le rSa pourrait conduire plus d'employeurs à proposer des emplois à temps partiel ou très partiel et plus de salariés à les accepter ; le risque ainsi pointé est celui d'une dégradation de la qualité de l'emploi notamment par le développement du temps partiel subi ;
- le rSa, par son barème dégressif, pourrait peser sur la décision de participation au marché du travail des femmes en couple.

Il importe de relativiser l'ensemble de ces risques. En particulier :

- les effets sur les salaires dépendent largement de la réponse des employeurs et du contexte institutionnel, notamment des règles régissant la fixation des salaires ; or en France l'existence du SMIC protège au moins pour partie les salariés contre ce phénomène, notamment pour le travail peu qualifié ;
- le rSa ne sera pas versé sur la feuille de paie et intégrera des paramètres que l'employeur ne connaît pas (situation familiale, ressources du ménage d'origines non professionnelles comme les pensions alimentaires), si bien qu'on ne peut considérer qu'il fera du rSa un élément de détermination du niveau des salaires ; il ne pourra ni connaître ni déterminer le montant du rSa versé à un salarié en fonction du salaire qu'il verse ;
- les effets du rSa sur le temps de travail dépendent des caractéristiques du marché du travail et des besoins des entreprises ; ainsi, les études disponibles sur les exemples étrangers ne mettent pas en évidence d'effet marqué sur le développement du temps partiel ; en outre, il est possible de concevoir le barème de façon à limiter les incitations au développement du temps partiel, notamment en prévoyant des points d'inflexion ;
- l'impact du rSa sur la distribution de l'emploi au sein des couples est a priori indéterminé ; les études disponibles mettent en évidence des effets négatifs mais d'ampleur limitée sur les femmes en couple : l'effet global sur l'emploi des mesures étudiées demeure positif ; en outre, il est possible de moduler le barème pour offrir aux couples biactifs un supplément de prestation et contrecarrer ainsi d'éventuels effets négatifs.

Sur ces questions, le conseil d'orientation de l'emploi a été saisi et fera des propositions, notamment pour garantir une bonne articulation des initiatives prises par les partenaires sociaux et par l'État.

Deux questions sont soumises à la consultation : Quelle logique d'incitation des entreprises à la qualité de l'emploi mettre en œuvre ? Faut-il limiter dans le temps le versement du **rSa** aux personnes qui travaillent ?

question 1 : quelle logique d'incitation des entreprises à la qualité de l'emploi ?

Les effets du **rSa** sur la nature de l'emploi et l'évolution des salaires, qui ne doivent pas être surestimés, mettent en jeu plusieurs mécanismes d'incitation à l'égard des salariés et des employeurs. Le renforcement du soutien aux travailleurs pauvres aura pour effet de rendre plus supportables les situations d'emploi à temps partiel. Le risque est souligné d'un effet paradoxal du **rSa**, qui serait de favoriser la pérennisation de l'emploi à temps partiel. Cet effet irait à rebours des objectifs poursuivis d'augmentation du niveau d'emploi et de sécurisation des parcours professionnels.

Le **rSa** sera-t-il un effet d'aubaine pour les employeurs qui pourraient y voir une aide se substituant à des augmentations de salaire ? Les garde-fous contre cet effet semblent sérieux. Ils tiennent principalement aux conditions de versement du **rSa**, sur lesquelles les employeurs n'ont aucune prise. Comme les expériences étrangères le suggèrent, si le **rSa** ne figure pas sur la feuille de paie, et compte tenu du fait que son montant dépend de nombreux paramètres étrangers à l'entreprise (pension alimentaire, prestations familiales...), ce ne sera pas un élément s'intégrant au calcul économique de l'entreprise, pas plus que ne l'ont été jusqu'à présent la PPE ou les aides au logement.

D'un risque, pourquoi ne pas faire une occasion en envisageant de faire du **rSa** un instrument d'accroissement du temps de travail et de revalorisation des salaires. Pour cela, il pourrait être proposé d'intervenir au niveau de la négociation de branche. Dans une branche, il est possible de suivre l'évolution du temps partiel et le niveau des salaires ? C'est une fonction, lorsqu'ils existent, des observatoires de branche. Ce suivi peut mettre en évidence l'effet favorable de l'accroissement du temps moyen de travail et des salaires de branche sur le niveau moyen de **rSa** versé en moyenne par salarié. En effet, plus le temps partiel se réduit et plus les salaires augmentent, plus le montant du **rSa** versé aux salariés de cette branche diminue. Dans ces conditions, l'augmentation de la masse salariale attribuée en moyenne par salarié génère des économies pour la collectivité, car elle se traduit par une diminution du coût du **rSa**. On pourrait sur cette base concevoir divers mécanismes visant à restituer aux entreprises de la branche une partie des économies réalisées.

question 2 : faut-il limiter dans le temps le versement du rSa aux personnes qui travaillent ?

En soutenant davantage les travailleurs pauvres, le rSa risque-t-il de rendre plus soutenables et plus acceptables les situations de travail à temps partiel ? En réduisant les gains financiers liés au passage du temps partiel au temps plein, le rSa ne risque-t-il pas de créer des incitations contre-productives à l'égard des salariés ?

Des réponses à ces questions existent dans la construction même du rSa. Celui-ci est en effet conçu pour que l'intéressé tire un gain net positif de toute augmentation de sa quotité de travail : la prestation est précisément construite pour rendre toujours attractif financièrement le passage du temps partiel au temps plein. Certes on peut considérer que certains salariés feront le choix de réduire leur activité en considérant que la perte de revenus qui y sera associée sera moindre que par le passé. Leur temps partiel sera dans cette configuration choisi et non pas subi.

Faut-il prévoir d'autres mécanismes correcteurs pour réduire le risque d'une installation dans le temps partiel des allocataires du rSa ? Faut-il notamment soit limiter dans le temps, soit rendre dégressif à travers le temps le rSa versé aux salariés à temps partiel ? Cette solution semble efficace contre l'accroissement du temps partiel puisqu'elle ne rend que temporaire son impact sur l'écart de revenus entre temps partiel et temps plein. Elle change les effets du rSa, dont elle fait principalement un amortisseur transitoire contre les aléas du marché du travail et accessoirement une mesure de soutien temporaire aux travailleurs pauvres.

Orienter et accompagner les allocataires

Le succès du rSa est étroitement lié à la qualité du dispositif d'accompagnement vers et dans l'emploi qui sera mis en place en complément de la prestation. Le mot « accompagnement » désigne une grande variété d'interventions. La question est dès lors de préciser ce dont il s'agit.

Il est possible de définir un certain nombre de principes :

- l'ensemble des bénéficiaires du rSa ne sera pas accompagné : une fraction importante des bénéficiaires du rSa est en emploi et parfaitement insérée sur le marché du travail ; il n'y a pas lieu de lui imposer une démarche particulière ;
- l'ensemble des bénéficiaires du rSa doit pouvoir être accompagné s'il le souhaite : il faut concevoir des dispositifs ouverts, non cloisonnés et adaptés aux personnes ;
- les interventions doivent avoir pour principal objectif une insertion professionnelle durable et de qualité, à court terme ou à plus long terme ;
- l'accompagnement doit pouvoir se prolonger dans l'entreprise ;
- l'accompagnement des personnes sans emploi, dès leur entrée dans le dispositif, doit s'inscrire dans le prolongement et le renforcement des actions du service public de l'emploi – dans le contexte nouveau créé par la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC – et des constructions réalisées depuis 2003 par les conseils généraux, ainsi que des expérimentations conduites par les CAF. Il s'agit de remobiliser les compétences personnelles et sociales visant à inscrire les bénéficiaires dans un parcours progressif et dynamique de retour à l'emploi. Cet accompagnement est solidaire d'une logique de droits et de devoirs au terme de laquelle les personnes privées d'emploi sont tenues de s'inscrire dans une logique d'insertion et/ou de recherche active d'emploi, compte tenu de leurs caractéristiques et de leurs besoins.

Pour mettre en application ces principes, une fonction d'orientation semble s'imposer dès l'ouverture des droits pour déterminer si un accompagnement doit être déclenché ou non et, le cas échéant, de quelle nature. L'organisation de cette fonction reste à préciser. Les éléments convergent néanmoins pour confier l'organisation de cette fonction aux organismes payeurs de la prestation, qui pourront l'exercer soit directement soit la déléguer aux organismes habilités à instruire les droits.

La question se pose par ailleurs de savoir s'il faut conditionner le versement du rSa à l'inscription de l'allocataire sur la liste des demandeurs d'emploi. Cette question est soumise à la consultation.

question 3 : faut-il que les allocataires du rSa soient systématiquement inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi ?

Une partie importante des futurs bénéficiaires du rSa qui ne travaillent pas ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emploi. Ils ne sont pas suivis par l'ANPE : il s'agit de la majorité des allocataires du RMI dont seulement un tiers sont inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi ; de la plus grande partie des titulaires de l'API.

Les allocataires de l'ASS sont, par construction, inscrits à l'ANPE.

Cette situation est problématique à bien des égards. Elle ne mobilise pas le service public de l'emploi pour le public qui a le plus besoin de ses services. Elle ne permet pas de faire jouer une véritable logique de droits et de devoirs dans la mesure où les devoirs des allocataires concernent principalement la recherche d'emploi.

Bien souvent les conseils généraux ont su contourner cette difficulté en construisant leurs propres dispositifs d'accompagnement professionnel, voire, parfois, en mettant sur pied leur propre système de prospection et de placement. Ces stratégies sont parfois payantes en permettant aux acteurs locaux d'expérimenter des schémas d'intervention plus intensifs et/ou plus adaptés à leurs publics.

La création du rSa, peu après la réforme du service public de l'emploi avec la fusion ANPE/UNEDIC, fait voir les choses sous un jour nouveau. Les motifs qui ont conduit jusqu'à présent à ne pas exiger des allocataires d'un revenu minimum garanti d'être inscrits, sauf dérogation motivée, sur la liste des demandeurs d'emploi, doivent être révisés :

- ces personnes seraient « trop éloignées de l'emploi » : cet argument se heurte au constat que les allocataires des minima sociaux sont de plus en plus des personnes ayant les caractéristiques de l'employabilité et sollicitant un emploi.
- le lien à l'emploi pourrait s'organiser de manière satisfaisante hors du service public de l'emploi : cet argument se heurte au fait qu'il n'est pas possible d'attendre des devoirs crédibles des allocataires de minima sociaux si l'on ne formalise pas les conditions dans lesquelles ils recherchent un emploi.

C'est pourquoi on peut se demander dans quelles conditions l'évolution de l'offre de services du nouvel opérateur, compte tenu de ses moyens, peut conduire à envisager, pour les allocataires du rSa chômeurs, une obligation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi.

rendre crédible l'équilibre des droits et des devoirs

Ouvrir un nouveau droit implique de définir de nouveaux devoirs. La généralisation du rSa est l'occasion de repenser les conditions d'application de ce principe.

Les évolutions de la législation et des pratiques depuis vingt ans n'ont pas permis de trancher entre une conception de l'insertion comme devoir de la collectivité envers les plus démunis ou comme injonction au bénéficiaire et condition suspensive du bénéfice de la prestation.

Le tableau ci-contre illustre ce que pourraient être, en fonction des parcours proposés, les équilibres des droits et des devoirs du rSa.

Pour qui ?**Quels droits ? Quels devoirs ?****Parcours 1**

Les personnes exerçant une activité à temps plein ou à temps partiel choisi et qui n'expriment aucun besoin d'accompagnement

Elles ne se voient proposer aucune prestation particulière et ne sont pas suivies par un référent. Symétriquement, ce parcours n'est assorti d'aucune obligation particulière. Cependant, les personnes concernées peuvent à leur demande bénéficier du dispositif prévu dans le cadre du parcours 2.

Parcours 2

Les personnes en sous-emploi (ou en situation d'emploi précaire)

Elles se voient proposer des prestations optionnelles d'accompagnement dans l'emploi. Les personnes qui font le choix de bénéficier d'une prestation d'accompagnement dans l'emploi ont l'obligation, pour bénéficier de cette prestation, de respecter un contrat passé avec un référent.

Parcours 3

Les personnes sans activité professionnelle proches de l'emploi

Elles sont suivies dans le cadre du service public de l'emploi. Ces allocataires ont un référent désigné au sein du service public de l'emploi selon des règles définies au niveau départemental : opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC, mission locale ou opérateur délégué. Ils ont droit à un plan d'aide construit sur le modèle de l'assurance chômage comme un ensemble d'aides à la reprise d'emploi (aide à l'employeur ; aide au mode de garde, aide à la formation). Un plan d'aide socle est construit au niveau régional sur les questions de formation. Il est complété au niveau départemental et, le cas échéant, au niveau municipal. L'Etat pourra cofinancer, aux côtés des collectivités territoriales, ces dispositifs par voie de convention fixant des objectifs précis en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires. D'autres partenaires concourent à la construction du plan sur les thématiques où leur expertise est reconnue (modes de garde par exemple, pour les CAF et MSA). Les personnes qui sont suivies au sein du SPE (service public de l'emploi) ont l'obligation de rechercher activement un emploi comme tout demandeur d'emploi avec la logique de droits et devoirs correspondante. Elles seront donc soumises au même dispositif de responsabilisation que celui prévu dans le cadre du SPE.

Parcours 3 bis

Les personnes sans activité professionnelle plus éloignées de l'emploi

Elles relèvent à la fois du service public de l'emploi et d'un dispositif d'accompagnement mis en œuvre par le conseil général sur le modèle déjà existant pour le RMI (contrat d'insertion permettant de prescrire des actions organisées dans le cadre d'un programme départemental d'insertion) ou par les CAF sur les modèles existant déjà pour l'API (contrat d'engagements réciproques en faveur de l'emploi et plan d'accompagnement personnalisé). L'enjeu est d'inscrire l'objectif de retour à l'emploi au sein d'une démarche globale centrée, en premier lieu, sur le traitement des difficultés de tous ordres (santé, mode de garde, parentalité, etc.) obérant à court terme les perspectives d'emploi de la personne. Celle-ci pourra par exemple, dans ce cadre d'actions individuelles et collectives, bénéficier de prestations de remobilisation des capacités personnelles, d'actions de préparation à l'emploi (telles que celles que l'AFPA met en œuvre). Ces personnes signent un contrat d'insertion et ont l'obligation de le respecter sous réserve de sanction. Elles ont un référent unique chargé de les accompagner et de coordonner l'ensemble des actions nécessaires à leur parcours vers et dans l'emploi (mode de garde, aides facultatives, formation, stage d'insertion ou d'immersion dans l'entreprise, recherche d'emploi...). La diversité des problématiques à traiter implique que ce parcours soit construit avec l'ensemble des partenaires dont, sur le territoire, l'expertise en ces matières est reconnue (CAF et MSA, SPE, associations, etc.).

C'est sur cette base que la question de l'équilibre à construire entre les droits et les devoirs pour les allocataires du rSa est soumise à la consultation :

question 4 : quelle logique de droits et devoirs pour ceux qui sont accompagnés ?

Le rSa remplacera des allocations actuellement soumises à des obligations de contrepartie (le RMI) et des allocations octroyées sans contrepartie aucune (la PPE, l'API). La question se pose par conséquent de savoir si le bénéficiaire du rSa doit être soumis à des contreparties et si, auquel cas, il peut être suspendu si ces contreparties ne sont pas respectées.

Construire une logique de droits et de devoirs viable impose de déterminer clairement le cadre dans lequel on se situe. Il existe des droits et des devoirs du citoyen, le devoir par exemple de respecter les lois civiles et pénales, celui de respecter l'obligation scolaire, etc. Ces devoirs sont universels et ont peu de lien avec la prestation financière qui va être créée. Les devoirs qui sont en harmonie avec le rSa sont ceux liés à la recherche d'emploi, c'est-à-dire le devoir de mettre tout en œuvre pour améliorer ses revenus du travail et réduire le niveau de l'aide versée. Bien entendu, cela n'implique pas qu'il ne faille pas, dans un certain nombre de circonstances, tenir compte des problématiques non professionnelles de la personne : le retour à l'emploi exige qu'il y soit apporté des réponses, préalablement à toute orientation professionnelle.

Pour être équilibrés, les droits et les devoirs doivent fonctionner dans une relation effective et crédible. Cela suppose de garantir l'effectivité dans l'accès aux droits et d'en contrôler l'application. Cela suppose également de sanctionner le non-respect des devoirs de façon crédible. Pour cela, il faut notamment prévoir un petit nombre de sanctions et les mettre en œuvre de façon graduée dans le cadre d'une relation accompagnant-accompagné de qualité.

Comme on l'a vu le premier des devoirs pourrait être, pour les personnes qui sont sans emploi, d'être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi. Pour ces allocataires du rSa, le dispositif de droits et de devoirs devra dans ce cas être étroitement lié à celui prévu dans le cadre de l'assurance chômage. La question ne doit pas se poser dans des termes plus stricts pour les allocataires du rSa qu'en ce qui concerne le régime qui serait appliqué aux demandeurs d'emploi indemnisés (avec la question du refus de deux offres valables d'emploi). S'ils ne peuvent pas être plus strictes, ils doivent pouvoir être moins strictes. A la fois dans l'appréciation de l'effort demandé et dans l'application d'une mesure négative, compte tenu du fait qu'il existe un niveau plancher du rSa et un niveau de revenu en dessous duquel (sauf en cas de fraude ou le cas échéant de mauvaise volonté manifeste) il est difficile de descendre.

Une question particulière concerne l'application de la logique de contrepartie aux personnes qui n'ont pas d'autres ressources que le revenu minimum garanti. Deux principes peuvent être posés :

- la logique de droits et devoirs ne doit pas entrer en contradiction avec l'affirmation d'un droit universel du citoyen à un filet de sécurité minimum. Cela ne signifie pas que les personnes sans ressources ne sont sujettes à aucun devoir, mais que la sanction du non-respect de ces devoirs ne peut avoir des répercussions financières que dans la limite de la conservation d'un revenu minimum.
- le principe précédent ne doit pas conduire à l'inaction, et de nouvelles formes de contreparties doivent être inventées.

Plusieurs options sont possibles :

- attacher une éventuelle sanction à l'inscription dans un parcours particulier avec un avantage supplémentaire lié à la recherche active d'un emploi ; c'est par exemple l'idée du rapport de la commission présidée par Jacques Attali, qui consiste à indemniser les chômeurs des efforts réalisés pour chercher activement un emploi ;
- ne pas remettre en question le droit à un revenu garanti, mais conditionner l'exercice de ce droit à la réalisation d'une procédure d'activation ; cette procédure pourrait consister en la réalisation d'une activité publique, la reprise d'un emploi aidé, d'une formation rémunérée ou d'une procédure d'accompagnement à la reprise d'emploi (stage AFPA de préparation à l'entrée en emploi, évaluation en milieu de travail de l'ANPE, bilan de compétences, actions de qualification, actions de redynamisation permettant au bénéficiaire de se réinscrire dans une logique d'insertion professionnelle...) selon des modalités définies par le conseil général ou la CAF et la CMSA.

Pour que cette procédure d'activation fonctionne, un certain nombre de préalables semblent devoir être réunis :

- l'activité proposée par le référent de l'allocataire doit être immédiatement et effectivement disponible. Elle constitue pour lui un droit ;
- des procédures doivent être prévues pour s'en assurer et soumises à un contrôle externe dans lequel les allocataires du rSa sont impliqués ;
- la procédure d'activation ne doit pas réduire les possibilités d'emploi d'autres personnes en recherche d'emploi. En particulier, lorsque l'activation conduit à l'exercice d'activité publique ou de contrats aidés, le conseil général doit s'assurer qu'il s'agit d'emplois nouveaux ;
- enfin, la rémunération des activités professionnelles (emploi et contrats aidés) réalisées doit prendre la forme d'un salaire, complété par des cotisations sociales ouvrant des droits pour la personne à la protection sociale.

En quelque sorte une partie du **rSa** ne serait effectivement versée, sous forme de salaire, qu'après la réalisation de l'activité de retour vers l'emploi. Pour éviter un effet de concurrence de ce type d'activité avec les emplois dont a besoin de façon structurelle la collectivité publique et pour assurer que ces mécanismes contribuent à la sécurisation professionnelle des personnes considérées, le principe devrait être posé que ces activités d'intérêt général sont considérées comme des activités salariées, faisant l'objet de cotisations sociales.

Par ailleurs, ces dispositifs impliquent de définir plus précisément les contours de la notion « d'offre valable d'emploi » pour les personnes en recherche d'emploi. C'est un enjeu qui relève des partenaires sociaux, dans la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008.

construire une gouvernance qui laisse toute leur place aux acteurs locaux

Adapter le rSa aux problématiques des territoires

La mise en œuvre de l'expérimentation du rSa peut différer d'un département à l'autre. Le barème et l'accompagnement des bénéficiaires ont été construits en fonction de problématiques locales. Cette souplesse d'approche a emporté l'adhésion d'un grand nombre de départements à l'expérimentation et nourrit la réflexion sur la pertinence d'une adaptation du rSa selon les territoires.

Permettre d'adapter localement le barème du rSa implique de construire un équilibre entre différentes exigences : ménager des marges de manœuvre aux collectivités responsables sans toutefois créer de rupture caractérisée d'égalité sur le territoire national ni remettre en cause la garantie d'un revenu minimum.

C'est pourquoi concevoir une modulation sur le taux de cumul du rSa au niveau local nécessite un encadrement par la loi.

Deux principes semblent s'imposer à cet égard :

- l'implication financière des collectivités locales doit s'accompagner de marges de manœuvre ; à l'inverse, le décideur doit être responsable de ses choix, y compris financièrement ;
- la compensation des écarts de richesse entre territoires doit être partagée entre l'Etat et les départements.

question 5 : le conseil général doit-il avoir la possibilité de moduler l'incitation au retour à l'emploi ?

Les marges de manœuvre données aux acteurs locaux sur le barème du **rSa** ne doivent pas remettre en cause la garantie sur l'ensemble du territoire national d'un revenu minimum. C'est pourquoi si on peut concevoir que des possibilités de modulation soient laissées au niveau local sur le taux de cumul du **rSa**, celles-ci devraient être encadrées par la loi et a priori porter davantage sur le taux de cumul du **rSa** que sur le revenu garanti minimal.

Pour cela, deux scénarios peuvent guider les travaux ultérieurs :

- un premier scénario consiste à laisser aux conseils généraux une marge de décision sur le barème du **rSa**. Le principe d'égalité impose que la différenciation du **rSa** ne porte pas sur le revenu garanti ni, vraisemblablement, sur le revenu de sortie du **rSa**. La latitude pourrait être laissée aux conseils généraux de déterminer le ou les taux de cumul du **rSa**, dans le respect de certains principes : garantir une progression régulière des ressources en fonction des revenus du travail ; respecter des objectifs de réduction de la pauvreté, etc. Une première garantie s'inspirant de ce qui existe pour les prestations d'aide sociale pourrait être donnée par la fixation d'un barème socle. On pourrait en outre concevoir que la marge de manœuvre laissée aux conseils généraux sur le barème du **rSa** ne puisse s'exercer qu'avec l'accord de l'État, formalisé dans une convention, de façon à assurer le respect de ces principes.
- un deuxième scénario consiste à distinguer deux étages au sein du **rSa** dont l'un aménage des marges de manœuvre au niveau local et l'autre assure le respect du principe d'égalité. L'étage de base serait ainsi principalement constitué d'une aide monétaire. L'étage complémentaire pourrait regrouper des prestations en nature ou de services (mobilité, garde d'enfants, formation...) attribuées sous forme de plan d'aide avec des barèmes de référence nationaux.

La faisabilité et la pertinence d'une telle modulation reposent sur la capacité à faire évoluer les nombreuses aides locales aujourd'hui attachées au statut de bénéficiaire de minima sociaux. De nombreux droits locaux sont en effet encore connexes à un statut et perdus en cas de reprise durable d'emploi. Compte tenu de leur barème et de l'addition des dispositifs, ces aides connexes sont des éléments importants des effets de seuil au moment de la reprise d'activité. Comme elles relèvent de la responsabilité d'un grand nombre d'acteurs (conseils régionaux et généraux, municipalités, intercommunalités, CCAS...), personne n'est aujourd'hui véritablement responsable de cette difficulté, et la nécessité de soutenir davantage les ménages les plus en difficulté fait oublier celle de rendre possible le retour à l'emploi.

Changer de logique sur ce point est essentiel à la réussite du **rSa**. Cela signifie d'examiner au cas par cas les aides et, autant que possible, de sortir de la logique du statut pour promouvoir des barèmes dégressifs en fonction du revenu. Le Sénat, dans un rapport rédigé par Valérie Létard, a fait des propositions d'encadrement. Elles ont été traduites dans une proposition de loi adoptée en première lecture en janvier 2007.

Par construction, le **rSa** permettra une remise à plat. En faisant disparaître les anciens statuts, il imposera de revoir les barèmes et les conditions d'attribution de la plupart des aides. Faut-il aller plus loin ? La question se pose de l'inscription des droits locaux dans le barème du **rSa**, comme cela est fait parfois dans les expérimentations. Cette question renvoie néanmoins à une autre question, qui est celle d'un éventuel rôle de chef de file des conseils généraux à l'égard des autres collectivités pour organiser la mise en cohérence de l'aide sociale.

L'adaptation locale du **rSa** et la manière de faire évoluer les droits connexes locaux sont ainsi soumises à la consultation :

question 6 : comment faire évoluer les droits connexes et les aides facultatives versées localement ?

De nombreux dispositifs d'aide ont été mis en place par l'Etat, par les organismes de protection sociale et par les collectivités territoriales, voire leurs groupements, qui sont attachés au statut d'allocataire de minima sociaux. Ces aides peuvent représenter, selon les données disponibles, jusqu'à 20% des ressources des personnes ayant les plus bas revenus². Ces aides, dites facultatives, ne seront pas intégrées dans le rSa. Mais la création du rSa ne doit-elle pas être l'occasion de les réorienter ou d'en favoriser une meilleure coordination ?

Un schéma relativement simple pourrait être proposé. Le rSa apporte un soutien au revenu, indépendant du statut de la personne, mais variant avec sa situation familiale et ses revenus du travail. Le rSa est une prestation « objective », avec un barème départemental, sinon national. Les autres aides pourraient, plutôt que d'apporter un soutien aux revenus, être mieux coordonnées pour permettre le financement d'aides sur mesure, facilitant le recours à la garde d'enfants, la mobilité, ce qu'elles font parfois déjà, pour une partie d'entre elles. Cela permettrait une clarification des différentes aides.

Cette évolution est-elle souhaitable ? Peut-elle se faire spontanément ?
Comment peut-elle être favorisée par l'Etat ?

² L'Horty et Anne, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », « Economie et Statistique », No.357-358, 2002.

Partager le financement du rSa : quels enjeux ?

Au regard des évolutions passées survenues dans les rapports entre l'Etat et les départements en matière de politiques de l'emploi et d'actions sociales, il serait peu opportun de bouleverser, à travers la création du **rSa**, des équilibres qui ont mis du temps à se construire. Aucune des solutions extrêmes de recentralisation complète du **rSa** ou de décentralisation totale n'est satisfaisante, chacune soulevant, selon le choix, des problèmes d'ordre constitutionnel, de remise en cause de la pause annoncée en matière de décentralisation, ou liés au rôle de chef de file des départements en matière d'insertion.

La question de la répartition du financement du **rSa** entre l'Etat et les départements, qui sera approfondie dans le cadre de la concertation avec les conseils généraux, est soumise à la consultation :

question 7 : quelle répartition entre l'Etat et les conseils généraux dans le financement et la gestion du rSa ?

Décentraliser totalement le rSa se heurterait à de nombreux obstacles. Si l'on part de l'idée que le rSa est une prestation d'un montant minimal de 11 Mds d'€³, qui correspondent à 6 Mds d'€ de RMI, 1 Md d'€ d'API, 4 Mds d'€ de PPE, son transfert aux conseils généraux en complément du RMI conduirait à devoir envisager un nouveau transfert de financement. Cela soulève plusieurs questions : la recette à transférer devrait être identifiée de façon que la dynamique de son produit soit compatible avec celle de la dépense ; le risque financier lié aux variations du rSa deviendrait plus lourd à supporter pour les collectivités départementales ; les possibilités constitutionnelles de ce transfert sont incertaines dans la mesure où le principe d'autonomie fiscale des collectivités départementales serait plus difficile à préserver⁴. On notera cependant que le rapport Lambert cite explicitement le social au nombre des compétences justifiant un approfondissement des décentralisations successives survenues depuis le début des années 1980 au profit des départements.

A l'inverse, il serait paradoxal que la création d'un rSa national implique une recentralisation du RMI. Après plusieurs années de discussions complexes entre l'Etat et les conseils généraux sur le transfert réalisé en 2004, l'hypothèse de la recentralisation semble peu opportune. Les conseils généraux apparaissent très attachés à leur rôle de chef de file des politiques d'insertion et souhaitent disposer de véritables marges de manœuvre dans ce domaine.

Une politique d'insertion dynamique aboutit à une réduction de la charge financière de la prestation. Si la collectivité responsable de la politique d'insertion n'est pas intéressée à ces gains, on peut s'attendre qu'elle ne produise que des efforts limités. C'est ce constat qui déjà avait présidé au transfert de l'allocation de RMI en 2004, et l'infléchissement des politiques d'insertion des conseils généraux vers l'insertion professionnelle, depuis cette date, atteste de sa pertinence.

Les différentes contraintes plaident sans doute pour une solution mixte offrant aux gestionnaires locaux une assise financière suffisante, limitant leur risque financier tout en les incitant à conduire une politique d'insertion dynamique. En toute hypothèse, ces évolutions ne pourront survenir qu'après un dialogue approfondi avec les conseils généraux à la lumière des enseignements tirés de la décentralisation du RMI en 2004.

³ A ces montants il faut ajouter le surcoût de la réforme présenté plus loin dans le document.

⁴ 7 Mds d'€ de dépenses supplémentaires représentent une hausse d'environ 25 % des dépenses d'aide sociale des départements et 12 % de leurs dépenses totales.

Pour concevoir cette solution mixte, la réflexion en cours sur le partage de financement entre l'Etat et les conseils généraux dans le domaine de la dépendance des personnes âgées est instructive. En particulier, elle met en évidence l'importance de la question qui se pose sur le partage du risque financier en exécution, si les budgets prévus en début d'année et plus généralement les perspectives d'évolution du nombre de bénéficiaires sont dépassés. A cet égard, la solution adoptée lors de la création de la CNSA qui consiste à faire supporter aux conseils généraux toute la charge financière liée à un dépassement des prévisions du nombre de personnes dépendantes est difficilement transposable au **rSa**. Le nombre des allocataires du **rSa** sera en effet par nature autant lié à des éléments de politique locale de l'insertion et de l'emploi qu'à des grands paramètres fixés nationalement : niveau du SMIC, évolutions du régime d'indemnisation du chômage, etc. Cette situation commande une réflexion sur la part de risque qui pourrait être assumée par les conseils généraux.

Une concertation approfondie sera engagée avec les conseils généraux pour définir les modalités de la gouvernance du **rSa**.

Les questions posées seront notamment les suivantes :

question 8 : quelle gouvernance pour le rSa ?

Si l'option retenue est celle dans laquelle les conseils généraux se voient confier la responsabilité du rSa, avec un cofinancement par l'Etat et les départements, tout en disposant, éventuellement, de marges de manœuvre sur le barème du rSa, la nature des relations entre l'Etat et les départements doit être repensée.

Plusieurs questions se posent :

- l'accroissement des marges de manœuvre doit-il s'inscrire uniquement dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, l'Etat jouant, dans le cadre fixé par la loi, un rôle de financeur, de garant de l'égalité sur le territoire et d'évaluateur des politiques décentralisées ?
- l'Etat doit-il créer ou renforcer, via des relations contractuelles nouées avec les départements, des mécanismes incitatifs, avec une part de financement liée aux efforts d'insertion des départements ou doit-il maintenir une stricte neutralité dans ses financements ?
- comment l'Etat peut-il faire davantage de péréquation entre départements selon leur potentiel fiscal et/ou leur nombre d'allocataires ? Quel que soit le scénario retenu, il est certain en effet que les hypothèses qui ménagent le plus de marges de manœuvre locales ne peuvent être conçues que si la répartition des ressources fiscales entre conseils généraux fait l'objet d'une péréquation beaucoup plus vigoureuse qu'actuellement. A défaut, le risque est réel d'un effet contre-productif des marges données au niveau local : ce sont les départements les plus riches qui auront les moyens d'investir massivement dans le rSa alors même que, en règle générale, ce sont ceux qui connaissent le moins de difficultés sociales. Cet effort de péréquation pourrait être une importante dimension dans le cofinancement accordé par l'Etat dans le dispositif.

Verser le rSa

Les organismes débiteurs des prestations familiales – CAF et CMSA –, compte tenu du rôle assumé par eux depuis 1988 et dans les expérimentations, sont les prestataires les plus naturels pour verser la prestation. Le réseau des CAF et CMSA est parmi les plus denses et les plus accessibles pour les ménages. Il a une compétence reconnue pour gérer des bases ressource exhaustives et nombreuses. Il possède déjà beaucoup des informations utiles pour déterminer le montant du **rSa** à verser (notamment le montant des aides au logement et prestations familiales) et assurer ce versement (les coordonnées bancaires). Il est traditionnellement impliqué dans l'accompagnement social de certains publics, notamment les familles monoparentales. Enfin, il a les pouvoirs et les moyens pour envisager dans de bonnes conditions les contrôles à conduire pour prévenir les fraudes.

Si la compétence de la branche famille pour le versement du **rSa** fait peu de doute, les modalités de cette intervention restent largement à définir pour garantir le meilleur service aux usagers. Une bonne articulation avec les organismes qui seront chargés de l'accompagnement professionnel et social des allocataires du **rSa** sera recherchée pour éviter la multiplication des interlocuteurs des familles. Il convient à ce titre de s'interroger sur le rôle que pourrait jouer la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-ASSEDIC qui connaît une part importante des futurs bénéficiaires du **rSa**.

Deux questions sont posées : quelle doit être l'articulation entre le réseau prestataire pour le versement du **rSa** et le réseau chargé l'accompagnement ?
Selon quelles modalités verser le **rSa** pour garantir la réactivité de la prestation ?

question 9 : quelles doivent être les conditions de versement du rSa en liaison avec les autres opérateurs de l'accompagnement ?

La qualité d'un dispositif tel que le rSa dépend largement des conditions dans lesquelles il est versé. Nombreuses sont les exigences qui pèsent sur l'organisme qui en sera chargé. Il doit être en mesure de gérer des bases ressource exhaustives. Il doit le faire à un rythme régulier au plus près de la perception des revenus par les bénéficiaires. Il doit verser le rSa rapidement et sans rupture. Il doit, enfin, savoir détecter les fraudes éventuelles.

Le réseau des CAF semble le mieux positionné pour répondre à ce cahier des charges. Il présente l'inconvénient d'être, dans son fonctionnement et sa conception de la relation allocataire, éloigné des problématiques d'emploi, pourtant essentielles pour le rSa. En conséquence, un suivi des droits au rSa pour les bénéficiaires en recherche active d'emploi par le réseau ANPE/ASSEDIC serait une manière de ne pas séparer l'accompagnement vers l'emploi et la prestation financière.

C'est pourquoi il convient sans doute de tirer le meilleur parti du cadre institutionnel existant pour spécialiser chacun des réseaux sur le métier qu'il exerce en priorité – la nouvelle entité issue de la fusion ANPE / UNEDIC sur l'accompagnement vers et dans l'emploi, les organismes débiteurs de prestations sur le service du rSa – tout en permettant l'ouverture des droits au rSa et le suivi des droits dans les antennes du service public de l'emploi pour les bénéficiaires en recherche active d'emploi. Dans le même ordre d'idées, d'autres complémentarités pourront être recherchées avec les CCAS et éventuellement d'autres organismes agréés par les conseils généraux.

question 10 : le rSa doit-il être versé sur la base d'une déclaration mensuelle ou d'une déclaration trimestrielle de ressources ?

Il n'existe aucune solution idéale pour définir le rythme de déclaration des ressources permettant de calculer le montant d'une prestation. S'agissant du rSa, l'évaluation mensuelle des droits est une solution séduisante, car elle présente l'avantage d'être plus réactive à la reprise d'activité. Elle lie clairement prestation et activité, là où une liquidation trimestrielle conduit à reporter dans le temps la prise en compte de cet événement pour le calcul des montants dus. A l'inverse, la liquidation mensuelle induit une plus grande variabilité des droits aux prestations, là où la liquidation trimestrielle accroît la stabilité des ressources. Enfin, la fréquence de la déclaration de ressources a un coût tant pour le réseau opérateur qui appelle, réceptionne et traite les pièces, que pour l'allocataire qui renseigne et renvoie ces mêmes pièces. Là non plus, la question ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'allocataire est dépourvu de toute ressource, bénéficie de ressources stables tout au long de l'année ou au contraire connaît d'importantes variations de son revenu. Un dispositif de gestion efficace ne devrait pas imposer les mêmes obligations déclaratives à ces différents publics : sans doute est-il possible de moduler la fréquence d'actualisation des droits selon les caractéristiques des bénéficiaires.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la période de référence retenue pour le calcul des droits : doit-on retenir le mois *m*, le mois précédent, la moyenne des trois derniers mois, une moyenne mobile, etc. ? Cette question – liée bien entendu à la précédente – se pose avec une acuité particulière pour certaines catégories de bénéficiaires : les travailleurs indépendants, les travailleurs saisonniers.

En ce qui concerne les travailleurs saisonniers, on peut se demander si le rSa a vocation à solvabiliser les personnes décidant de ne travailler qu'une partie de l'année, éventuellement pour des rémunérations mensuelles importantes. En actualisant les droits sur la base des ressources perçues chaque mois, l'intéressé bénéficie d'un rSa à taux plein pour chaque mois non travaillé, quand bien même ses revenus annuels pourraient se révéler relativement élevés. A l'inverse, en actualisant les droits sur la base d'une moyenne des ressources perçues au cours des mois précédents, on réduit les montants de rSa servis, invitant implicitement l'intéressé à épargner les gains réalisés pendant la « saison » pour faire face à ses dépenses le reste de l'année.

La solution retenue devra limiter au maximum le montant des indus dont la récupération fragilise une population parfois déjà en grande difficulté.

une prestation unique adaptée aux situations particulières

Les enjeux du rapprochement entre minima sociaux portent tout autant sur l'unification des prestations monétaires que sur le décloisonnement des dispositifs d'accompagnement et de prise en charge. Trop souvent les services d'accompagnement à vocation sociale ou professionnelle sont segmentés par public, chaque opérateur agissant en priorité en direction d'une « clientèle » : les allocataires du RMI bénéficient des actions inscrites au plan départemental d'insertion conçu par le conseil général ; les allocataires de l'API, bien que les textes prévoient explicitement la possibilité qu'ils accèdent à ce dispositif, en sont généralement privés. Les allocataires de l'ASS accèdent à des dispositifs encore différents visant les publics prioritaires de la politique de l'emploi. Cependant, ils ne peuvent accéder ni au plan départemental d'insertion ni aux outils réservés aux chômeurs indemnisés. Enfin, les services de la formation professionnelle, pourtant susceptibles de contribuer de façon décisive à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux ou des travailleurs privés d'emploi bénéficient d'abord aux salariés en emploi.

Le **rSa** a pour ambition de revenir sur ces cloisonnements afin d'offrir à chacun, en fonction des besoins propres à sa situation, appréciée selon des critères objectifs, les services dont il a besoin, sans référence à son statut administratif de bénéficiaire de tel ou tel minimum social ou de chômeur indemnisé ou non. Le **rSa** est donc une occasion sans précédent de rebattre les cartes en ouvrant de façon plus globale un accès à l'accompagnement vers l'emploi. Ces questions seront abordées avec les partenaires sociaux dans le cadre du « grenelle de l'Insertion ». Elles seront également évoquées dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle et dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage. Enfin, la réforme du service public de l'emploi sera l'occasion de redéfinir l'offre de service du nouvel opérateur unique vis-à-vis de ces publics.

Il est courant depuis plusieurs années de souhaiter une simplification ambitieuse des minima sociaux, dont la complexité est pour une large part le seul produit de l'histoire. Plusieurs rapports publics ont esquissé les contours des réformes à conduire sur les quatre minima dits d'insertion : l'API, le RMI, l'ASS et l'AAH. C'est notamment le cas du rapport des sénateurs Mercier et de Raincourt sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux⁵.

La simplification des minima sociaux, qui est souhaitée depuis longtemps par les acteurs du monde politique et associatif, se heurte à plusieurs types de problèmes :

- des problématiques techniques liées à la nécessité de rapprocher à la fois les niveaux de revenus garantis et les règles de calcul des minima existants, tous dissemblables ;

⁵ M. Mercier, H. de Raincourt, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion », décembre 2005.

- des problématiques de gestion liées au fait que l'ASS est gérée par le réseau des ASSEDIC alors que le RMI et l'API sont gérés par les CAF ;
- des problématiques de gouvernance liées à la décentralisation ou non des minima considérés.

Aucun de ces problèmes n'est sans solution, certaines situations particulières appelant des réponses adaptées. Les questions soumises à la consultation portent sur les adaptations nécessaires des prestations pour trois populations particulières :

- les familles monoparentales ;
- les chômeurs en fin de droits ;
- les jeunes.

Des éclairages sont par ailleurs apportés sur l'application de la logique du rSa aux personnes handicapées, aux populations résidant outre-mer et aux travailleurs indépendants.

Pour les familles monoparentales

Le niveau de vie des familles monoparentales est en moyenne inférieur d'au moins 25 % à celui des autres familles. Un quart de ces familles vient en dessous du seuil de pauvreté (fixé à 60 % du revenu médian), soit une proportion plus de deux fois supérieure à celle des couples.

Le nombre de familles monoparentales a fortement progressé dans notre pays depuis le milieu des années 1970 : alors que seulement une famille sur dix (9,4 %) était monoparentale à l'époque, c'est aujourd'hui près de une sur cinq qui est dans cette configuration (17,4 %), soit 1,5 million de familles. Plus de 15 % des enfants de moins de 25 ans restés au domicile parental vivent dans une famille monoparentale, soit environ 2,4 millions d'enfants. Les raisons qui conduisent à la monoparentalité ont significativement évolué : alors que le veuvage était la cause principale de la monoparentalité dans les années 1970, les trois quarts des familles monoparentales sont aujourd'hui constituées à la suite d'un divorce ou d'une séparation et 15 % à la suite d'une naissance chez une mère célibataire. La création du rSa soulève la question de la prise en compte de ce public particulier et, à travers elle, des modalités de l'intégration de l'API dans le dispositif.

question 11 : comment définir le revenu garanti pour les familles monoparentales ?

L'allocation de parent isolé a été créée en 1976 pour compléter le système des prestations familiales face à de nouvelles formes de ruptures familiales et de pauvreté. Ce minimum était la garantie d'un soutien temporaire en faveur des femmes ou des hommes qui élèvent seuls des enfants. Il n'est accordé que dans des situations particulières : le fait d'attendre un enfant ou d'avoir un enfant en bas âge (moins de 3 ans), ou pendant un an après une séparation. L'API a été maintenue après la création du RMI en 1988 notamment parce que son montant est plus élevé. Sa logique a ainsi évolué. Il ne s'agit plus de soutenir certains publics plus vulnérables, mais d'accompagner certaines périodes plus critiques.

Toutes les actions d'insertion prévues par les conseils généraux (pour les allocataires du RMI) ne sont pas ouvertes aux allocataires de l'API. Cette exclusion est paradoxale, car les allocataires de l'API sont souvent ceux qui ont le plus besoin d'intervention pour faciliter leur reprise d'emploi, notamment de solutions de garde. Comme le note un récent audit de modernisation, elle est inefficace⁶ et contribue au fort éloignement de l'emploi des allocataires de l'API. Une évolution semble par conséquent nécessaire. Elle a été jusqu'alors rendue difficile par la répartition des compétences en matière de minima sociaux : à l'Etat les allocataires de l'API ; aux conseils généraux ceux du RMI. L'intégration de l'API au rSa mettra fin à cette situation et permettra aux allocataires de l'API d'accéder à une offre d'insertion renouvelée.

Un autre avantage attendu de l'intégration de l'API au rSa est la simplification. Il faut mettre fin à une répartition par public dont le sens n'apparaît plus clairement, pour redonner les moyens aux travailleurs sociaux et aux conseillers du service public de l'emploi d'établir leurs priorités. La simplicité des dispositifs joue un rôle important dans le fonctionnement quotidien des acteurs de l'accompagnement professionnel et social. Elle devra leur permettre d'intensifier leurs interventions quand il le faut et de construire des solutions adaptées aux problématiques des personnes. Elle apportera un supplément de lisibilité pour l'usager.

Plusieurs schémas existent pour réaliser cette intégration de l'API au rSa. Ces schémas diffèrent selon que l'on souhaite ou non reproduire dans le rSa les catégories existantes de l'API ou profiter de la réforme pour faire valoir d'autres problématiques, notamment la logique de simplification. Si l'on veut faire la réforme sans remettre en question l'existant, il faut prévoir un complément « parent isolé » dans le barème du rSa. Ce complément serait versé pour les familles monoparentales attendant un enfant ou ayant un enfant de moins de 3 ans. Il serait également ouvert aux familles monoparentales pendant un an après une rupture au sein du ménage. Le montant de ce complément reproduirait à l'identique la différence existant actuellement entre le montant de l'API et celui du RMI à configuration familiale donnée : 84 € une famille avec un enfant, 138 € pour une famille avec deux enfants, etc. Cette approche garantit que la création du rSa se réalise sans qu'aucun bénéficiaire de l'API soit perdant. D'autres pistes doivent-elles être envisagées pour aller plus loin dans la voie de la simplification et du soutien aux familles monoparentales ?

⁶ IGAS, Audit de modernisation sur l'allocation de parent isolé, 2007.

Pour les chômeurs en fin de droits

Parmi les minima sociaux ouverts aux personnes en âge de travailler, l'allocation de solidarité spécifique est celui qui dans ses principes se rapproche le plus du RMI. L'ASS a été conçue en 1984 pour mieux séparer au sein du régime d'indemnisation du chômage les fonctions d'assurance et de solidarité. Le RMI est venu compléter cette réforme pour des publics auxquels jusqu'alors aucune solution n'était proposée. Mais, comme on l'a vu, l'évolution du nombre et des caractéristiques des allocataires du RMI a rendu cette séparation de moins en moins pertinente.

Le montant de l'ASS est le même, à quelques euros près, que celui du RMI pour une personne seule sans ressources. Plusieurs différences existent néanmoins dans les modalités de calcul des deux prestations qui rendent tout rapprochement complexe. En termes d'accompagnement vers l'emploi, la situation est également sensiblement différente : contrairement aux allocataires du RMI, les bénéficiaires de l'ASS sont tenus d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et donc de réaliser des actes positifs de recherche d'emploi.

question 12 : quel accès au rSa pour les chômeurs en fin de droits ?

Les différences entre l'ASS et le RMI sont le produit de l'histoire bien plus que la résultante d'un choix. Elles sont sources d'inefficacités multiples : elles privent les bénéficiaires de l'ASS de prestations qui pourraient leur être utiles et créent des différences de traitement difficilement justifiables entre personnes sans ressources présentant des caractéristiques équivalentes. C'est pourquoi il est devenu courant de considérer que la simplification des minima sociaux implique le rapprochement du RMI et de l'ASS. Ce rapprochement est néanmoins très difficile à concevoir techniquement compte tenu des nombreuses différences entre les deux prestations. Ces différences portent moins sur le niveau d'aide que sur les modalités de calcul et de versement des prestations et des droits sociaux attachés.

La création du rSa fait voir les choses sous un jour nouveau. On ne peut écarter d'emblée la possibilité d'ouvrir des droits au rSa aux allocataires de l'ASS. Dans ce scénario minimal, l'ASS serait considérée comme un revenu comme un autre dans le calcul du rSa, se déduisant du montant de la prestation versée. Le rSa compléterait l'ASS chaque fois que le revenu garanti par le rSa excéderait le montant des autres ressources du foyer, y compris l'ASS. Ce scénario présente l'inconvénient de faire reposer sur les allocataires eux-mêmes, qui devraient contacter encore un guichet supplémentaire et renseigner une déclaration de ressource en plus, la complexité des dispositifs de maintenir une répartition par public – l'un suivi par l'Etat, l'autre par le conseil général – entre des populations qui ont globalement des problématiques très voisines à l'égard de l'emploi.

Une solution plus ambitieuse pourrait consister non à basculer d'un régime à l'autre du jour au lendemain, mais à se donner le temps d'une intégration graduelle de l'ASS au rSa. Le rSa intégrerait ainsi les chômeurs en fin de droits, mais sans remettre en cause les droits déjà ouverts à l'ASS. Par contre, aucun droit nouveau à l'ASS ne serait ouvert. Cette solution revient à programmer l'extinction de l'ASS sur plusieurs années (cinq ans environ compte tenu des conditions d'ouverture et de renouvellement des droits à l'ASS, même si la prestation est attribuée sans limitation de durée a priori).

Pour les jeunes sans charge de famille

La population des jeunes adultes ne doit pas être laissée dans un entre-deux des politiques sociales : les jeunes adultes sont probablement les moins concernés par les politiques familiales, mais ils sont aussi très peu pris en compte par les politiques de redistribution.

Alors que les familles sont accompagnées ou aidées pour leurs jeunes enfants, elles sont souvent dépourvues de soutien pour leurs enfants adultes et les transferts dont elles disposent diminuent quand ceux-ci demeurent à charge. Les jeunes adultes n'ont pas accès aux minima sociaux. Ils ont un taux de chômage deux fois supérieur à la moyenne de la population (plus de 20%) et connaissent fréquemment des problèmes de logement. Ils occupent plus souvent que les autres des emplois précaires et sont surreprésentés parmi les travailleurs pauvres.

Seuls 29% des jeunes de moins de 25 ans sont en emploi en France, contre 37% en moyenne dans l'Union européenne, 43% en Allemagne et 53% au Royaume-Uni.

Cette mauvaise performance est liée au cumul de deux handicaps :

- un niveau d'activité faible : seulement un tiers des 15-24 ans font connaître leur volonté d'exercer une activité professionnelle ; le développement de la scolarisation dans l'enseignement supérieur ne suffit pas à expliquer ce chiffre : la France ne compte que 2,2 millions d'étudiants (pour 5,5 millions de jeunes de 18 à 24 ans), dont 1,2 millions sont inscrits à l'université. Moins de la moitié (45%) des jeunes de 18 à 24 ans sont scolarisés.
- un chômage élevé : près d'un quart (22%) des jeunes de 15-24 ans actifs sont au chômage.

Ces quelques éléments de constat suffiraient en eux-mêmes pour justifier de porter à ces populations une attention particulière au moment de la mise en place du rSa. Ils se doublent cependant de considérations d'un autre ordre. En effet, les jeunes de 18-25 ans sans charge de famille ne peuvent aujourd'hui avoir droit au RMI tandis qu'ils bénéficient de la PPE dans des conditions de droit commun. Le remplacement de ces dispositifs par un mécanisme unifié – le rSa – soulève donc la question, pour les 18-25 ans, du bénéfice de la nouvelle prestation.

question 13 : faut-il adapter le rSa aux jeunes de 18 à 25 ans ?

Les personnes âgées de 18-25 ans forment la catégorie de la population dont le taux de pauvreté, bien qu'imparfaitement mesuré⁷, est le plus élevé : près de 17% des jeunes sont pauvres, soit cinq points de plus que la moyenne de la population. Dans la mesure où, au sein du cycle de vie, la période de début de la vie active correspond aux revenus relativement les plus faibles, cette situation n'est pas en soi problématique, car elle reflète surtout le mode de calcul du taux de pauvreté. Néanmoins, cette situation manifeste aussi de multiples problèmes. Alors que les conditions de passage de l'enfance à l'âge adulte se sont assez profondément transformées depuis trente ans, les politiques publiques ont peu évolué. Ce qui était autrefois une transition courte des études à l'emploi, permettant d'assurer rapidement l'autonomie résidentielle et de fonder une famille, est devenu un parcours marqué par de multiples étapes. C'est l'ensemble de ce parcours qu'il faut désormais accompagner en respectant la liberté de choix de chacun.

Les jeunes de 18-25 ans qui n'ont pas de charge de famille ou qui sont étudiants n'ont aujourd'hui pas droit au RMI⁸. Faut-il maintenir ces exclusions dans le rSa ? Cela n'est pas assuré, car les jeunes bénéficient aujourd'hui comme les autres actifs de la PPE.

Faut-il alors ouvrir le rSa aux jeunes tel qu'il est conçu pour le reste de la population ? Comme l'a montré le rapport rédigé en 2002 par la commission animée par Jean-Baptiste de Foucauld, l'accès à l'autonomie des jeunes soulève des questions spécifiques qui ont été présentées dans le rapport de 2002 « pour une autonomie responsable et solidaire ». Ce document, qui explore la problématique du soutien aux revenus des jeunes, propose des scénarios pour inciter au travail et à la qualification qui constituent encore aujourd'hui une source d'inspiration.

Il faut donc envisager des solutions pour appliquer la logique et les objectifs du rSa aux jeunes sans enfants et aux étudiants. Dans le cadre du « grenelle de l'insertion », la concertation sera conduite avec les organisations représentatives des jeunes et des étudiants, sur les modalités d'application du rSa aux jeunes ; cette concertation se nourrira des réponses apportées au Livre vert et pourra aboutir à des solutions plus adaptées aux problématiques des jeunes.

⁷ Compte tenu de la possibilité de rattachement au foyer fiscal de leurs parents, les étudiants ne sont pas pris en compte dans les statistiques de l'enquête revenus fiscaux qui permet d'établir le taux de pauvreté.

⁸ Sauf cas dans lesquels la formation est considérée comme un élément du parcours d'insertion.

Pour les personnes handicapées

La logique de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) diffère sensiblement de celle des autres minima sociaux. Elle repose pour une part sur l'idée d'une compensation due par la société à des personnes qui pour des raisons indépendantes de leur volonté ont une relation à l'emploi altérée. Selon les différentes formes de handicap, la question de l'employabilité se pose d'ailleurs en des termes relativement différents. Elle ne peut être abordée qu'en gardant à l'esprit que l'employabilité dépend aussi bien des possibilités physiologiques et psychiques d'un individu que des conditions d'organisation du travail dans l'entreprise. L'employabilité concerne indissolublement les personnes et les situations d'emploi.

C'est en ces termes que doit se poser la question de l'application de la logique du rSa aux personnes handicapées. La croissance des revenus des personnes handicapées passe non seulement par le développement des possibilités d'emploi quand elles existent mais aussi par une meilleure compensation des situations de handicap quand elles entravent le retour à l'emploi. Le récent rapport du Conseil national consultatif des personnes handicapées, sur la garantie d'un revenu d'existence des personnes handicapées⁹, a sur ce point souligné les progrès à réaliser et a fait des propositions.

La perspective d'une fusion du rSa et de l'AAH apparaît par ailleurs complexe compte tenu des spécificités du barème de cette prestation. Cela ne signifie pas pour autant que les personnes handicapées doivent être tenues à l'écart de l'importante réforme qui se prépare, ni que la logique qui prévaut pour la création du rSa ne puisse être transposée dans les mécanismes de l'AAH. Dans le cadre des travaux du comité de suivi de la politique du handicap, un groupe ad hoc a été institué conjointement avec la Secrétaire d'Etat chargée de la Solidarité. Ce groupe est chargé d'examiner le sujet de l'emploi et des ressources des personnes handicapées.

Pour les habitants des départements d'outre-mer

Les spécificités des départements d'outre-mer par rapport à la métropole en matières économique, sociale ou démographique sont bien documentées. Elles rendent sans doute plus urgente et nécessaire qu'ailleurs la mise en place d'un dispositif tel que le rSa. Elles contribuent également à rendre cette tâche plus complexe.

Le niveau de vie par habitant dans les DOM ne représente que 50 % à 63 % des niveaux métropolitains. En dépit d'une dynamique positive, le taux de chômage demeure largement supérieur à sa valeur en métropole, dans un rapport de 1 à 3. De la même façon, la proportion de bénéficiaires du RMI dans la population atteint 18,5 % contre 3,4 % en métropole.

Ces spécificités socio-économiques se doublent d'une spécificité institutionnelle : la situation particulière des DOM a justifié la création de dispositifs spécifiques dans différents domaines d'intervention (contrats aidés, prestations, etc.). En particulier, il existe depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, une aide

⁹ CNCPH, « Pour la garantie d'un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap », avril 2007.

au retour à l'activité (ARA) qui permet aux bénéficiaires de minima sociaux de percevoir pendant vingt-quatre mois 60% du montant du RMI de base en lieu et place des dispositifs d'intéressement de droit commun. La création du rSa soulève directement la question de la pérennité de ce dispositif. Convient-il de le supprimer pour le remplacer par la nouvelle prestation ? Convient-il de ménager comme à l'heure actuelle un mécanisme de droit d'option ou doit-on privilégier un dispositif où le rSa prendrait le relais de l'ARA au-delà des vingt-quatre mois suivant la reprise d'activité ?

Peu d'éléments de bilan sur les effets de l'ARA en termes de retour à l'emploi permettent d'éclairer le débat. L'année à venir doit être l'occasion d'aller plus loin pour identifier les voies et moyens d'une politique d'insertion ambitieuse, à la fois soucieuse de l'égalité des territoires au sein de la République et à la hauteur des défis que doivent relever les départements ultramarins.

Pour les travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants sont éligibles au RMI – sous certaines conditions liées notamment à leur régime d'imposition – comme à la prime pour l'emploi. Ils ont dès lors vocation, de la même façon que les travailleurs salariés, à bénéficier du rSa.

Cependant, la définition de règles de calcul adaptées à ces publics mérite une attention particulière. Aujourd'hui, par exemple, les travailleurs indépendants bénéficient du RMI dans des conditions dérogatoires au droit commun, en matière notamment d'évaluation de leurs ressources : le président du conseil général arrête l'évaluation des revenus professionnels annuels des personnes exerçant une activité non salariée – le montant du RMI étant alors calculé en prenant en compte 25% de ce montant.

Un tel dispositif semble difficilement compatible avec l'objectif d'ajuster la prestation au plus près des ressources réellement perçues puisque celles-ci ne sont actualisées qu'une fois par an. En sens inverse, comment appréhender les ressources des travailleurs indépendants sans faire référence à la notion comptable de bénéfice et au cadre d'analyse annuel – l'exercice comptable – dont elle est solidaire ? En outre, ces ressources, en l'absence de tiers déclarant, sont difficiles à contrôler. Le futur dispositif devra intégrer cette problématique de prévention de la sous-déclaration.

définir un barème soutenable financièrement, incitatif et équitable

Les déterminants dans le choix du taux du rSa

Comme cela a été indiqué plus haut, le montant du rSa se calcule à partir :

- d'un revenu minimum garanti à tous les citoyens ;
- de l'ensemble des ressources du ménage, qui se déduit du montant du revenu minimum garanti ;
- des revenus d'activité professionnelle qui, quand ils existent, peuvent se cumuler partiellement avec le revenu minimum garanti.

Les caractéristiques du barème sont donc principalement liées au « taux de cumul », qui est le taux appliqué pour déterminer quelle est la part des revenus d'activité qui se cumule avec le rSa versé. C'est ainsi que l'on garantit, pour tous les ménages, une progression des ressources totales proportionnelle à celle des revenus d'activité professionnelle.

La détermination du taux de cumul du rSa est un enjeu central. Le choix de ce barème détermine en effet :

- l'impact de la mesure sur la réduction de la pauvreté ;
- le niveau de revenus d'activité auquel le rSa s'annule (point de sortie) ;
- le coût du nouveau dispositif ;
- le nombre des allocataires potentiels du dispositif ;
- l'importance des gains à la reprise d'activité ;
- les effets redistributifs de la réforme.

Le choix de ce taux opère ainsi un équilibre entre trois types d'objectifs : des objectifs de coût et de soutenabilité pour les finances publiques ; des objectifs d'incitation à l'activité et des objectifs d'impact sur la pauvreté et de redistribution.

Il n'existe pas dans l'absolu de taux idéal du rSa qui permette de réduire la pauvreté à faible coût tout en créant les meilleures incitations. Sans surprise, les dispositifs les plus coûteux sont évidemment ceux qui font le plus grand nombre de bénéficiaires et permettent la réduction la plus forte du taux de pauvreté. Toutefois, l'incidence sur le taux de pauvreté n'est pas non plus directement proportionnelle à l'importance des fonds mobilisés. Des barèmes adaptés pour concourir à des objectifs spécifiques (compléter les revenus des familles monoparentales, favoriser la double activité des membres d'un ménage) peuvent avoir un rapport « coût-efficacité » plus ou moins élevé.

Quel que soit le choix fait, la création du rSa entraîne des effets redistributifs.

Il est à noter en effet que l'intégration de la PPE dans le rSa a pour conséquence de recentrer l'attribution de cette prime sur les ménages les plus éloignés du plafond de revenus actuel, permettant ainsi de mettre fin à l'excessive dilution de la PPE, critiquée par les acteurs économiques et par la Cour des comptes dans son rapport de 2003.

Articuler le rSa et les autres prestations sociales

En pratique, les prestations familiales se déduisent du revenu garanti par le **rSa** et la compensation des charges de famille transite par la modulation de ce revenu garanti en fonction de la composition familiale. En conséquence, la création du **rSa** n'implique pas de modifier les barèmes des prestations familiales. Par contre, le **rSa**, sans remettre en cause l'architecture des prestations familiales, permet d'apporter une réponse à certaines situations aujourd'hui mal prises en compte par le barème des prestations familiales. En effet, le revenu minimum garanti par cette prestation sera, comme le RMI, modulé en fonction du nombre d'enfants à charge et ce dès le premier enfant. Les ménages éligibles au **rSa** percevront ainsi un complément de ressources lorsqu'ils assument la charge d'un seul enfant.

De la même façon, la création du **rSa** n'exige pas de modifier les règles qui régissent le fonctionnement des aides personnelles au logement (AL). Plus encore que les prestations familiales, ces aides jouent un rôle majeur en matière de lutte contre la pauvreté et plus généralement de soutien aux revenus des ménages modestes. L'articulation entre **rSa** et aides au logement peut donc être réalisée sans modification de fond du barème de ces dernières. Il conviendra cependant de veiller à ce que les modalités de révision périodique des droits aux aides personnelles ne viennent pas contrarier la logique du **rSa** et réduire trop brutalement les gains associés à une reprise d'emploi.

supprimer les effets de seuil

Les allocataires du RMI bénéficient d'un dégrèvement total de taxe d'habitation et d'une exonération de la redevance audiovisuelle. La création du rSa soulève la question de l'avenir de ces dispositifs, qui génèrent des effets de seuil en cas de reprise d'emploi.

Un effet de seuil existe par ailleurs pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Ce dispositif est en effet soumis au respect d'une condition de ressource : les revenus du bénéficiaire ne doivent pas excéder 7 272 € par an, soit 606 € par mois. Les allocataires du RMI ont droit, en cette qualité d'allocataire du RMI, à la CMUC. Ce droit connexe est particulièrement important. 4,8 millions de personnes sont couvertes par la CMUC, pour un coût total de 1,6 milliards d'€. La moitié de ces bénéficiaires sont allocataires du RMI.

Les effets de seuil liés à la CMUC sont bien documentés. L'avantage attaché à cette prestation est en effet très important. Le panier de soins couvert par la CMUC correspond à celui couvert par un contrat de complémentaire santé de milieu de gamme. Les bénéficiaires sont dispensés d'avance de frais et les professionnels de santé tenus de respecter des tarifs opposables. Le franchissement du plafond de ressources, à l'occasion d'une reprise d'activité par exemple, et la perte de droit consécutive, peuvent donc s'avérer très pénalisants pour les intéressés. Cet effet de seuil a été atténué par la création, en 2004, de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) qui permet d'offrir aux personnes dont les revenus sont inférieurs à 120% du seuil de la CMUC un chèque représentant environ 50% du coût d'un contrat de complémentaire santé. Les deux aides sont cependant de nature différente. Le passage de la CMUC à l'ACS a un coût important. Pour chaque catégorie de bénéficiaires, il n'existe qu'un seul taux d'aide, de sorte que le dispositif crée un nouvel effet de seuil lorsque les ressources de l'intéressé franchissent le plafond de ressources majoré de l'ACS.

Deux questions sont ainsi soumises à la consultation sur les mesures à mettre en œuvre pour supprimer ces effets de seuil :

question 14 : comment réduire les effets de seuil des exonérations de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle liées au statut d'allocataire du RMI ?

Il est devenu courant de considérer que la réforme des droits connexes impose de sortir d'une logique de « statut » pour appliquer une logique de « revenu ». Cette condition est nécessaire mais pas suffisante. Supprimer une aide à statut pour créer une aide conditionnée au respect d'un plafond de revenu unique, exprimé en valeur absolue, laisse entier l'effet de seuil que l'on souhaite supprimer. L'enjeu n'est pas seulement de sortir de la logique de statut, mais aussi de construire une logique de progressivité dans l'attribution des aides.

Dans cette perspective, une proposition de loi a été adoptée par le Sénat en première lecture au mois de janvier 2007. Ce texte prévoit de transformer les exonérations de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle actuelles en un régime d'exonération en fonction du quotient familial, du revenu et de l'âge, qui est conçu pour ne pas faire de perdants. La difficulté de cette solution est qu'elle présente un coût élevé (de l'ordre de 500 à 800 millions d'€ en déduction de la taxe d'habitation et de l'ordre de 450 M d'€ en déduction de la redevance audiovisuelle). Ce coût s'explique par le fait que la mesure revient à étendre à une population plus importante les avantages fiscaux des ménages sans ressources.

Sans méconnaître la possibilité de solutions nouvelles et considérant le rôle central du **rSa** pour les personnes sans autres revenus, une solution pourrait consister, concomitamment à la création du **rSa**, à sortir de la logique d'exonérations fiscales des personnes sans revenus et à redéployer les sommes actuellement consacrées aux exonérations fiscales attachées au statut de bénéficiaire du RMI dans le barème afin d'en garantir la soutenabilité pour les finances publiques.

question 15 : comment réduire les effets de seuil liés au barème de la couverture maladie universelle complémentaire ?

La CMUC est un progrès essentiel dans l'accès aux soins des personnes ne disposant pas d'assurance complémentaire. L'accès à ce dispositif est soumis au respect d'un plafond de ressources fixé en deçà du seuil de pauvreté. Les allocataires du RMI bénéficient, de droit, de la CMUC.

L'accès à la CMUC est donc marqué par deux effets de seuil : un lié au statut, pour les allocataires du RMI ; un lié au barème qui prévoit un unique plafond (l'équivalent de 606 € par mois). Les deux effets doivent être abordés conjointement.

Un commencement de solution au problème de ces effets de seuil est constitué par l'ACS qui prend le relais de la CMUC pour des revenus supérieurs à jusqu'à 1,2 fois ce plafond. Cette aide ne « lisse » toutefois que très imparfaitement cet effet de seuil. En particulier, le public qui en bénéficie (300 000 personnes) est très éloigné du public ciblé (2,7 millions de personnes).

La création du rSa ne serait pas complète si elle ne conduisait pas à réviser tous les effets de seuil. En particulier, la création d'un bouclier sanitaire, dont l'objet est de plafonner en proportion des ressources le montant des dépenses de santé restant à la charge des assurés est susceptible, si elle est menée à bien, de modifier en profondeur les termes de ce débat et de réduire nettement les effets de seuil de la CMUC. A défaut, d'autres options peuvent être identifiées qui portent sur les mécanismes de l'ACS.

les voies du succès

L'intégration dans une stratégie d'ensemble pour accroître le niveau d'activité et conquérir le plein emploi

La création du rSa devrait permettre de contribuer à l'accroissement du niveau d'activité dans notre pays, ce qui mécaniquement contribuera à la baisse du taux de pauvreté. En effet, la France souffre d'un taux d'emploi plus faible que ceux des autres grandes économies européennes (63,1% des personnes de 15-64 ans sont en emploi, contre une moyenne européenne de 63,3%, mais 73,1% aux Pays-Bas, 71,6% au Royaume-Uni, 65% en Allemagne). La France est à 7 points de l'objectif fixé à Lisbonne d'un taux d'emploi de 70% d'ici à 2010. Le rSa devra également résoudre le problème du temps partiel subi : 30% des travailleurs souhaiteraient selon l'INSEE travailler davantage.

La question du retour à l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi a jusqu'alors été traitée comme une question à la marge, impliquant de mobiliser des dispositifs construits localement et peu connectés aux contraintes et aux besoins des entreprises. Le rSa peut contribuer à atteindre l'objectif de plein emploi en permettant à des personnes très éloignées de l'emploi de retourner vers l'activité. Ce retour à l'emploi, à condition qu'il ne s'accompagne pas d'une plus grande occurrence du sous-emploi (notamment de l'emploi à temps partiel), contribuera à la croissance économique et à donner des marges de manœuvre pour consolider notre modèle social.

D'autres mesures doivent être conçues, notamment dans le cadre du « grenelle de l'insertion », pour repenser les conditions dans lesquelles les entreprises sont incitées et valorisées pour embaucher les personnes les plus éloignées de l'emploi. En particulier, la création du contrat unique d'insertion est l'occasion de faire prévaloir une exigence de qualité et d'efficacité dans les dispositifs d'aide au retour à l'emploi. Un autre enjeu prioritaire est de concevoir de nouveaux mécanismes pour stimuler l'insertion professionnelle des jeunes.

Des mesures sont également nécessaires pour réviser les conditions d'accueil en entreprise des salariés handicapés et de fonctionnement de l'AAH. Augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées est un impératif pour améliorer les revenus de ces personnes. Ces mesures seront discutées dans le cadre du comité de suivi de la politique du handicap.

Une contribution substantielle pour réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans

Le gouvernement s'est engagé à réduire la pauvreté d'un tiers au cours du quinquennat. Aujourd'hui, 7,1 millions de personnes vivent avec moins de 817 € par mois par unité de consommation (fin 2005). Si l'objectif est atteint, elles devront être moins de 4,7 millions à vivre sous ce seuil en 2012.

La stratégie pour atteindre cette cible a été présentée à l'occasion de la journée mondiale de refus de la misère dans une communication en Conseil des ministres du 17 octobre 2007. L'objectif est que le rSa puisse permettre de réaliser entre un tiers et la moitié du chemin par rapport à l'objectif fixé.

Cette démarche s'inscrit pleinement dans la mobilisation de tous les membres du corps social prévue par la loi du 29 juillet 1998 dite de lutte contre les exclusions. Les interventions conjointes de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté doivent permettre « de 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'enfance¹⁰ ».

Atteindre l'objectif nécessite donc une politique volontariste, fondée sur les leviers identifiés et une réforme de la gouvernance des politiques publiques, pour inscrire l'objectif de réduction de la pauvreté dans toutes les politiques publiques :

- un tableau de bord sera constitué pour suivre la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté ; il permettra d'estimer l'effet sur la pauvreté des grandes réformes en cours ;
- une procédure d'alarme semestrielle sera créée à partir des données associatives ou de celles des centres communaux d'action sociale pour permettre de répondre de façon réactive à des situations nouvelles.

Il importe de favoriser l'expression des personnes concernées afin de vérifier que les objectifs répondent aux frustrations réelles et quotidiennes et d'aider à ce que la prise de conscience des différents interlocuteurs ne se nourrisse pas d'idées fausses sur la pauvreté. A cette fin sera créé un comité des usagers pour participer à ces travaux.

L'inclusion active : une étape dans la construction d'une Europe sociale

La stratégie de Lisbonne n'intègre pas aujourd'hui d'objectifs de lutte contre la pauvreté. Lors du lancement de cette stratégie en mars 2000, le Conseil européen a certes demandé aux Etats membres et à la Commission européenne de prendre des mesures susceptibles d'avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté d'ici à 2010. Mais le recentrage de la stratégie de Lisbonne depuis 2005 a conduit à l'abandon de cette dimension, qui ne figure pas dans les « lignes directrices intégrées » que le Conseil donne aux Etats membres pour la conduite de la stratégie. Pour compenser cette carence, le Conseil européen de printemps (7-8 mars 2007) a souligné que les objectifs sociaux communs des Etats membres devraient être mieux pris en compte dans le programme de Lisbonne, et « qu'il est nécessaire de lutter contre la pauvreté, en particulier la pauvreté des enfants, et contre l'exclusion sociale et qu'il convient de donner à tous les enfants des chances égales. Il y a lieu d'accorder une plus grande attention à l'inclusion active, autrement dit de veiller à garantir des ressources minimales suffisantes pour tous, tout en rendant le travail financièrement attrayant ».

Au moment de la création du rSa, la France assurera la présidence de l'Union européenne. La réforme qui sera engagée servira ainsi d'argument supplémentaire pour faire de la lutte contre la pauvreté une dimension des objectifs que se fixent les Etats membres dans leur réforme des Etats providence. Cette évolution prendra tout son sens notamment par un processus entre Etats membres permettant de comparer l'efficacité des stratégies entreprises pour garantir que le travail paie.

¹⁰ Article 1er de la loi No.98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

La Commission européenne a lancé en février 2006 une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées de l'emploi. Sur cette base, une communication a été publiée le 17 octobre, à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère, à laquelle chacun est libre de répondre. Ce processus doit aboutir dans les prochains mois à l'adoption d'une recommandation sur ce sujet qui révisé une première recommandation de 1992. Ce document rappelle l'exigence « d'une aide au revenu suffisante qui permet aux personnes de mener une vie digne et d'être liées au marché du travail grâce à des possibilités d'emploi ou à la formation professionnelle, mais aussi un meilleur accès à des services sociaux valorisants ». Dans ses propositions, la Commission exprime son souhait qu'un processus de travail se mette en place entre Etats membres sur ces questions.

Le **rSa** permettra à la France d'y prendre une part active en même temps que d'être une force de proposition. Les répercussions concrètes de ce processus peuvent être de plusieurs ordres :

- permettre de comparer la performance des différents Etats membres dans la réduction de la pauvreté, d'identifier leurs marges d'action et les bonnes pratiques ;
- fournir un cadre de référence pour clarifier le statut juridique, au titre du droit communautaire, d'un certain nombre d'opérateurs qui contribuent à l'inclusion active, notamment dans le secteur de l'insertion (insertion par l'activité économique, service public de l'emploi...);
- inviter les partenaires sociaux européens à approfondir leurs discussions sur les conditions de réglementation des contrats de travail précaire, notamment sur les contrats d'intérim.

conclusion

Le rSa peut être un élément clé de la rénovation de notre modèle social. Il repose sur des principes forts, partagés dès sa conception par des acteurs différents, dont les intérêts ne coïncident pas spontanément. Il se fonde sur une méthode d'expérimentation, de concertation, d'association des personnes concernées. Cette méthode est en marche. Les principes posés, la méthode adoptée, restent d'importantes questions à débattre, puis à résoudre. Une quinzaine de questions ont été identifiées au terme d'une première phase d'élaboration des contours de la réforme. Ce Livre vert les soumet à la discussion publique. Des réponses apportées à ces questions dépendra l'étape suivante vers un cap précis : le travail comme socle des revenus, la solidarité comme complément ; une place utile et digne dans la société pour chacun de ses membres.