



3^{ème} concours d'attaché-e d'administrations parisiennes
Ouvert à partir du 3 février 2020 pour 10 postes

Rédaction d'une note à partir d'un dossier relatif aux problèmes économiques, culturels et sociaux du monde contemporain permettant de vérifier les qualités de réflexion, d'analyse, de synthèse et de réaction du/de la candidat-e

Durée : 4 heures ; coefficient : 4

A lire attentivement avant de traiter le sujet :

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation ou de table, ni signature ou paraphe.

Aucune référence (nom de service, nom de personne, numéro de téléphone, adresse de service...) autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet, ne doit figurer dans le corps (ou le timbre) de votre copie sous peine d'exclusion du concours.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte. Vous ne devez écrire vos nom, prénom et numéro de table que sur l'en-tête de la copie, dans le cadre réservé à cet effet.

Le sujet comprend un dossier de 43 pages (sauf celle-ci) et 9 documents

Sujet : En vous aidant des documents joints ainsi que de vos connaissances, vous rédigerez une note (8 pages maximum) relative aux enjeux actuels et à la mise en œuvre du revenu universel d'activité.

Document 1 : lancement de la consultation citoyenne (gouvernement.fr) – 8 octobre 2019 – 3 pages

Document 2 : article Journal du net - 21 octobre 2019 – 2 pages

Document 3 : article extrait de Les Échos - 22 juin 2019 – 2 pages

Document 4 : contribution de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé – novembre 2019 – 8 pages

Document 5 (gouvernement.fr) : extraits de la « mise de jeu » cycle 3 (périmètre de la réforme) – 7 novembre 2019 – 15 pages

Document 6 : rapport France stratégie « dispositifs universels de soutien au revenu des ménages modestes : protection contre la pauvreté et incitation à l'activité depuis 2000 » – décembre 2019 – 5 pages

Document 7 : fiche de présentation de l'engagement n° 4 de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité – 12 septembre 2019 - 4 pages

Document 8 : communiqué de presse (21 novembre 2019) relatif à la consultation citoyenne sur le revenu universel d'activité – 2 pages

Document 9 : article extrait de l'Express - 15 décembre 2018 – 2 pages

GOUVERNEMENT.fr

Document 1



8 octobre 2019

Revenu universel d'activité : lancement de la consultation citoyenne

Pour rendre le système des prestations sociales plus lisible et plus juste, le Gouvernement souhaite en fusionner plusieurs pour créer le revenu universel d'activité. Participez, dès ce 9 octobre 2019, à la consultation citoyenne pour définir les contours de cette réforme qui va toucher 15 millions de bénéficiaires.

Le système actuel est constitué d'une dizaine de minima sociaux avec chacun des règles différentes, ce qui rend son fonctionnement peu compréhensible. Cette illisibilité génère du non-recours - les personnes ayant droit aux aides ne les demandent pas toujours - et nuit à la confiance dans notre système de solidarité.

CONSULTATION CITOYENNE : DONNER LA PAROLE À TOUS LES FRANÇAIS POUR IMAGINER UN SYSTÈME PLUS JUSTE

Après l'ouverture de la concertation institutionnelle le 3 juin 2019 réunissant plus de 70 organisations, le Gouvernement lance une grande consultation citoyenne pour construire le futur revenu universel d'activité.

Pour permettre à tous les Français de donner leur avis et faire des propositions, la consultation citoyenne prendra place :

1. Sur la plateforme www.consultation-rua.gouv.fr, ouverte à tous et toutes

Le lancement de la consultation aura lieu le mercredi 9 octobre 2019. Cette consultation invite tous les Français, qu'ils soient allocataires ou non, à s'exprimer et faire des propositions sur le futur revenu universel.

2. Lors de débats organisés dans plusieurs régions

Six débats seront organisés dans six régions de France. Ces journées seront composées d'un atelier citoyen et d'un débat public. Elles réuniront 80 à 100 personnes :

- 50 % de bénéficiaires des aides sociales
- 30 % de personnes qui ne touchent pas de minima sociaux
- 20 % de personnes issues des milieux associatifs ou de travailleurs sociaux qui suivent les publics précaires.

LES QUATRE OBJECTIFS DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ

Annoncé par le président de la République en septembre 2018, à l'occasion du lancement de la [stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté](#), le revenu universel d'activité vise quatre objectifs :

1. Offrir un système plus lisible en regroupant et harmonisant un maximum d'aides sociales.

2. Assurer une existence digne aux bénéficiaires en instaurant un montant minimum permettant de faire du revenu universel d'activité un filet de sécurité.

3. Encourager la reprise d'activité en faisant en sorte qu'un allocataire retrouvant un travail touche systématiquement davantage à la fin du mois.

Par ailleurs, pour les personnes qui ne peuvent pas travailler, l'accès à un accompagnement social doit être assuré. Certaines personnes qui bénéficient d'une aide sont soutenues justement parce qu'elles ne peuvent pas ou très difficilement travailler. C'est par exemple le cas pour les bénéficiaires de l'allocation adultes handicapés (AAH). Pour ces personnes, l'engagement à rechercher un emploi ne doit pas être prévu, mais un accompagnement doit systématiquement être proposé pour les aider dans leur parcours de vie.

4. Répondre à un principe d'équité en harmonisant le mode de calcul des droits au revenu universel d'activité.

Enfin, le montant du revenu universel d'activité doit être adapté au coût de la vie selon les territoires. Certaines dépenses (logement en particulier) peuvent varier considérablement selon les territoires.

REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE - Le 9 octobre 2019, le gouvernement a lancé une consultation citoyenne sur le revenu universel d'activité (RUA), un projet qui vise à regrouper plusieurs prestations sociales. Explications.

Sommaire

- Présentation revenu universel d'activité
- Conditions revenu universel d'activité
- Revenu universel d'activité et AAH
- Montant revenu universel d'activité
- Date revenu universel d'activité
- Concertation revenu universel d'activité

Qu'est-ce que le revenu universel d'activité ?

Il s'agit d'un regroupement de prestations sociales existantes dans le but de simplifier leur attribution et leur gestion. Parmi les allocations qui devraient intégrer ce dispositif : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, les allocations logement. Mais d'autres allocations pourraient les rejoindre en fonction de l'issue de la consultation citoyenne du Revenu universel d'activité, lancée le 9 octobre 2019.

Le gouvernement affirme vouloir rendre "le système des prestations sociales plus lisible et plus juste", avec un mode de calcul unique et un accès simplifié à cette aide financière. A l'heure actuelle, les droits aux différentes prestations sont calculés de manières différentes, et tous les ayants droits n'en bénéficient pas : la Caisse nationale des allocations familiales estime ainsi que 35% des personnes ayant droit au revenu de solidarité active ne le touchent pas, quand le ministère de la Santé avance le chiffre de 25% d'ayants droit à la prime d'activité qui ne la toucheraient pas.

Qui a droit au revenu universel d'activité ?

Contrairement à ce que son nom indique, le RUA n'est donc pas universel, comme peut l'être le revenu universel expérimenté dans plusieurs pays ainsi que des collectivités françaises, ou comme pouvait l'être le revenu universel d'existence, proposé par Benoît Hamon lors de l'élection présidentielle de 2017. Le RUA sera versé sous conditions de ressources, comme les différentes prestations sociales qu'il doit fusionner. Selon le gouvernement, 15 millions de bénéficiaires pourraient être concernées. Mais le périmètre des bénéficiaires n'a pas encore été clairement tranché.

De plus, les personnes touchant ce futur revenu universel d'activité devront s'intégrer dans un parcours d'insertion et signer un contrat qui les engagera à ne pas refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ou d'activité. Le gouvernement affirme que ce dispositif permettra d'assurer un retour plus rapide vers l'emploi. Mais certaines associations craignent un nivellement par le bas.

Revenu universel d'activité et AAH

L'allocation adulte handicapé (AAH) pourrait être intégrée au dispositif. Un collectif d'association de défense aux handicapés s'y est cependant opposé, craignant que cela n'oblige ses personnes à reprendre une activité. Le gouvernement assure cependant que "pour les personnes qui ne peuvent pas travailler, l'accès à un accompagnement social doit être assuré" et que pour celles et ceux dans ce cas de figure, notamment les bénéficiaires de l'AAH, "l'engagement à rechercher un emploi ne doit pas être prévu, mais un accompagnement doit systématiquement être proposé pour les aider dans leur parcours de vie".

Quel est le montant du revenu actuel d'activité ?

Le montant n'a pas encore été annoncé. L'objectif est cependant d'harmoniser son mode de calcul, et le gouvernement précise que "le montant du revenu universel d'activité doit être adapté au coût de la vie selon les territoires". Par ailleurs, selon les déclarations officielles, pour encourager la reprise d'activité, le revenu universel d'activité fera en sorte qu'un allocataire retrouvant un travail touche systématiquement davantage à la fin du mois. Le plafond du RUA pourrait être fixé à 480 euros par mois pour une personne propriétaire de son logement et atteindre de 734 à 789 euros pour un locataire du parc privé, selon Les Echos, d'après deux rapports de France Stratégie.

Date du revenu universel d'activité

Le projet de revenu universel d'activité, évoqué en septembre 2018 par Emmanuel Macron, en est actuellement à sa phase de consultation, institutionnelle et publique, jusqu'à début 2020. Le gouvernement doit présenter un projet de loi au parlement dans le courant de l'année 2020. Les premiers versements de revenu universel d'activité devraient intervenir en 2022 ou 2023.

Concertation sur le revenu universel d'activité

Depuis juin 2019, une concertation institutionnelle est conduite avec l'ensemble des parties prenantes : territoires, associations et partenaires sociaux. Et depuis le 9 octobre 2019, les citoyens sont invités à se prononcer sur le sujet lors d'une consultation ouverte jusqu'au 20 novembre 2019. Elle porte sur trois périmètres : pourquoi le RUA, à qui s'adresse-t-il, comment devra-t-il fonctionner ? Pour l'instant, entre 1 700 et 3 500 personnes se sont exprimées selon les chapitres, et 9 000 à 25 000 personnes ont voté pour des propositions. Par ailleurs, des débats sont organisés en plusieurs lieux jusqu'au 2 décembre 2019. En janvier 2020, ces travaux seront soumis à un jury citoyen.

Revenu universel d'activité : les scénarios d'extension aux jeunes

Le gouvernement étudie la possibilité d'étendre le RSA aux 18-24 ans dans le cadre de la création du revenu universel d'activité. Le rapport Lengart prévoit la possibilité pour les jeunes de toucher en propre le revenu universel d'activité ou bien un « supplément » pouvant intégrer les bourses étudiantes.

Par Solveig Godeluck

Publié le 22 juin 2019

Ils ont droit à la prime d'activité depuis sa création en 2016 et peuvent toucher des aides au logement de longue date. Pour les jeunes, la prochaine conquête sociale, c'est le revenu de solidarité active. Les 18-24 ans les plus démunis pourraient accéder à leur tour au RSA dans quatre ans, lorsque ce dernier sera fondu avec les deux autres prestations au sein du futur revenu universel d'activité (RUA). Dans le cadre de la concertation sur cette réforme, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail ad hoc.

Cette ouverture aux 4,75 millions de jeunes qui n'ont pas droit au RSA aujourd'hui, si elle se produit, risque d'être très coûteuse à moins d'être soigneusement encadrée. Près de 1,3 million de jeunes adultes ont un niveau de vie suffisamment bas pour prétendre au RSA, dont 800.000 étudiants. Le deuxième rapport de Fabrice Lengart, rendu en juin à Matignon mais non rendu public, fournit plusieurs scénarios pour circonscrire ce risque.

Pénalités pour non-respect de l'obligation alimentaire

Le rapporteur estime qu'il est possible de calibrer l'allocation sociale unique pour cette population en sorte que le coût pour les finances publiques reste « *en deçà de 1,5 milliard d'euros* ». Mais attention, prévient-il, si le barème est appliqué « *sans précaution supplémentaire* » aux situations déclarées par les individus, cela « *conduirait probablement à une dépense publique beaucoup plus élevée* », les avantages en nature ou en liquide versés par la famille demeurant difficilement traçables. « *C'est d'ailleurs pourquoi, en substance, ce rapport recommande a priori de conditionner au niveau de ressources du foyer de leurs parents l'octroi d'une ASU aux jeunes adultes* », poursuit-il.

L'étude propose plusieurs scénarios. Le cas le plus évident est celui des jeunes qui ont fini leurs études et n'habitent plus chez leurs parents, soit 1 million de personnes, dont 170.000 au chômage et privées de RSA aujourd'hui. Ils seraient éligibles s'ils ne sont plus rattachés socialement et fiscalement au foyer de leurs parents. Il faudrait d'abord faire respecter l'obligation alimentaire des parents envers les enfants majeurs en les pénalisant sur leurs impôts s'ils ne s'y plient pas.

A l'inverse, la pension alimentaire qu'ils verseraient ne pourrait leur donner droit à une réduction d'impôt supérieure au revenu garanti par l'ASU. Cette pension alimentaire serait décomptée dans la base de ressources du jeune, minorant les sommes à verser. Si malgré tout le coût budgétaire était trop important, il serait possible d'envisager une allocation moins élevée pour les jeunes, ou bien l'ouverture des droits à 21 ans seulement.

Un supplément décroissant pour les étudiants qui travaillent trop

Les jeunes étudiants habitant chez leurs parents, donc rattachés à leur foyer social, sont 1,3 million, dont 240.000 boursiers. Ils pourraient toucher en direct un « supplément étudiant » à l'ASU. Ce dernier intégrerait les bourses étudiantes, ce qui permettrait de « traiter avec équité » les apprentis, les parcours professionnalisants, le cumul emploi-études supérieures, sans effet de seuil. Pour éviter que les jeunes ne gâchent leurs études en travaillant à l'excès, ce supplément forfaitaire pourrait décroître au-delà d'un tiers de SMIC.

Si le jeune adulte n'est plus étudiant mais habite chez ses parents (1,8 million de personnes dont 790.000 au chômage et sans enfants), il pourrait aussi toucher en propre le « supplément personne à charge » du foyer, éventuellement augmenté d'un dispositif de type garantie jeune, pour l'aider à s'insérer. Alors qu'aujourd'hui, les jeunes parvenus à 21 ans ne sont plus pris en compte dans le calcul de l'aide au logement de la famille, demain ils seraient comptabilisés, ce qui éviterait une chute de revenus.

Contribution de l'ANDASS sur la concertation pour la mise en place d'un revenu universel d'activité

La concertation nationale sur le revenu universel d'activité constitue l'opportunité d'aborder les enjeux liés aux minima sociaux à travers les objectifs qu'ils cherchent à atteindre et en donnant la parole aux citoyens et aux territoires. En cela, l'ANDASS salue l'initiative qui permet d'élargir un débat jusque-là asphyxié par les seules considérations de financements et de compensation, certes cruciales mais qui ne sont pas détachables des objectifs de la politique publique. Ce risque avait d'ailleurs été mis en avant par l'ANDASS en 2015 à l'occasion des débats sur le financement des allocations individuelles de solidarité servies par les Départements.

Avant d'aborder les questions de fond traitées par la concertation, deux points méritent d'être rappelés :

- Les territoires, et en particulier les Départements, sont au cœur des problématiques soulevées par la concertation. Avec le RSA bien sûr (42% des dépenses et 45% des bénéficiaires) mais également à travers l'ensemble des missions de solidarités de proximité : accès au droit, développement social, accompagnement pluridisciplinaire. C'est dans les territoires que se construisent en pratique les alliances entre institutions, professionnels de l'accompagnement, monde économique et citoyens qui permettent d'agir pour l'accès à un revenu décent et de favoriser le retour à l'activité.
- Le revenu de solidarité active (RSA) a à peine plus de 10 ans. A l'échelle des institutions, c'est encore un dispositif jeune. Pendant cette période, les Départements et leurs partenaires se sont appropriés les outils prévus en 2008 (engagement réciproque, équipes pluridisciplinaires, participation des usagers, pactes territoriaux d'insertion...) et les ont enrichi (accompagnement global; plateformes d'orientation partenariales, développement des liens avec le monde économique); les équipes des Départements ont développé une réelle expertise de ces sujets avec le plus souvent un portage fort par les exécutifs. Il est essentiel de bâtir le futur mécanisme à partir de ces ressources et en s'appuyant sur ce qui fonctionne.

A partir de cette expérience, et sans entrer dans les considérations paramétriques au demeurant légitimes mais pour lesquelles d'autres acteurs apparaissent mieux positionnés, l'ANDASS souhaite apporter au débat 4 propositions qui concernent autant la construction du mécanisme en lui-même que ses conditions de mise en œuvre.

- Le RUA doit être construit avec le souci de la sobriété de l'action publique ;
- Le RUA doit être un dispositif agile et laisser une place aux initiatives territoriales ;
- La concertation sur le RUA doit prendre en compte les enseignements des travaux scientifiques sur la pauvreté et l'efficacité des politiques d'insertion.

- Le succès du RUA dépend fortement du fonctionnement du marché du travail et suppose la mobilisation des employeurs

Il ne s'agit donc pas de proposer des scénarios clés en main pour construire le RUA mais de proposer des pistes de réflexions permettant de s'assurer que la réforme soit appropriée par les acteurs des résultats et produisent des résultats tangibles en matière d'accès à un revenu décent et d'accompagnement vers l'activité.

Conviction n°1 : le RUA doit être construit avec le souci de la sobriété de l'action publique.

A travers ses travaux sur les conditions de mise en œuvre des politiques sociales, l'ANDASS défend l'idée que la sobriété de l'action publique est une condition de son efficacité.

La fusion des minima sociaux est-elle sobre ?

Appliquée au RUA, cette conviction se traduit d'abord par une mise en garde. Les objectifs fixés peuvent à notre sens être atteints sans refonte totale ni fusion de l'ensemble des minima sociaux et, au-delà, des dispositifs de soutien des ménages modestes (APL, prestations familiales).

L'existence de plusieurs minima sociaux, c'est-à-dire la fragmentation horizontale, n'est pas en soi un problème quand ceux-ci répondent à des objectifs différents ou à des situations de vie distinctes. Il est peu fréquent dans une trajectoire de vie de passer d'un minima social à un autre. En revanche, la fragmentation verticale (articulation avec les APL en particulier) et l'absence de convergence sur les modalités de calcul des différents minima sociaux (modalités et rythme de prise en compte des revenus, quasi-individualisation ou familialisation...) introduisent au quotidien un manque de lisibilité auquel le RUA peut remédier sans nécessairement fusionner tous les dispositifs en un.

La fusion de l'ensemble des minima sociaux en un seul mécanisme pourrait au demeurant créer davantage de difficultés qu'elle n'en résoudrait : instabilité organisationnelle, débats institutionnels longs et conflictuels, réticences des acteurs du champ du handicap.

Nous recommandons donc de se concentrer sur quelques chantiers opérationnels :

- la convergence des règles de calcul des différents minima sociaux ainsi que la mise en œuvre d'interface fluide entre les différents opérateurs des minima sociaux doit être la priorité,
- l'intégration des différents mécanismes de soutien financier qui concernent les mêmes bénéficiaires présente un intérêt fort du point de vue de la lisibilité du système. A cet égard, l'ANDASS est favorable à l'intégration des APL dans l'allocation de base, au regard de la contribution pour le moins nuancée du fonctionnement des APL à la réduction de la pauvreté,
- éventuellement la fusion de l'ASS et du RSA qui concernent des profils très proches et que l'accompagnement global a contribué à rapprocher dans leurs modalités d'accompagnement.

Le RUA peut-il répondre à plusieurs objectifs avec le même outil ?

La question de fond posée par le RUA est de savoir si un même mécanisme de soutien financier peut répondre à la fois à l'objectif d'accès universel à un revenu décent et à celui de stimulation de la reprise d'activité.

Le retour d'expérience du RSA activité a permis de mettre en évidence que les mécanismes d'incitation construits autour de la logique d'impôt négatif sont peu appropriés par les bénéficiaires. Le manque de prévisibilité sur les revenus qui seront effectivement perçus freine considérablement les incitations à la reprise d'activité. A titre d'illustration, le calcul prévisionnel de revenus d'un bénéficiaire du RSA qui entre pour quelques mois en formation rémunérée par la Région atteint un niveau de complexité qui trouble jusqu'aux professionnels en charge de l'accompagnement.

Ces constats sont à mettre en parallèle avec les travaux de Nicolas DUVOUX [14] qui montrent que le sentiment de pauvreté est davantage lié à l'insécurité financière qu'au niveau de revenu en lui-même.

Un outil financier peut difficilement répondre à plusieurs objectifs en même temps. Aussi, nous recommandons pour atteindre les objectifs fixés dans la concertation de lier un mécanisme à chaque objectif du RUA (décence et activité) :

- ➔ Un revenu socle universel garantissant la stabilité des revenus et l'accès à un revenu décent
- ➔ Un mécanisme incitatif reposant d'une part sur la prime d'activité et d'autre part sur une contrepartie à l'engagement contractualisé avec le bénéficiaire dans un parcours d'insertion. Les modalités de ce mécanisme seraient définies dans les territoires et susceptibles d'évoluer en fonction de la situation du marché du travail, des situations locales et des choix politiques locaux.

Conviction n°2 : Le RUA doit être un dispositif agile et laisser une place aux initiatives territoriales

Dans le cadre des réflexions sur la décentralisation, l'ANDASS porte l'idée qu'il faut rompre avec la logique de « blocs de compétence », mais travailler localement des systèmes de délégation agiles s'appuyant sur les ressources et les initiatives des acteurs en présence. Cette logique peut utilement s'appliquer au RUA.

Quelle place pour les collectivités dans le pilotage du RUA ?

Une des difficultés du RSA résidait dans la difficulté des acteurs locaux à identifier les marges de manœuvre dont ils disposaient réellement pour déployer des politiques territorialisées et en percevoir les résultats. Les discussions Etats-Départements ont longtemps été focalisées sur les seuls sujets financiers. Cette ambiguïté est liée au fait que le RSA joue à la fois le rôle de stabilisateur conjoncturel et celui de dispositif territorialisé de soutien à l'insertion.

Au-delà du débat sur le RUA, la question de fond est de savoir si le législateur assume les conséquences de l'exercice d'une mission décentralisée, c'est-à-dire la capacité des collectivités à adapter les réponses en fonction de leur situation et des choix exprimés par les habitants via la démocratie locale.

Là encore, il convient de distinguer les différents objectifs du RUA. A notre sens, la question de l'accès à un revenu décent, ses conditions d'éligibilité et ses modalités de calcul, relève de choix qui engagent la nation. En revanche, la question de l'accompagnement vers l'activité gagnerait à faire une large place aux initiatives territoriales, quitte à assumer des choix différents.

→ Dans une logique de confiance aux territoires, le volet « accompagnement vers l'activité » pourrait être défini et mis en œuvre par les Départements, en lien étroit avec le futur service public de l'insertion. Il pourrait reposer sur un mécanisme complémentaire au revenu socle adapté à chaque territoire (situation du marché du travail, choix politiques locaux, prise en compte des initiatives des acteurs du territoire...).

→ Le volet « accompagnement vers l'activité » pourrait inclure : la définition, la mise en œuvre et le contrôle des droits et devoirs, des outils liés à l'engagement (CER, PPAE), des modalités d'accompagnement et des contreparties financières associées. Le service public de l'insertion constituera le cadre de mise en œuvre de ce volet.

À terme, ce volet pourrait être confondu avec une « garantie d'activité » élargie permettant ainsi de lier un dispositif d'accompagnement avec un mécanisme d'incitation.

→ Cette logique pourrait s'exercer dans un cadre contractuel avec l'Etat associant déclinaison d'objectifs de politique publique nationaux, moyens financiers adaptés et liberté dans les modalités permettant d'atteindre les objectifs.

Faut-il rendre automatique l'ouverture des droits au RUA ?

La progression des systèmes d'information rend aujourd'hui possible l'ouverture des droits au RUA sans demande formelle réalisée auprès des services en charge de l'accompagnement.

Deux objectifs doivent une nouvelle fois être conciliés : l'accès au droit et l'amorce d'un parcours d'insertion. L'automatisme favorise le premier tandis que la quérabilité permet le second.

→ La solution intermédiaire proposée dans le cadre de la concertation permet efficacement de concilier les deux aspects : automatisme de l'accès et du partage des informations afin de connaître les bénéficiaires potentiels et d'engager des démarches « d'aller vers » mais nécessité d'un contact humain pour activer les droits et initier un parcours d'accompagnement.

Conviction n° 3 : La concertation sur le RUA doit prendre en compte les enseignements des travaux scientifiques sur la pauvreté et l'efficacité des politiques d'insertion.

A travers ses travaux sur l'insertion l'ANDASS a mis en avant le besoin d'évaluer de manière rigoureuse l'impact réel des actions d'insertion. Ces travaux ouvraient également une réflexion, à partir des enseignements de la recherche, sur la manière de résoudre des difficultés qui procèdent autant, si ce n'est davantage, de la qualité des liens sociaux que de difficultés d'accès au marché du travail.

Faut-il renforcer les objectifs quantitatifs d'accompagnement ?

En matière d'accompagnement vers l'activité, il existe un risque de confondre l'outil et son objectif et de s'intéresser davantage à l'activité des services qu'à leur résultat. La réalisation d'un CER n'a par exemple pas d'intérêt en soi. Elle n'en a que dans la mesure où l'accompagnement produit un résultat en termes d'accès à l'emploi ou, plus globalement, d'investissement social (qualité des liens sociaux, meilleure santé, impact sur l'éducation des enfants, ...).

De manière provocante, des travaux de recherche ont montré que certains dispositifs d'accompagnement pouvaient avoir un effet contre-productif. C'est par exemple le cas de l'accompagnement éducatif d'adolescents rencontrant des difficultés de comportement aux Etats-Unis.

- ➔ Le pilotage national de l'insertion passe par un renforcement des capacités d'évaluation et de capitalisation (par exemple sur le modèle des *what works* britanniques) permettant d'identifier les actions qui obtiennent des résultats et de réinterroger celles dont le rapport entre le coût et le bénéfice n'est pas satisfaisant.
- ➔ Un pilotage national renforcé, s'il peut apparaître légitime, doit privilégier une contractualisation sur des objectifs de politique publique et non sur des modalités de mise en œuvre.

Comment le RUA peut-il contribuer à combattre la pauvreté ressentie ?

Les travaux récents de Nicolas DUVOUX ont montré que la pauvreté monétaire, la pauvreté objective et la pauvreté ressentie ne se recoupaient que partiellement. Les personnes qui se disent pauvres sont avant tout, celles qui connaissent une insécurité monétaire et des risques de chute de revenus [1].

Cette dimension sociologique de la pauvreté doit être prise en compte pour concevoir les modalités pratiques du RUA en permettant aux bénéficiaires de répondre simplement aux questions : sur quel budget je peux compter le mois prochain, quelles sont les conséquences d'un changement de situation.

- ➔ Le RUA doit inclure un objectif de stabilité et de prévisibilité des revenus et éviter une contemporanéité excessive pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Faut-il individualiser l'accès aux RSA ?

Les éléments fournis à l'appui de la contribution indiquent que la familiarisation est un outil efficace de lutte contre la pauvreté en prenant en compte les revenus réellement disponibles pour subvenir aux besoins quotidiens et en favorisant l'activité des femmes.

Force est néanmoins de constater que la familialisation est aujourd'hui une source de complexité au regard de l'évolution des modes de vie. Exception faite de l'actualisation des revenus, pour laquelle l'évolution des systèmes d'information apportera des solutions, « l'ambiguïté » des situations matrimoniales est aujourd'hui la première source d'indus.

Par ailleurs, l'ANDASS a déjà souligné l'incohérence du système fiscal français vis-à-vis de la conjugalité car la familialisation touche aussi bien "l'impôt positif" (l'IRPP) que "l'impôt négatif" (les minimas sociaux). Ainsi, toute chose égale par ailleurs, il existe une "prime à la vie maritale" pour les hauts-revenus à travers le quotient conjugal (qui contrairement au quotient familial, n'est pas plafonné), et une "prime à la séparation" pour les bas revenus à travers la familialisation du RSA. Accessoirement, le quotient conjugal est aussi une prime à l'écart de revenu entre hommes et femmes, mais c'est un autre sujet.

La question n'est pas ici de trancher un débat qui relève aussi de considérations politiques mais de questionner la compatibilité du maintien d'un système familialisé avec l'objectif de lisibilité.

L'objectif du RUA doit-il systématiquement être le retour à l'emploi ?

En mettant l'accent sur l'activité, le RUA propose un objectif plus large que celui de l'emploi. Or les politiques publiques actuelles des Départements tendent à se concentrer sur la question du retour à l'emploi. Cette orientation a des justifications fortes : elle est mesurable et produit un effet direct sur les finances départementales, elle intervient dans un contexte où il existe des secteurs en tension, son efficacité est démontrée en matière de lutte contre la pauvreté, et enfin l'accès à l'emploi peut en soi être un outil de résolution des freins sociaux (accès à un revenu, estime de soi, développement des compétences sociales et professionnelles).

Néanmoins, deux aspects méritent d'être creusés et éventuellement enrichis dans le cadre de travaux d'évaluation :

- ➔ La focalisation sur l'emploi dans le cadre d'une orientation de plus en plus efficace fait courir le risque d'exclure du champ de l'accompagnement des personnes considérées comme étant trop éloignées de l'emploi,
- ➔ Dans une logique d'investissement social (prévention des difficultés de santé, des problèmes éducatifs, ...), un objectif d'activité au sens large pour l'ensemble des bénéficiaires pourrait présenter un réel intérêt, même si les travaux scientifiques rigoureux manquent pour en démontrer la plus-value à long terme. Ces objectifs ne nécessitent pas nécessairement des financements importants : développement social, mobilisation des acteurs associatifs de proximité, ...

La notion de contrepartie-va-t-elle de soi ?

Rappelons que le débat sur le revenu de base universel, qui dure depuis des décennies, avait été schématiquement exposé par le philosophe John Rawls à travers la figure du "surfeur de Malibu" : la collectivité est-elle prête à rémunérer un individu qui vivrait – certes chichement – des subsides publics mais passerait sa journée à faire du surf.

L'ANDASS pense probable qu'au niveau actuel de minimas sociaux, ses bénéficiaires soient davantage occupés à survivre qu'à faire du surf à Malibu ou même à Lacanau.

Pour autant, les incantations politiques du genre "personne n'est inemployable" sont des contes de fées qui servent surtout à éluder les vraies questions. La vérité est qu'une partie (A) des bénéficiaires des minima sociaux est employable, mais ne souhaite pas travailler pour diverses raisons (principalement parce que le différentiel de niveau de vie entre inactivité et inactivité n'est pas assez attractif); et qu'une partie (B) est réellement inemployable.

Mettre la pression sur les allocataires des minima sociaux permet de réduire voire supprimer la partie (A), mais n'aura aucun effet sur la partie (B) mis à part d'augmenter son niveau de stress et conduire in fine à des prises en charges plus coûteuses de type prison ou CHRS.

- L'action publique n'a rien à gagner de l'hypocrisie, et il faut cesser de parler de "droit à l'accompagnement" dès lors que ce "droit" est surtout conçu comme une obligation. Cette question doit être tranchée par un débat public franc et honnête.

Conviction n° 4 : Le succès du RUA dépend fortement du fonctionnement du marché du travail et suppose la mobilisation des employeurs

Pour l'ANDASS, les politiques sociales ne s'arrêtent pas aux frontières des services et opérateurs qui les mettent en œuvre. Elles sont l'affaire de tous. La mobilisation des acteurs économiques, en particulier, est un facteur clé de succès des politiques d'insertion. Cette implication peut résulter d'initiatives des partenaires sociaux ou d'actions d'incitation / de régulation à l'initiative des pouvoirs publics.

L'accompagnement au retour à l'emploi est d'autant plus efficace qu'il implique les principaux acteurs de l'emploi que sont les entreprises. Aujourd'hui, force est de constater que les entreprises sont peu investies sur les questions d'insertion, à l'exception d'initiatives locales (parrainage, mises en situation professionnelle). La responsabilité sociale des grandes entreprises reste souvent au niveau du « social washing » et les TPE / artisans restent souvent en marge de ces réflexions alors qu'ils sont le premier gisement d'emplois.

- Les entreprises doivent donc être partie prenante du plan d'action qui accompagnera le RUA. Elles en sont un acteur au même titre que les institutions et les opérateurs de l'insertion. Plusieurs éléments déterminants dans le succès du RUA les concernent directement :
- Les salaires proposés par les entreprises considérant que le gain économique tiré de l'accès à l'emploi doit être le plus fort possible.
 - L'investissement dans l'accompagnement au retour à l'emploi en imaginant des parcours au sein des entreprises pour les bénéficiaires du RUA,
 - Les pratiques de recrutement et d'accompagnement des nouveaux salariés au sein de l'entreprise puis à l'occasion des transitions qui vont les concerner ; en matière de

transition la place des seniors en entreprises est indissociable de la question de l'accès des jeunes à l'emploi ou du retour à l'emploi des seniors bénéficiaires du RUA,

- Les incitations à l'embauche de salariés recrutés dans le cadre d'un parcours d'insertion.

En conclusion, l'ANDASS estime que l'intérêt majeur de la concertation sur le RUA doit être de poser simplement et honnêtement la question de la compatibilité des modalités du RUA à ses objectifs. Pour être efficace dans cette réflexion, il paraît préférable :

- d'éviter toute tentation de mécano ou de « grand soir » institutionnel,
- de garantir la mobilisation des territoires en leur laissant des marges de manœuvre,
- de s'intéresser à ce qui marche vraiment en termes d'accompagnement et de contreparties au-delà des postures et des principes.

De façon pratique, l'ANDASS met en avant 5 points clés dans la construction du RUA :

- 1 -Privilégier une convergence du fonctionnement des différents minima sociaux à une fusion,
- 2 -Identifier deux composantes du RUA : une composante universelle et une composante conditionnelle,
- 3 -Confier aux territoires la définition des règles de la composante conditionnelle,
- 4 -Eviter de fixer l'objectif de l'emploi comme l'alpha et l'oméga de l'accompagnement des bénéficiaires du RUA,
- 5 -Impliquer les entreprises dans le fonctionnement du RUA, en diversifiant ces modes d'implication et en les intéressant sur leurs propres logiques économiques.

CONCERTATION SUR LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ .
 "MISE DE JEU" MISE EN LIGNE PAR LE GOUVERNEMENT .
 CYCLE 3 . PÉRIMÈTRE DE LA RÉFORME .
 7 NOVEMBRE 2019 .
 - EXTRAITS -

INTRODUCTION

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

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

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

*

Le premier cycle « Constats » a permis de dresser un état des lieux de notre système de soutien au revenu des ménages modestes. **Les caractéristiques et les limites du système actuel** ont été présentées, de même que **les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté** et l'état actuel des connaissances en matière de **non-recours aux droits**.

Le deuxième cycle a permis d'échanger sur les « Principes et objectifs » de la réforme du revenu universel d'activité. Ont été abordées la notion de **revenu décent** et les différentes façons d'en approcher la mesure, les avantages et inconvénients des grands modèles de prestations envisageables (**individualisation, quasi-individualisation ou familialisation**), les **droits et devoirs** associés au revenu universel d'activité et les enjeux liés à une possible **automatisation** de son attribution et de son versement.

*

Le troisième cycle de concertation, que cette mise de jeu vise à nourrir, porte sur le **périmètre de la future prestation**. Cette note présente les scénarios possibles de **regroupement au sein du revenu universel d'activité des aides formant notre système de solidarité**, ainsi que les enjeux liés à la mise en cohérence de leurs bases ressources.

Le cadre de travail pour la concertation sur le revenu universel d'activité

Dans le cadre des travaux de définition du revenu universel d'activité, on raisonne sous une hypothèse conventionnelle de neutralité budgétaire de la réforme. Cela signifie que l'on cherche à penser la transformation du paysage des aides de solidarité sous l'hypothèse qu'aucun euro n'est économisé, ni qu'aucun euro supplémentaire n'est dépensé. Renoncer à cette hypothèse mettrait le décideur public dans l'incapacité de juger de l'efficacité, donc de la pertinence, des différents scénarios envisagés, puisque leur comparaison, que ce soit entre eux ou avec le système existant aurait peu de sens.

Cette hypothèse de travail s'entend néanmoins hors augmentation du taux de recours. En effet, procéder autrement ne permettrait pas, là encore, de porter un jugement pertinent sur la réforme envisagée. Autrement dit, dans l'ensemble des scénarios explorés, toute hausse du taux de recours liée à la réforme fait l'objet d'un financement complémentaire, au-delà de l'enveloppe actuelle dévolue aux prestations de solidarité intégrées au RUA.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris l'engagement qu'aucun euro de prestation de solidarité aujourd'hui versé aux personnes en situation de handicap et à leurs familles ne sera transféré vers d'autres catégories de ménages. Cela signifie concrètement que l'on raisonne sous l'hypothèse que la création du RUA ne modifie pas l'effort financier de solidarité en faveur des personnes en situation de handicap.

Ces hypothèses ont un caractère conventionnel et ne présagent en rien du cadrage budgétaire qui sera retenu au final. Elles sont simplement nécessaires à la bonne conduite de la réflexion sur la transformation de notre système de prestation de solidarité.

- Elles permettent de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre lorsqu'on cherche à simplifier le paysage des aides sociales via l'instauration d'une prestation de solidarité unique ;
- Elles imposent de réfléchir aux critères à l'aune desquels on souhaite optimiser le dessin de la nouvelle prestation (équité, simplicité, soutien à tel ou tel public spécifique), ce à cadrage budgétaire donné, quel qu'il soit ;
- Elles forcent à porter l'attention sur les grands arbitrages auxquels on est inévitablement confronté, notamment entre le niveau du revenu minimum garanti et le niveau du gain au travail garanti, à enveloppe budgétaire donnée.

1. Le périmètre *a minima* du revenu universel d'activité comprend le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement

L'objectif du revenu universel d'activité (RUA) est de transformer le paysage des aides sociales de notre pays pour renforcer son efficacité en lui donnant plus de lisibilité. Or le cœur de notre système de solidarité repose aujourd'hui sur le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Plus de 8 millions de foyers étaient, fin 2017, allocataires d'au moins l'une de ces trois prestations, couvrant ainsi 17 millions de personnes, soit une personne sur quatre résidant en France. C'est pourquoi ces trois aides constituent le périmètre *a minima* du RUA.

1.1. L'option *a minima* cible les aides qui constituent aujourd'hui le cœur du système de solidarité

a) Le revenu de solidarité active (RSA) vient soutenir le revenu des ménages les plus modestes

Le revenu de solidarité active (RSA) est l'ultime filet de sécurité de droit commun pour faire face aux situations de grande précarité, hors cas spécifiques des jeunes de moins de 25 ans (sauf enfant à charge ou à naître), des personnes handicapées, âgées ou invalides. Il compte, fin 2017, 1,9 million d'allocataires, soit près de la moitié des allocataires de minima sociaux en France. Il couvre 3,8 millions de personnes (dont 1,7 million d'enfants de moins de 18 ans) si l'on comptabilise l'ensemble des membres des foyers allocataire, soit près de 6 % de la population résidant en France.

Le RSA est une allocation différentielle¹. Son montant maximal, qui dépend de la configuration familiale, s'établit en avril 2019 à 560 € par mois pour une personne seule et à 840 € pour un couple sans enfant. Les deux premiers enfants ajoutent chacun 168 € par mois au montant maximal et les suivants, 224 € par mois.

Le RSA, sous conditions, peut être majoré. Cette majoration est accordée temporairement, sans condition d'âge, à un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée. Si les conditions de ressources sont remplies, la majoration est accordée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune ou pour douze mois en l'absence d'enfant de moins de 3 ans. Fin 2017, cette majoration concerne 230 000 allocataires, quasi-exclusivement des femmes. Pour les personnes veuves avant 55 ans, la situation d'isolement est prise en charge par une prestation temporaire dédiée, l'allocation de veuvage (cf. encadré 1). En outre-mer, le RSA peut être remplacé, pour les personnes âgées de plus de 55 ans et souhaitant se retirer du marché du travail, par le revenu de solidarité (RSO) (cf. encadré 2).

Les bénéficiaires du RSA concentrent le taux le plus élevé de pauvreté monétaire, parmi tous les bénéficiaires de minima sociaux (parmi l'ensemble des personnes appartenant à un ménage ayant touché au moins un euro de RSA dans l'année, les deux tiers vivent sous le seuil de pauvreté). Environ un allocataire sur trois vit seul et un sur trois est à la tête d'une famille monoparentale.

¹ Une allocation différentielle est calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales : elle vise à compléter strictement ces dernières pour atteindre le plafond.

b) La prime d'activité vient compléter le revenu des travailleurs modestes

La prime d'activité, qui a remplacé en 2016 à la fois le volet « *activité* » du RSA et la prime pour l'emploi, vise à assurer que le travail paye pour toute personne qui perçoit par ailleurs d'autres prestations de solidarité, même si les autres prestations diminuent avec le revenu d'activité. Elle touche désormais plus de 4 millions de foyers.

Son montant est donc croissant avec le revenu d'activité du ménage jusqu'à ce que ce revenu atteigne un montant proche du niveau au-delà duquel le RSA n'est plus versé², puis il décroît jusqu'à s'annuler autour d'1,45 Smic (pour une personne seule). Son calcul intègre une bonification individuelle, pour chaque actif présent au sein du ménage, qui est nul jusqu'à 0,5 Smic, puis croissant entre 0,5 et 1 Smic pour atteindre 160 € mensuels (au 1^{er} avril 2019, intégrant une revalorisation de 90 € intervenue en début d'année). Hors effet du bonus individuel, la prime d'activité est calibrée pour assurer que, pour une personne touchant le RSA, tout euro supplémentaire de revenus du travail se traduise par une hausse nette du revenu disponible de 61 centimes. Un mécanisme de majoration temporaire est accordé aux parents isolés, bénéficiant très majoritairement à des femmes.

Si son barème est directement lié à celui du RSA, la prime d'activité n'est pas réservée aux allocataires du RSA : elle est ouverte à tous les ménages dont un membre exerce une activité, salariée ou non, y compris s'il perçoit par ailleurs d'autres allocations. Fin 2017, 12 % des allocataires de la prime d'activité percevaient aussi le RSA. La moitié des bénéficiaires de la prime d'activité sont des personnes seules, sans enfant à charge, et un quart des familles monoparentales. Elle touche davantage les femmes que les hommes.

c) Les aides personnelles au logement contribuent à relever le niveau de vie des ménages modestes

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de soutenir l'accès et le maintien des ménages modestes dans un logement décent. Elles contribuent à stabiliser les parcours de personnes aux revenus faibles ou fluctuants, à leur offrir la dignité d'un foyer, et à faciliter leur insertion sociale. Depuis leur création, elles sont également un outil politique permettant de lutter contre l'habitat indigne, et de participer à la prévention des impayés de loyers et des expulsions locatives.

Comme les minima sociaux, les aides personnelles au logement ont aujourd'hui ***de facto*** également comme effet de soutenir le niveau de vie des ménages les plus modestes. À ce titre, elles constituent un des piliers de notre système de solidarité, répondant à la dépense contrainte la plus importante auxquels font face les ménages modestes. Elles bénéficient aujourd'hui à 6,5 millions de ménages³ soit 13,5 millions de personnes.

Par leur masse financière et leur progressivité, les aides personnelles au logement contribuent pour un sixième, à la réduction des inégalités opérée en France par l'ensemble du système socio-fiscal, contre un peu moins d'un quart pour les minima sociaux et la prime d'activité réunis⁴. Elles permettent de diminuer le taux de pauvreté d'un peu plus de 2 points, donc à près de 1,3 million de personnes de sortir de la pauvreté, un effet bénéfique presque comparable dans son ampleur à celui de l'ensemble des minima sociaux (cf. tableau 1).

² Au 1^{er} avril 2019, le montant forfaitaire de la prime d'activité est légèrement plus faible que celui du RSA : 551,51 € pour une personne seule (hors éventuelle majoration pour parent isolé), contre 559,74 € pour le RSA.

³ 43 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF.

⁴ Cf. fiche 4.4 « Redistribution monétaire », *France Portrait social* (2017) p. 189, Insee Références.

Tableau 1 : Effet de la redistribution du système socio-fiscal sur le taux de pauvreté

	Taux de pauvreté	
	Niveau (en %)	Effet (en points)
Revenu initial	22,3	-
Impôts directs	21,3	- 1,0
Prestations familiales	18,9	- 2,4
Allocations logement	16,8	- 2,1
Minima sociaux (y.c. intéressement)	14,2	- 2,6
Revenu disponible	14,2	- 8,1^a

Source : Drees, données 2015. Note de lecture : Hors redistribution par le système socio-fiscal, le taux de pauvreté atteint 22,3 %. L'effet des impôts directs permet de faire baisser ce taux de pauvreté de 1,0 point, à 21,3 %. Au total, l'effet cumulé des composantes du système socio-fiscal permet de faire baisser le taux de pauvreté de 8,1 points, à 14,2 % de la population.

Les aides personnelles au logement sont en réalité constituées de trois prestations distinctes :

- l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ainsi qu'aux ménages accédant à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État et aux résidents en foyer d'hébergement ;
- l'allocation de logement familiale (ALF), qui s'adresse aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL ;
- enfin, l'allocation de logement sociale (ALS), qui couvre toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF.

Le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé (sauf pour les logements-foyers). Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer⁵, de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage. En outre, le montant versé est réduit pour les locataires du parc HLM en même temps qu'est diminué leur loyer (mécanisme de la RLS, neutre pour les bénéficiaires sur leur reste-à-vivre après dépenses de logement). De façon schématique, les aides au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu, fonction de la composition familiale, puis décroissantes avec le revenu jusqu'au seuil minimal de versement de 10 € mensuels.

Avec une aide moyenne de l'ordre de 270 € par mois, quatre locataires sur dix en France bénéficient d'une aide personnelle pour se loger. Le taux de pauvreté moyen des bénéficiaires atteint fin 2015 40 % (contre 14 % dans l'ensemble de la population). Aujourd'hui, et à supposer qu'en l'absence d'aides personnelles au logement, les ménages se logeraient de la même façon, les aides personnelles au logement permettent de diminuer nettement les taux d'effort des ménages modestes : grâce à elles, la part des dépenses consacrées au logement diminue de 17 à 18 points pour les ménages à bas revenus locataires⁶.

⁵ Il existe un premier plafond de loyer au-delà duquel, à ressources données de l'allocataire, l'aide n'augmente plus, et un second plafond, multiple du premier (entre 2,5 et 3,4 selon les zones), au-delà duquel l'aide diminue. Ce second plafond a été introduit en 2016.

⁶ Pour une analyse plus complète du mécanisme et des effets des aides personnelles au logement, se référer à la première mise de jeu du cycle 2 de la concertation destinée au collège logement, consacré aux principes et objectifs du RUA (« Prestations sociales de solidarité : comment prendre en compte la dimension du logement ? »).

1.2. L'articulation entre ces trois prestations doit être repensée

Du fait qu'elles ciblent toutes trois des ménages aux revenus modestes, ces trois aides concernent pour une part les mêmes foyers. Aujourd'hui, parmi les bénéficiaires de chacun des minima sociaux les plus importants (RSA, mais aussi AAH, ASPA et ASS), plus d'un sur deux touche également une allocation logement (c'est-à-dire pratiquement tous ceux qui sont locataires). C'est le cas également pour les bénéficiaires de la prime d'activité. Inversement, environ un tiers des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement touchent également un minimum social (dont la moitié d'entre eux le RSA) et plus de la moitié touchent un minimum social et/ou la prime d'activité.

La coexistence de ces trois aides au cœur du paysage des prestations de solidarité en faveur des ménages modestes crée de la complexité. En effet, alors que le RSA et la prime d'activité sont conçues d'emblée comme articulés⁷, ce n'est pas le cas des aides au logement. En particulier, alors qu'elles concernent pour partie les mêmes ménages au titre de leurs faibles ressources, les revenus ne sont pas du tout mesurés de la même manière. En outre, les trois prestations exigent d'entreprendre des démarches spécifiques, tant pour leur obtention que pour la mise à jour des droits, qui plus est à des intervalles de temps qui ne sont pas les mêmes⁸. Mettre en cohérence ces processus déclaratifs et d'actualisation, tout en les allégeant, constituerait une véritable simplification pour les bénéficiaires, dont on peut attendre un effet positif sur le taux de recours. Cette réforme **répond aux ambitions de solidarité – un accès plus facile à leurs droits pour les personnes modestes – et de lisibilité** voulues par le Président de la République.

Par ailleurs, sur le plan de l'équité et du gain au travail, le système actuel comporte plusieurs limites. D'une part, la **dégressivité du barème de l'allocation personnelle au logement** applicable à un ménage locataire présente une particularité notable, comparée à celle applicable aux barèmes du RSA et de la prime d'activité : son intensité **dépend à la fois de la configuration familiale et du niveau de loyer acquitté par le ménage**. Le barème produit *de facto* les effets suivants :

- Le travail paye davantage pour un individu vivant au sein d'une famille nombreuse que pour un individu vivant seul. Même dans le cas de l'impôt sur le revenu, pourtant familialisé, les taux marginaux d'imposition par tranche sont identiques, quelle que soit la configuration familiale. En revanche, les tranches sur lesquelles s'appliquent ces taux marginaux dépendent, elles, de la configuration familiale (c'est aussi le cas du barème des aides au logement).
- Le travail paye moins pour un individu au motif qu'il s'acquitte d'un loyer plus élevé.

Ces règles sont aujourd'hui en vigueur au travers de notre système d'aides personnelles au logement. Compte tenu de l'illisibilité des barèmes à travers lesquels elles trouvent à s'appliquer, il n'est toutefois pas certain que les allocataires concernés en aient connaissance.

⁷ Cette articulation n'est toutefois pas parfaite, car, au fil de leurs revalorisations annuelles, le montant forfaitaire de l'une et l'autre prestation ne sont pas toujours strictement égaux.

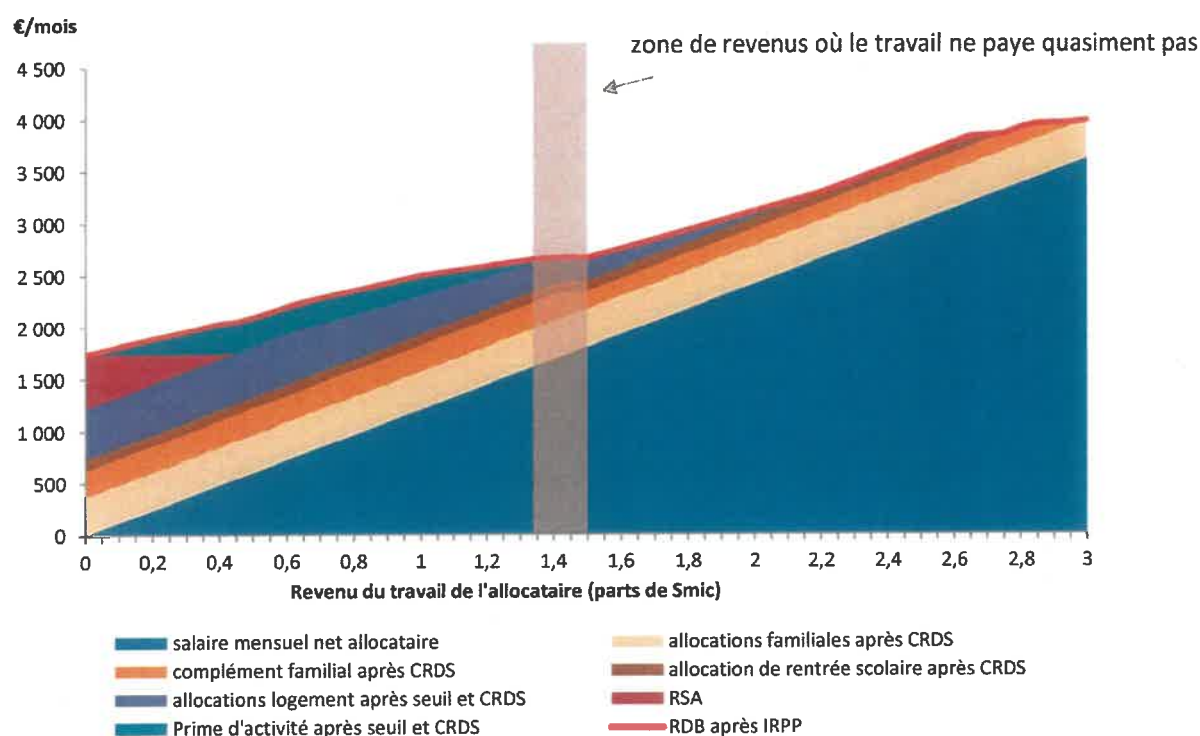
⁸ La réforme des aides personnelles au logement vise néanmoins à aligner le calendrier d'actualisation des droits sur une base trimestrielle et non plus annuelle, ce qui le rapprocherait de celui applicable pour le RSA et la prime d'activité.

D'autre part, le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement sont toutes trois dégressives avec le revenu, ce qui signifie qu'elles diminuent lorsque les revenus d'activité augmentent. Mais ces **dégressivités ne sont pas toutes pensées de manière coordonnée**. Si bien que le gain au travail peut différer sensiblement entre deux individus soutenus par le cœur de notre système de solidarité, selon la situation dans laquelle ils se trouvent, du point de vue familial, du logement ou du niveau de ressources. Par exemple, le profil de la prime d'activité n'est pas le même pour les locataires ou les propriétaires.

Au final, l'interaction complexe des prestations entre elles rend le système illisible dans sa globalité. Cette complexité peut être à l'origine de situations difficiles à justifier.

Par exemple, pour une personne seule avec trois enfants, dont deux de moins de 14 ans, locataire, le gain à travailler est quasi-nul entre 1,35 et 1,50 Smic. Cette situation, qui n'a pas été souhaitée, s'explique par la diminution conjointe et non maîtrisée, à ce stade de la distribution de revenus, des aides au logement, de la prime d'activité et des prestations familiales (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Evolution du revenu disponible d'une personne seule, avec trois enfants, locataire, en fonction de ses revenus du travail

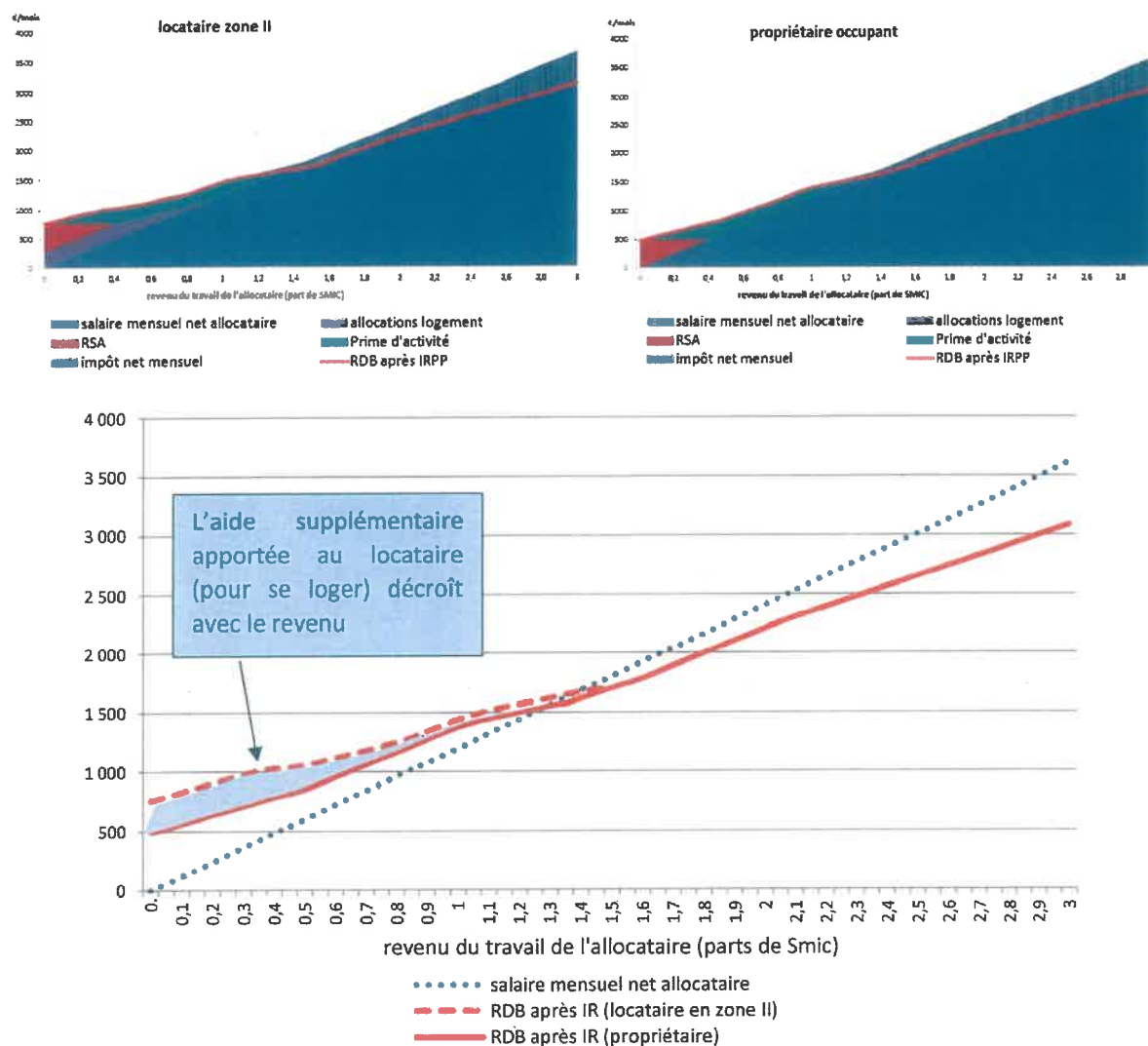


Source : Calculs France Stratégie.

Aujourd'hui, le gain au travail demeure moins fort pour les locataires modestes (et les ménages accédant à la propriété) qui perçoivent des aides personnelles au logement décroissantes avec le revenu, que pour les propriétaires non accédant, qui ne sont pas affectés par cette dégressivité additionnelle à celle du RSA et de la prime d'activité. L'aide supplémentaire apportée aux locataires par rapport aux propriétaires décroît avec le revenu et disparaît autour de 1,5 Smic (cf. graphiques 2 à 4).

Par exemple, sous la législation en vigueur début 2019, dans le cas d'une personne seule initialement sans activité, la reprise d'un travail à temps partiel rémunéré à hauteur de 0,85 Smic augmentera son revenu disponible de 755 € par mois si elle est propriétaire occupant son logement ; mais l'augmentation sera de 547 €, soit 208 € de moins, si la personne est locataire de son logement.

Graphiques 2, 3 et 4 : Le travail ne paye pas de la même façon selon qu'on est locataire ou propriétaire occupant car l'aide apportée aux locataires pour se loger décroît avec les revenus du travail



1.3. Le RUA : une prestation globale dont les composantes seront mieux articulées entre elles dans toutes les situations

L'objectif de la réforme du RUA est de dépasser les limites du système actuel, pour répondre aux objectifs de solidarité, lisibilité, équité et gain au travail.

Englober dans un système commun le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, *a minima*, permettra d'assurer la cohérence de la prise en compte des ressources et de la dégressivité du montant total de l'aide apportée au ménage. Ce faisant, les personnes aidées par le cœur de notre système de solidarité seront traitées de manière équitable. En particulier, le gain financier au travail ne dépendra pas de la composition du foyer, ni de la situation face au logement.

Pour assurer la lisibilité du système, le RUA sera constitué d'une prestation dite « *socle* », visant à aider les personnes en situation de grande précarité et d'aides complémentaires, sous forme de « *suppléments* », pour répondre à la spécificité de certaines situations.

a) Un socle universel, d'un montant au moins égal au RSA, pour aider tous les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses hors logement

La prestation constituant le « *cœur du cœur* » du revenu universel d'activité vise à aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses hors logement. On la désigne sous le terme de « *socle* » du RUA.

Il est proposé que ses conditions d'accès soient inspirées de celles régissant aujourd'hui le RSA, qu'elle a vocation à remplacer. Au-delà du RSA néanmoins, si d'autres minima sociaux venaient à être intégrés au RUA, la prestation socle constituerait la part de l'aide versée à ces publics spécifiques **au nom de la solidarité qui s'exerce envers tous les ménages aux ressources modestes, quels qu'ils soient.**

L'aide versée continuerait d'être différentielle : elle permettrait de porter le revenu disponible de tous les ménages les plus modestes au plafond de la prestation socle⁹.

Il faudra décider si les **ressources à prendre en compte sont celles de l'individu et/ou du foyer auquel il appartient.** Si ce socle est familialisé, le montant plafond de la prestation dépendra de la configuration familiale, en intégrant l'existence d'économies d'échelle permises par la vie en couple (conjugualisation de la prestation) et de moindres dépenses individuelles dans le cas des enfants. Les ressources prises en compte seront celles de l'ensemble des membres du foyer. Si le socle est quasi-individualisé, chacun des membres d'un couple sans ressource touchera le même montant qu'une personne seule ; pour autant, chaque prestation individuelle diminuera non seulement avec les ressources de l'individu, mais aussi avec les ressources de son conjoint lorsque celles-ci dépassent un certain niveau. À enveloppe budgétaire donnée, la capacité redistributive de la prestation socle, donc son efficacité à lutter contre la pauvreté, serait toutefois plus importante dans le cas d'une prestation conjugalisée que dans le cas d'une prestation quasi-individualisée.

La réforme doit garantir que le « socle » du RUA sera au moins égal au montant du RSA aujourd'hui.

⁹ Pour une présentation des réflexions liées à la définition d'un revenu décent, se référer à la première mise de jeu du cycle 2 de la concertation, consacré aux principes et objectifs du RUA (« *Qu'est-ce qu'un revenu décent ?* »).

b) Un supplément « logement » destiné à couvrir les dépenses de logement et reprenant les objectifs actuels des aides au logement

Une aide supplémentaire dédiée sera prévue au sein du RUA, afin de couvrir les dépenses de logement des ménages locataires. Il s'agit ici de prendre en compte les ressources des ménages de manière équitable : un ménage propriétaire occupant modeste dispose d'un toit, donc n'a pas les mêmes besoins monétaires qu'un ménage modeste qui doit s'acquitter d'un loyer et c'est pourquoi l'aide au logement doit constituer une composante séparée du socle.

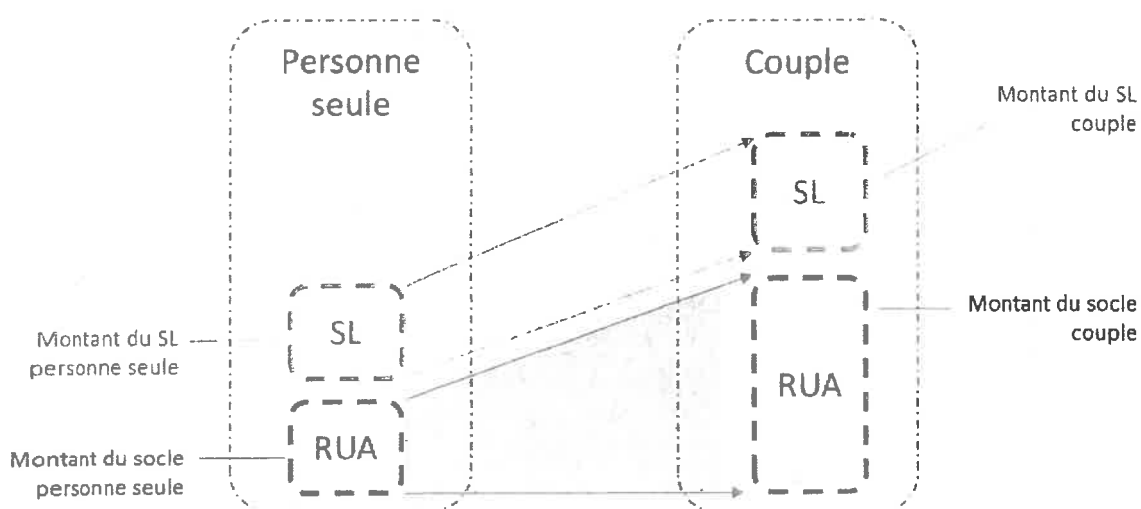
Tous les bénéficiaires du RUA « socle » locataires seraient éligibles à ce supplément logement. Mais l'éligibilité dépassera largement ce champ : les ménages locataires ayant des ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses hors logement – donc non bénéficiaires du socle – pourraient néanmoins être éligibles au supplément logement.

Les modalités de prise en compte des ressources pour déterminer l'éligibilité à ce supplément logement et son montant et celles utilisées pour déterminer l'éligibilité à la prestation socle, devraient être alignées, afin d'uniformiser les obligations déclaratives des usagers, rendre leurs droits plus clairs et asseoir l'équité du système dans son ensemble.

À la faveur d'une telle réforme, il semble opportun de s'interroger sur les **règles de calcul** déterminant non seulement l'éligibilité mais aussi le montant d'aide au logement que chaque ménage pourrait percevoir. En effet, les règles actuelles, fruit de l'histoire des prestations que le supplément logement a vocation à remplacer, sont d'une complexité telle qu'elles sont inintelligibles.

Même si les règles de calcul doivent être simplifiées, un constat s'impose : les dépenses de logement sont, parmi les dépenses des ménages, celles pour lesquelles les économies d'échelle et la mise en commun de ressources sont les plus évidentes. Pour cette raison, le supplément logement sera une **prestation familialisée**, comme le sont aujourd'hui les aides personnelles au logement. En outre, même si le socle du RUA devait également être familialisé, l'échelle d'équivalence ne sera pas la même, puisque les économies d'échelles sont plus importantes pour les dépenses de logement que pour les dépenses hors logement (couvertes par le socle) (cf. figure 1).

Figure 1 : Une échelle d'équivalence différenciée entre socle et supplément logement



Au-delà de ce constat, plusieurs questions demeurent ouvertes s'agissant du dessin précis du supplément logement.

D'une part, pour que l'aide soit la plus équitable possible, il faut tenir compte du fait que **le coût du logement est variable sur le territoire**. Actuellement, comme exposé *supra*, l'aide tient compte du loyer effectivement acquitté par les locataires : elle augmente avec le loyer, jusqu'à un certain plafond, puis, passé un deuxième seuil, elle diminue jusqu'à s'annuler (pour qu'elle n'aide pas à financer des loyers considérés comme excessifs au regard de la configuration familiale du foyer). L'aide monétaire varie également selon que le locataire habite dans le parc HLM ou le parc privé, via le mécanisme dit de réduction de loyer de solidarité (RLS), qui conduit à baisser l'aide monétaire pour les allocataires en parc HLM en compensation d'une diminution de leur loyer par le bailleur¹⁰. Enfin, les plafonds de loyer¹¹ varient en fonction des zones géographiques, qui sont aujourd'hui au nombre de trois. Ces différents éléments de variabilité de l'aide devront être étudiés lors du dessin du futur supplément logement du RUA.

D'autre part, les dépenses de logement ne se réduisent pas au seul paiement d'un loyer. Aujourd'hui, **les charges** sont prises en compte forfaitairement dans les aides personnelles au logement. Faut-il conserver le même principe dans le cadre du supplément logement ? Cela ne crée-t-il pas une iniquité vis-à-vis des propriétaires, qui ont également des charges à payer ? Faut-il créer un supplément consacré aux charges, distinct du supplément logement ? Si oui, comment le configurer et quelle est la meilleure façon de l'articuler avec le dispositif existant du chèque énergie, qui a vocation à soutenir les ménages pour faire face à leurs dépenses énergétiques de logement (cf. encadré 3) ?

Enfin, les mécanismes aujourd'hui attachés aux aides personnelles au logement et qui fonctionnent, comme le versement direct aux bailleurs en **tiers-payant**, ou le **conditionnement à la décence et à la salubrité du logement**, devront être **maintenus**. Le supplément logement devra en outre être versé **sans conditions de recherche d'emploi**, comme c'est le cas actuellement pour les aides personnelles.

Encadré 3 : Le chèque énergie

Généralisé depuis le 1^{er} janvier 2018, le chèque énergie est une aide annuelle, versée à 5,7 millions de ménages modestes en 2019, en soutien à leurs dépenses d'énergie.

Concrètement, le chèque est adressé automatiquement par voie postale à tous les ménages éligibles, au titre des ressources déclarées l'année précédente.

Il permet de payer des factures d'énergie du logement, quelle que soit la source d'énergie, et de financer des travaux d'efficacité énergétique, à condition que ceux-ci répondent aux critères d'éligibilité du crédit d'impôt transition énergétique. En 2018, environ 90 % des chèques énergie ont été utilisés pour régler des factures auprès de fournisseurs d'électricité ou de gaz.

Le montant du chèque énergie dépend des revenus du ménage ainsi que de la composition du foyer, et peut s'élever jusqu'à 277 €.

Cette aide étant versée aux ménages modestes, quatre ménages sur cinq bénéficiaires du chèque énergie sont également allocataires d'un minimum social, de la prime d'activité et/d'une aide personnelle au logement. C'est pourquoi la question d'une intégration éventuelle du chèque énergie au périmètre du RUA mérite d'être étudiée de près, pour en peser les avantages et les inconvénients.

¹⁰ Cette variation due à la RLS est cependant neutre (voire légèrement positive) pour le bénéficiaire, puisque la réduction d'aide est égale à la réduction de loyer.

¹¹ Ces plafonds déterminent le point où l'aide arrête de progresser et celui auquel elle commence à diminuer.

Si le scénario de l'intégration était retenu, plusieurs options seraient envisageables, sous réserve d'expertise : intégration du chèque énergie au supplément logement du RUA, ou bien création d'un supplément dédié au paiement des charges, qui pourrait comporter une dimension développement durable s'il devenait, à terme, le vecteur redistributif de la fiscalité environnementale vers les plus modestes.

c) D'autres suppléments pourraient tenir compte de la situation spécifique de certains publics

Suivant la logique dessinée pour le supplément logement, d'autres prestations de solidarité pourraient intégrer son champ sous la forme de d'autres « **suppléments** » dédiés (supplément handicap si intégration de l'AAH, supplément personne âgée si intégration de l'ASPA etc., cf. *infra*...).

Dans un tel schéma, l'accès à ces suppléments se ferait sous des critères d'éligibilité spécifiques (handicap, condition d'âge...), mais sur la base de conditions de ressources harmonisées avec celles du socle, assurant ainsi équité de traitement et lisibilité à l'ensemble du système.

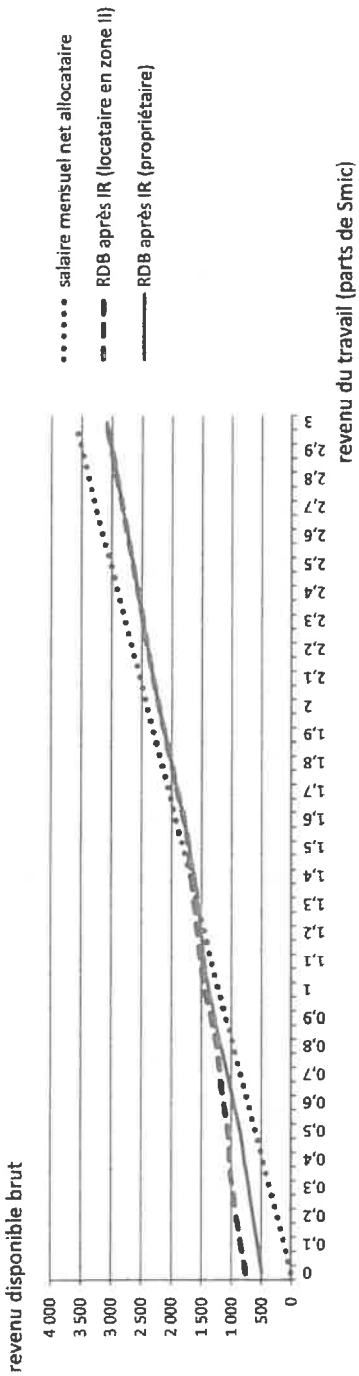
d) Un mécanisme supplémentaire unique d'intéressement au travail qui garantira que le travail paie dans tous les cas

Le RUA devra garantir, quel que soit son périmètre, que toute augmentation du revenu d'activité se traduise par un gain financier minimum pour le ménage. Englober dans un même système les différentes aides sociales est la seule solution pour contrôler dans tous les cas la dégressivité globale du système de prestations de solidarité, et éviter toutes les interactions aujourd'hui non souhaitées. En particulier, le lien qui existe souvent aujourd'hui entre l'intéressement au travail et la situation de logement de la personne pose problème : il doit être réexaminé (cf. figure 2).

La règle générale devrait consister à garantir que le travail paie toujours de la même manière, dans toutes les situations où un individu bénéficie du système de solidarité. Elle pourrait néanmoins souffrir quelques exceptions, à condition qu'elles soient dûment réfléchies. Par exemple, si la prestation devait aussi concerner les personnes handicapées de niveau de vie modeste, le gain au travail pourrait être plus important pour de faibles quotités de travail que celui du reste de la population, pour compenser la difficulté particulière qu'elles rencontrent pour accéder à un emploi et, lorsqu'elles y accèdent, à un emploi à temps plein de façon durable. À l'inverse, si la réforme incluait le public des jeunes adultes étudiants, le gain au travail pourrait délibérément être amoindri au-delà d'un certain niveau de rémunération, pour éviter que le temps de travail n'empiète trop sur le temps dévolu aux études, au risque de fragiliser le parcours universitaire de l'étudiant.

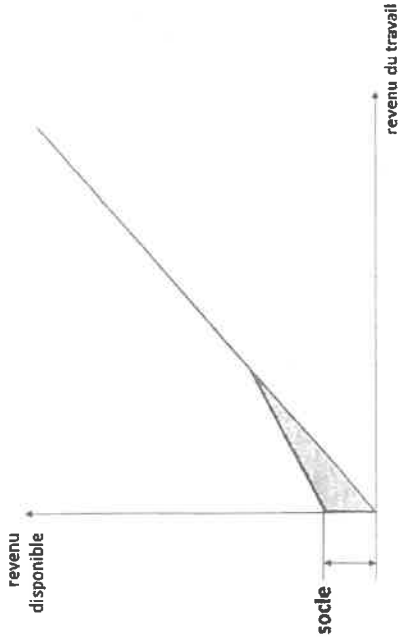
Figure 2 : Grâce au revenu universel d'activité, un intéressement constant au travail et qui ne dépend plus de la situation de logement

DANS LE SYSTEME ACTUEL : l'aide supplémentaire apportée au locataire par rapport au propriétaire occupant décroît avec le revenu

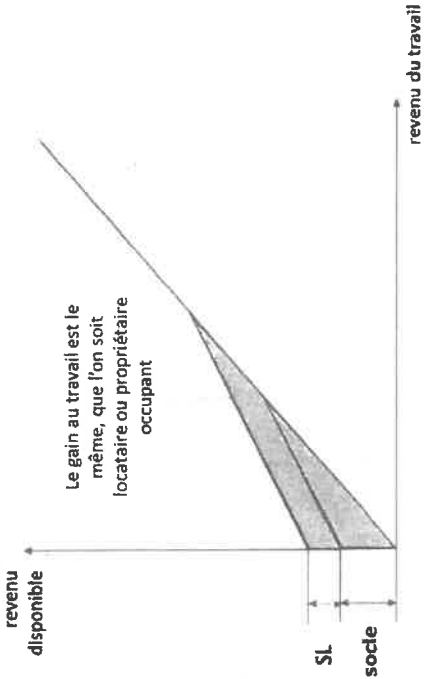


AVEC LE RUA : le gain au travail reste le même, que la personne soit ou non aidée pour le logement

Pour une personne propriétaire de son logement



Pour une personne locataire



Nota : la forme de l'intéressement (soit l'évolution de la prestation en fonction des revenus du travail) ne préjuge pas du barème permettant de déterminer le montant de l'aide.

2. Un objectif : une intégration « *la plus large possible* » des aides de solidarité augmenterait les bénéfices de la réforme en matière de lutte contre la pauvreté

2.1. Pourquoi une intégration la plus large possible ?

Plus de la moitié des bénéficiaires des minima sociaux relèvent d'une autre prestation que le RSA. En particulier, les personnes handicapées, invalides ou âgées font l'objet de dispositifs spécifiques, tout comme les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs allocations à l'assurance-chômage. Les demandeurs d'asile font également l'objet d'un dispositif qui leur est adapté¹².

On compte aujourd'hui dix minima sociaux en France, dont deux en voie d'extinction : l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) n'acceptent plus de nouveaux bénéficiaires depuis, respectivement, 2011 et 2017 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Les minima sociaux en France (situation fin 2017)

Prestation	Public cible	Nombre de bénéficiaires	Répartition (en %)
Revenu de solidarité active (RSA)	Ménages aux ressources modestes	1 884 000	45
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Personnes en situation de handicap aux ressources modestes	1 163 000	28
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) (+ allocation supplémentaire vieillesse)	Personnes âgées de plus de 65 ans aux ressources modestes	553 000	13
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Demandeurs d'emploi en fin de droits	427 000	10
Allocation de demandeur d'asile (ADA)	Demandeurs d'asile	87 000	2
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Personnes invalides aux ressources modestes	82 000	2
Allocation de veuvage (AV)	Veuf(ves) de moins de 55 ans	9 000	0,2
Revenu de solidarité (RSO)	Résidents outre-mer	8 800	0,2

Source : DREES. Nota : S'ils font techniquement partie des minima sociaux en vigueur fin 2017, l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) n'acceptent plus de nouveaux bénéficiaires.

Dans un contexte de réforme des principales prestations de solidarité que sont le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement, **les situations de toutes les personnes aux revenus modestes méritent d'être traitées avec équité.**

Cette note détaille, dans les sections suivantes, les avantages et les inconvénients que pourrait présenter le regroupement de chacune de ces aides au sein du RUA.

¹² Le montant de l'allocation de demandeur d'asile correspond à la différence entre un montant forfaitaire et les ressources du demandeur (et de son conjoint éventuel). Le montant forfaitaire varie selon la composition familiale et s'élève à un forfait de 6,80 € par jour pour une personne seule, soit 207 € par mois (+3,40 € par jour par personne supplémentaire dans la famille). Un forfait additionnel de 7,40 € par jour est versé à chaque adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, manifesté un besoin d'hébergement et n'ayant pas accès gratuitement à un hébergement ou à un logement à quelque titre que ce soit.

2.2. Comment garantir le maintien des objectifs spécifiques des aides qui intégreront le RUA ?

L'existence d'aides aujourd'hui distinctes s'explique par la volonté de garantir à certaines populations une aide qui tienne compte de la spécificité de leur situation. Ce choix a eu pour conséquence, non seulement de faire varier les règles de calcul à appliquer d'une aide à l'autre, mais aussi leur guichet et leur mode de délivrance (CNAF, CNAV, CNAMTS, Pôle emploi, etc.) ainsi que les droits, dits « *connexes* », qui leur sont attachés (prime de Noël, accès automatique à la couverture maladie universelle complémentaire, aujourd'hui refondue dans la complémentaire santé solidaire, etc.). La spécificité de certaines règles se justifie aisément, mais leur juxtaposition, qui va toujours croissant, n'est pas maîtrisée. Beaucoup de ces spécificités n'ont pas de raison d'être, si ce n'est le fait que le système de prestations de solidarité s'est construit historiquement par ajouts successifs. Le regroupement éventuel de l'ensemble des grandes prestations de solidarité au sein du RUA vise à supprimer cette seule part de spécificités « *superflues* », qui nuit à la lisibilité du système, et même, dans certains cas, à son équité.

Mais ce regroupement n'aura de sens que s'il garantit dans le même temps que les spécificités qui sont justifiées seront non seulement maintenues, mais réaffirmées, améliorées et rendues plus visibles. Cette garantie est apportée par le mode de construction de la prestation, sous forme de « *suppléments* » dédiés à chaque situation spécifique, auxquels continueront d'être rattachés les droits connexes réservés à chaque public visé.

Enfin, précisons que le fait de regrouper des aides au sein du RUA **ne préjuge pas du parcours de l'allocataire** et du guichet qui servira l'aide. Ces questions seront traitées dans un second temps, une fois définis les contours précis de l'aide, avec pour seul objectif celui de faciliter le parcours usager et permettre un meilleur recours des personnes à leurs droits.

2.3. Quelle harmonisation nécessaire entre les aides pour atteindre les objectifs poursuivis par la mise en place du RUA ?

Pour atteindre ses objectifs (amélioration de l'accès au droit, plus grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté à enveloppe budgétaire donnée), la transformation du paysage de nos prestations doit viser à ce que **l'accès à l'ensemble de la prestation du RUA puisse se faire en une seule démarche**¹³ et l'éligibilité au socle et/ou aux différents suppléments se fasse sur la base de critères simples, objectivables et compréhensibles par tous.

Y parvenir suppose de s'inscrire résolument dans une démarche **d'harmonisation des conditions d'éligibilité**. Cela vaut tout particulièrement pour les modalités de calcul des ressources dont disposent les individus, puisque c'est à l'aune du niveau atteint par ces ressources que seront attribués socle et suppléments et que sera calculée la dégressivité de leurs montants. Cela ne signifie pas *a priori* qu'une harmonisation complète des règles constitue la solution idéale, et il reste à examiner dans le détail si certaines spécificités demeureront nécessaires au regard des publics visés. Mais un progrès substantiel dans l'harmonisation des règles est indispensable à la réussite de la réforme.

¹³ La question de la quérabilité de la prestation, et a contrario de sa possible automaticité, a été traitée dans la deuxième mise de jeu pour le cycle 2 de la concertation, consacré aux principes et objectifs de la prestation, « *Le revenu universel d'activité doit-il être quérable ou automatique ?* ».

FRANCE STRATÉGIE .

Dispositifs universels de soutien au revenu des ménages modestes : protection contre la pauvreté et incitation à l'activité depuis 2000

Une analyse sur cas-types

Gaston Vermersch et Pierre-Yves Cusset

Département Société et Politiques sociales

Introduction : du RMI au RSA et à la prime d'activité, trente ans d'activation des dépenses sociales¹

En France, jusque dans les années 1980, les prestations sociales de solidarité étaient uniquement allouées aux personnes faisant face à des situations spécifiques, liées notamment au handicap (*allocation aux adultes handicapés, allocation supplémentaire d'invalidité*), à l'âge (*minimum vieillesse*) ou bien à une forme d'isolement (*allocation pour parent isolé, allocation veuvage*)². Le champ des prestations de solidarité s'étend au début des années 1980 aux personnes ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage (*allocation de solidarité spécifique* créée en 1984).

Le système de protection sociale français se transforme radicalement en 1988 avec la création du *revenu minimum d'insertion* (RMI) versé, sous conditions de ressources du foyer,

¹ Remerciements : les auteurs remercient vivement la Direction générale du Trésor et la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) pour leur relecture d'une version précédente du document. Les éventuelles erreurs contenues dans le présent document de travail restent de la seule responsabilité de ses auteurs.

² À ce tableau, il conviendrait d'ajouter l'allocation d'insertion, remplacée en 2006 par l'allocation temporaire d'attente (ATA), destinée aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux anciens salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Avant le 1^{er} novembre 2015, l'ATA était aussi destinée aux demandeurs d'asile et aux étrangers couverts par la protection temporaire, rôle dévolu depuis à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

à tout individu âgé d'au moins 25 ans et sans condition d'âge pour les personnes ayant des enfants à charge. Face à l'apparition d'une « nouvelle pauvreté », le législateur souhaite créer une protection couvrant tous les adultes valides d'âge actif éloignés de l'emploi. Le RMI offre un minimum garanti universel qui n'est pas la contrepartie d'une cotisation sociale. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un « revenu universel de citoyenneté », d'une part parce que le RMI n'est pas versé automatiquement mais nécessite une démarche active du bénéficiaire, et d'autre part parce que l'allocataire doit s'engager à suivre un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

La création du RMI en 1988 intervient dans un contexte de détérioration du marché du travail (le taux de chômage des ouvriers non-qualifiés passe de 13 % en 1989 à 17 % en 1997). Au cours des années 1990, l'émergence des emplois à temps partiels et/ou précaires entraîne avec elle celle des *travailleurs pauvres*. La création du RMI permet de compléter le système d'indemnisation du chômage : il sert de complément pour parvenir au niveau de ressources garanti quand l'indemnisation est faible, de relais si les droits d'indemnisation sont épuisés, ou bien se substitue à l'indemnisation si la durée d'affiliation n'est pas suffisante (contrats précaires, entrée sur le marché du travail, retour à l'emploi après une longue période d'inactivité, etc.).

Très vite se pose la question des mécanismes incitatifs encourageant la reprise d'emploi. Dans le cadre du RMI, il n'existe en effet pas de dispositif pérenne d'intéressement. Les gains financiers de long terme à la reprise d'emploi peuvent donc être nuls (voire négatifs) car le RMI, hors dispositif temporaire d'intéressement, est une prestation purement différentielle³. Cette caractéristique peut être à l'origine d'une « trappe à inactivité » enfermant ses bénéficiaires dans la pauvreté.

D'autres pays proposent à cette époque des prestations du même type, présentant donc les mêmes inconvénients. C'est dans ce contexte que l'OCDE publie en 1997 un rapport qui sera beaucoup commenté, *Making Work Pay*. Ce rapport observe que nombre de prestations de solidarité sont inefficaces pour lutter durablement contre la pauvreté, du fait de l'existence de trappes à inactivité. Il invite donc les administrations à mettre en place des dispositifs d'« activation » des dépenses sociales, visant le retour à l'emploi. La recommandation principale consiste à faire baisser le *taux effectif de prélèvement* des travailleurs à faibles revenus d'activité, c'est-à-dire la part des revenus du travail qui ne se traduit pas par une augmentation du revenu disponible, du fait de la hausse des impôts payés et surtout de la perte de certaines prestations, différentielles ou dégressives. L'objectif est donc de faire en sorte que le travail paye réellement, même pour les anciens bénéficiaires de prestations de solidarité.

Les premiers dispositifs de soutien à l'offre de travail, qui prennent la forme de crédits d'impôt, sont mis en place en 1975 aux États-Unis avec la création de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), puis en 1999 au Royaume-Uni avec le *Working Family Tax Credit* (WFTC).

³ Autrement dit, un euro de revenu en plus se traduit par un euro d'allocation en moins.

Encadré 1 – Les mécanismes d'intéressement anglo-saxons

- *Earned Income Tax Credit* (EITC, États-Unis, créé en 1975) : il s'agit d'un crédit d'impôt réservé aux foyers ayant de faibles revenus du travail. Son barème varie fortement selon le nombre d'enfants dans le foyer. Il bénéficie surtout à des foyers ayant au moins un enfant et dont la personne de référence est une personne isolée, âgée de 25 à 44 ans.
- *Working Family Tax Credit* (WFTC, Royaume-Uni, créé en 1999) : les principaux bénéficiaires de ce dispositif sont les familles monoparentales, particulièrement nombreuses au Royaume-Uni. La condition d'activité inscrite dans le WFTC vise à favoriser le retour vers l'emploi des familles à faible revenu, dont le taux d'inactivité est très important.

En utilisant la méthode des doubles différences et en comparant la situation des mères isolées à celles des femmes sans enfant, Eissa et Liebman (1996)⁴ ont montré que la réforme de 1986 de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC, États-Unis) avait contribué à augmenter le taux d'emploi des mères isolées de 2,4 points de pourcentage. Avec la même démarche, Blundell, Brewer Reed et Shepard (2005)⁵ ont estimé que la réforme de 1999 du *Working Family Tax Credit* (WFTC, Royaume-Uni) avait eu un effet positif sur le taux d'emploi des mères isolées de l'ordre de 3,6 points de pourcentage. Cela dit, l'effet est assez différent pour les femmes qui vivent en couple. L'étude d'Eissa et Hoynes (2004)⁶ conclut notamment que les femmes mariées ont réduit leur taux d'emploi d'un point après l'extension de l'EITC durant les années 1990. Le bénéfice de l'EITC repose en effet sur une évaluation des ressources au niveau du ménage. Le crédit d'impôt croît jusqu'à un certain niveau de ressources avant de décroître puis de s'annuler. Pour un ménage modeste dans lequel un seul des conjoints travaille et qui bénéficie souvent du maximum de crédit d'impôt, le fait pour le deuxième conjoint de travailler place le ménage dans la partie décroissante du crédit d'impôt. La hausse des revenus du travail, permise par l'emploi du deuxième conjoint, est en partie annulée par la baisse du crédit d'impôt.

En France, le soutien à l'emploi est d'abord ciblé sur la demande de travail, et prend la forme de dispositifs visant à abaisser le coût du travail. En 1978, les cotisations sociales des employeurs sont ainsi reportées en partie sur les hauts salaires avec le déplaçonnement des cotisations familiales et chômage. Néanmoins, à la fin des années 1990, avec l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, et compte tenu des inconvénients des dispositifs de minima alors en vigueur, on a cherché à soutenir l'offre de travail des personnes peu qualifiées. Cet objectif a d'abord motivé l'introduction d'une forme de crédit d'impôt (prime pour l'emploi), puis la création d'un dispositif pérenne d'intéressement complétant le RSA (RSA activité, puis prime d'activité).

⁴ Eissa N. et Liebman J. B. (1996), « Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n° 2, p. 605-637.

⁵ Blundell R., Brewer M. et Shephard A. (2005), « Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences », *HM Revenue and Customs Working Paper* n° 4.

⁶ Eissa N. et Holmes H. W. (2004), « Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 9-10, p. 1931-1958.

Encadré 2 – Évolution des mécanismes d'intéressement français depuis 1988

- Mécanisme temporaire d'intéressement à la reprise d'emploi intégré au *RMI* (1988-2008) : initialement cantonné aux 750 premières heures travaillées, l'intéressement est réformé en 1998, 2001 et 2006 afin de le rendre plus attractif l'année qui suit la reprise d'emploi.⁷
- *Prime pour l'emploi* (2001-2015) : la prime pour l'emploi, inspirée de l'*Earned Income Tax Credit* américain, est un crédit d'impôt versé annuellement, au titre des revenus de l'année précédente. Elle est calculée pour chaque membre du foyer. Elle est ciblée sur les actifs dont le revenu annuel d'activité professionnelle est compris entre 0,3 et 1,4 fois le SMIC annuel sur la base de 39 heures à temps plein. Le revenu global du foyer ne doit pas excéder un certain plafond qui dépend de la situation familiale. Pour la percevoir, si les conditions sont remplies, il suffit de cocher une case dans la déclaration de revenus.
- *RSA activité* (2009-2015) : l'intéressement à la reprise d'emploi est généralisé avec le volet « activité » du *revenu de solidarité active (RSA)*, qui est un complément de revenus perçu dès les premiers euros gagnés, et qui cible les travailleurs les plus pauvres. C'est une prestation de solidarité nécessitant un recours du demandeur. Le taux de non-recours à cette prestation est très élevé⁸, en raison de la complexité de la prestation elle-même, mal connue, des démarches à effectuer et, enfin peut-être, pour certaines personnes éligibles, du stigmate associé au fait de percevoir le *RSA*.
- *Prime d'activité* (depuis 2016) : la prime d'activité fusionne le *RSA activité* et la prime pour l'emploi. Le dispositif d'intéressement reprend globalement la même forme que celle du *RSA activité*, avec l'ajout d'une bonification individuelle pour les allocataires gagnant plus d'un demi SMIC, afin d'encourager l'emploi à temps plein. La réforme du barème intervenue en janvier 2019 a conduit à augmenter substantiellement le montant de la prime pour les travailleurs gagnant un SMIC. Le dispositif s'adresse aux travailleurs pauvres et aux travailleurs modestes (ayant un salaire allant jusqu'à 1,5 SMIC pour une personne seule sans enfant).

Ce document de travail vise à montrer de quelle façon a évolué, depuis le début des années 2000, la capacité des dispositifs ciblés sur les plus modestes, d'une part à les protéger contre les formes les plus graves de pauvreté monétaire⁹, et d'autre part à rendre intéressante financièrement la reprise d'une activité rémunérée.

Pour ce faire, nous proposons tout d'abord une vue d'ensemble des prestations sociales de solidarité, en analysant l'évolution des effectifs, des montants versés aux ménages et des dépenses liées à ces prestations depuis 2000.

⁷ Pour une description plus détaillée de l'intéressement adossé au *RMI*, voir l'encadré 6, partie III.

⁸ Estimé à 68 % par P. Domingo et M. Pucci (2011).

⁹ La pauvreté monétaire désigne la situation des ménages qui ont un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian. D'autres seuils, à 50 % ou à 40 % du niveau de vie médian, peuvent être utilisés de façon alternative. Un indicateur d'intensité de la pauvreté est aussi publié par l'Insee, permettant d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart (en pourcentage du seuil de pauvreté) entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté (seuil à 60 % du niveau de vie médian). D'autres approches de la pauvreté existent, fondées notamment sur l'existence de privations ou de difficultés financières (pauvreté en condition de vie).

**Tableau 1– Réformes des prestations sociales
et des mécanismes d'incitation à l'emploi depuis 2001**

	Prime pour l'emploi (2001-2015)	RSA activité (2009-2015)	Prime d'activité (depuis 2016)
Entité bénéficiaire	Tout foyer fiscal composé du déclarant, de son conjoint en cas de déclaration commune, et des enfants à charge fiscalement.	Tout foyer composé du recourant, de son conjoint en cas de concubinage, et des enfants à charge de moins de 25 ans	Tout foyer composé du recourant, de son conjoint en cas de concubinage et des enfants à charge de moins de 25 ans
Conditions d'éligibilité	Les revenus du travail annuels sont supérieurs à 0,3 SMIC et inférieurs à 1,4 SMIC net. Le revenu fiscal de référence est inférieur à 125 % du SMIC annuel imposable pour un célibataire (doublé pour les couples, et majoré pour chaque enfant à charge).	Être âgé d'au moins 25 ans, ou bien avoir travaillé au moins 3 214 heures les 3 années précédant la demande, ou bien avoir un enfant à charge. Disposer de revenus inférieurs au « point de sortie » du <i>RSA activité</i> , qui varie en fonction des ressources du foyer et de la configuration familiale.	Être âgé d'au moins 18 ans. Les apprentis et les stagiaires rémunérés sont éligibles si leur revenu d'activité est au moins égal à 0,78 SMIC net. Les indépendants et les dirigeants sont éligibles au même titre que les salariés.
Calcul du droit	Le montant de la prime croît avec le revenu du travail jusqu'à un maximum avant de décroître et de s'annuler. Il existe un système de bonification de la PPE pour le travail à temps-partiel. Le plafond de revenus est légèrement plus élevé pour les couples bi-actifs que pour les couples monoactifs, afin d'encourager le conjoint à rester en emploi.	Le montant de <i>RSA</i> est versé en fonction du revenu garanti et des ressources du foyer : Revenu Garanti = Montant forfaitaire applicable au foyer + 62 % des revenus d'activité $RSA = \text{Revenu garanti} - \text{Ressources du foyer}$ Les foyers sans revenu d'activité, et dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire ne perçoivent que le <i>RSA socle</i> . Les foyers ayant des revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire ne perçoivent que le <i>RSA activité</i> .	Le montant de la <i>prime d'activité</i> est versé en fonction du revenu garanti et des ressources du foyer : Revenu garanti = Montant forfaitaire applicable au foyer + 61 % des revenus d'activité + Bonus individuel $\text{Prime d'activité} = \text{Revenu garanti} - \text{Ressources du foyer}$ Le bonus individuel versé à partir de 0,5 SMIC et plafonné lorsque le revenu du travail atteint 1 SMIC (0,8 SMIC avant la hausse de février 2019).
Type de prestation	Individualisée : calculée en fonction des revenus du travail de chaque travailleur du foyer fiscal Familialisée : majoration de 36 € par an et par personne à charge, prise en compte du revenu fiscal de référence pour l'éligibilité, barèmes distincts en nombre d'actifs au sein du foyer fiscal	Familialisée : prise en compte des ressources du conjoint, et majoration de 50 % pour la 1 ^{re} personne à charge, 30 % pour la 2 ^e , et 40 % à partir de la 3 ^e .	Familialisée : mêmes conditions de majoration du montant forfaitaire que pour le <i>RSA activité</i> . Toutefois, la <i>prime d'activité</i> inclut un bonus individuel, fortement revalorisé en 2009, destiné à favoriser la bi-activité.
Versement	Annuel (sur les revenus fiscaux de l'année précédente)	Mensuel et figé pendant un trimestre (à partir d'une déclaration trimestrielle de ressources)	Mensuel et figé pendant un trimestre (à partir d'une déclaration trimestrielle de ressources)
Articulation RSA activité/PPE	Le montant de la PPE est minoré des sommes perçues de <i>RSA activité</i> au cours de l'année. Le montant de PPE est nul si ce différentiel est négatif.		

Source : France Stratégie



Ministère des Solidarités et de la Santé

[Accueil](#) > [Affaires sociales](#) > [Lutte contre l'exclusion](#) > [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) >

[Les 5 engagements de la stratégie pauvreté](#) >

Engagement n° 4 : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables (...)

STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ

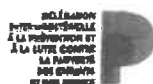
Engagement n° 4 : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité

publié le : 12.09.18

Trop de familles, de travailleurs pauvres ou de personnes en situation d'exclusion méconnaissent leurs droits. Beaucoup d'entre elles refusent la stigmatisation qui s'attache au fait de toucher des prestations sociales, dans une société qui tend de plus en plus à culpabiliser la pauvreté, faisant progressivement prévaloir la responsabilité des individus en cas de difficulté sur celle de la collectivité. Cette **lutte contre le non-recours** exigera un effort accru des pouvoirs publics sur les territoires à travers la généralisation des accueils sociaux uniques, mais aussi et surtout dans le domaine numérique, à travers une simplification drastique des démarches et un meilleur accompagnement humain à l'usage du numérique, en lien avec la stratégie nationale pour un numérique inclusif du gouvernement.

Par ailleurs, le maquis des prestations sociales **n'incite pas à la reprise d'une activité** : alors que près de la moitié des allocataires du RSA le sont depuis au moins quatre ans, la complexité des règles ne leur permet pas de savoir si la reprise d'un emploi améliorera réellement leur situation financière.

La simplification souhaitée par nos concitoyens, qui vise à responsabiliser les pouvoirs publics plutôt que les bénéficiaires potentiels sur l'effectivité de l'accès aux droits, se traduira par la mise en place d'un **revenu universel d'activité** durant la mandature. Cette refonte constituera à terme un nouveau filet de sécurité sociale.

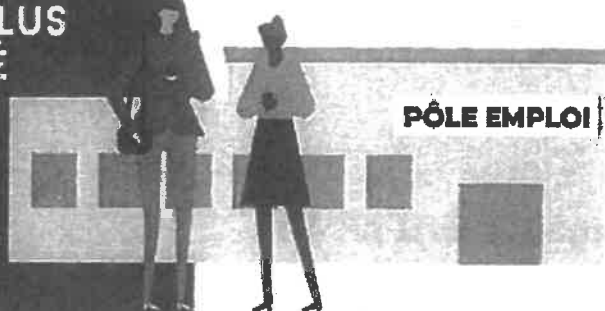


STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

ENGAGEMENT N°4

**VERS DES DROITS SOCIAUX
PLUS ACCESSIBLES,
PLUS ÉQUITABLES ET PLUS
INCITATIFS À L'ACTIVITÉ**

Lutter contre le non-recours
aux droits



**Simplifier et rendre plus équitable le système
des minima sociaux**, vers un revenu universel
d'activité qui se substitue au maquis des prestations



Encourager la reprise d'activité et revaloriser la
prime d'activité pour 3,2 millions de ménages.



**Garantir à chacun l'accès
à une complémentaire santé**

#InvestirDansLesSolidarités



MESURES PHARES

→ **Simplifier et rendre plus équitable le système des minima sociaux : vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations**

Le chantier de refonte des minima sociaux sera lancé dans la perspective de la mise en place d'un revenu universel d'activité.

Le nouveau système sera plus simple et plus lisible pour les ménages, ce qui favorisera la lutte contre le non recours et permettra à chacun d'accéder à ses droits. Il sera plus équitable, avec un impact positif sur la confiance de nos concitoyens, puisqu'il n'y aura plus de concurrence entre différentes prestations qui aujourd'hui relèvent de règles différentes. Il sera enfin incitatif à l'activité puisque chaque euro gagné par son travail se traduira par une augmentation du revenu disponible. Le travail sera donc bien remis au cœur des priorités de notre système social.

→ **Revaloriser la prime d'activité**

Pour encourager la reprise d'une activité, la prime d'activité sera revalorisée au cours du quinquennat, conformément à l'engagement présidentiel. Le Gouvernement a engagé la revalorisation de la prime d'activité en 2018. Elle sera poursuivie en 2019 et jusqu'en 2022.

Cette augmentation ciblée de la prime d'activité qui bénéficiera à 3,2 millions de ménages, permettra un gain pouvant aller jusqu'à 80 € par mois, au niveau du SMIC.

→ **Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé : la Complémentaire santé solidaire (fusion de la CMU-c et de l'ACS)**

Afin de simplifier radicalement l'accès aux droits de santé pour les personnes les plus vulnérables, l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), marquée par un taux de non-recours supérieur à 50 %, sera intégrée à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) avec une participation financière inférieure à 1€ par jour. En plus de permettre une baisse drastique du non-recours, cette intégration permettra une meilleure prise en charge des soins pour les personnes âgées, en réduisant leurs dépenses de santé, et les personnes en situation de handicap, grâce à la prise en charge intégrale de certaines de leurs dépenses (fauteuils roulants par exemple). Au total 200 000 personnes supplémentaires pourront bénéficier de la Complémentaire santé solidaire (fusion de la CMU-c et de l'ACS) et le panier d'offre sera amélioré pour 1,4 million de personnes.

AUTRES MESURES-CLÉS

- **Moderniser** la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le datamining pour le repérage des bénéficiaires potentiels
- **Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux** avec la généralisation

des accueils sociaux inconditionnels, l'expérimentation de « territoires zéro non-recours » et la mise en place du coffre-fort numérique, pour que chaque citoyen qui le souhaite dispose d'un espace de stockage sécurisé de ses données personnelles

- **Renouveler** automatique la Complémentaire santé solidaire (fusion de la CMU-c et de l'ACS) pour les allocataires du RSA
- **Créer** 100 centres et maisons de santé dans les territoires prioritaires
- **Accompagner** le « 100% santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire
- **Augmenter** massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soin santé (LHSS) ; 1200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de **25% de l'ONDAM** médico social spécifique

BUDGET : 4,97 milliards d'€

La mise en œuvre

Sur le terrain

Revenu universel d'activité : la concertation

Toutes les actualités

Délégation interministérielle

Constats d'urgence

Des leviers pour agir

En pratique

DOCUMENT 8 -

COMMUNIQUE DE PRESSE

Fin de la consultation en ligne sur le revenu universel d'activité : plus de 75 000 citoyens se sont exprimés sur l'avenir des aides sociales en France

Le 21 novembre 2019

Mise en place le 9 octobre 2019 par Christelle Dubos, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la santé et Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la pauvreté, la consultation en ligne sur le revenu universel d'activité a révélé un très fort engagement des citoyens, mobilisés en nombre pour apporter leur contribution à l'élaboration de cette réforme majeure pour notre modèle social. Clôturée le 20 novembre à minuit, la plateforme a mobilisé plus de 75 000 participants et a enregistré 10 000 propositions. Les résultats de cette consultation en ligne fera l'objet d'une synthèse rendue publique d'ici la fin de l'année.

Cette participation massive a permis de recueillir largement l'opinion des Français sur la réforme du revenu universel d'activité, avec une forte représentation de personnes directement concernées, soit parce que bénéficiaires des aides sociales (30%), soit parce que professionnels ou experts du champ social (10%). A noter également une participation large des 25-34 ans (tranche d'âge la plus représentée) et majoritairement féminine (60 % environ).

Les votes et avis ont porté sur 3 aspects de la réforme :

- 1- Les grands principes du fonctionnement du futur revenu universel d'activité comme les objectifs poursuivis par cette réforme sont dans l'ensemble soutenus : les participants ont exprimé un réel souhait de voir le futur revenu universel d'activité comme un filet de sécurité adapté aux situations réelles des personnes en leur assurant que la reprise d'activité soit toujours bénéfique. Ainsi, **70 % des votants ont approuvé la proposition de « regrouper et harmoniser un maximum d'aides sociales »** tout en exprimant des inquiétudes sur le risque d'une opportunité d'économies sur les aides sociales. Sur ce point, **Christelle Dubos rappelle que l'objectif de cette réforme n'est en aucun cas de générer des économies et notamment que la hausse du taux de recours permise par cette réforme sera financée.** Ces premiers résultats

montrent également **un réel attachement à l'accompagnement et le retour vers l'emploi.**

- **Concernant le périmètre de la réforme**, l'ouverture aux jeunes adultes fait l'objet d'une approbation claire avec 70% de votes favorables. De la même manière, **l'intégration du minimum vieillesse a reçu une forte approbation** par les participants (78 % de votes en accord). En revanche, la proposition **d'intégration de l'allocation aux adultes handicapés a suscité des réactions nuancées**, avec 52 % de votes défavorables contre 39% d'approbation. Les participants ont par ailleurs manifesté un accord global quant à **l'intégration des aides au logement** dans une optique de meilleure articulation avec les autres aides sociales.
- Consultés sur les modalités de fonctionnement du revenu universel d'activité, les citoyens ont exprimé un avis plutôt favorable **sur la nécessité de prendre en compte l'ensemble des revenus du foyer pour le calcul de la prestation** (49 % d'accord contre 40% pas d'accord) et se sont prononcés majoritairement pour **un système davantage automatisé**, permettant un ciblage plus rapide des bénéficiaires potentiels, et sur la nécessité d'assurer **un accompagnement professionnel ou social systématique.**

L'exploitation de ces réponses est en cours et **un bilan d'ensemble sera rendu public d'ici à la fin de l'année.** Il sera adressé à toutes les associations et tous les acteurs participants à la concertation institutionnelle. Comme ils s'y étaient engagés, **Christelle Dubos et Olivier Noblecourt recevront également avant la fin de l'année les 10 contributeurs les plus actifs.** Une réponse écrite sera par ailleurs apportée **aux 20 réponses les plus soutenues.**

Enfin, le site de la consultation reste accessible : chacun peut y retrouver l'ensemble des propositions et réactions, toutes les données sont par ailleurs accessibles à tous : <https://www.consultation-rua.gouv.fr/>

Par ailleurs, les ateliers citoyens organisés dans le cadre de la consultation citoyenne sur le revenu universel d'activité se poursuivent en région : à Chartres le 26 novembre et à Avignon le 2 décembre. Un jury citoyen se réunira et rendra un avis public et indépendant sur le projet de réforme au début du mois de février 2020. Les associations, collectivités, syndicats étudiants, partenaires sociaux ou administrations poursuivent parallèlement les travaux de concertations institutionnels, initiés le 3 juillet 2019.

Annoncé par le Président de la République lors la présentation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le revenu universel d'activité ambitionne de fusionner le plus grand nombre d'aides sociales en une prestation unique qui s'adapte à la situation de son bénéficiaire. La concertation sur le revenu universel d'activité aboutira à un rapport remis aux ministres en début d'année 2020, en vue d'un projet de loi présenté au Parlement en 2020.

Contacts :

Ministère des Solidarités et de la Santé : sec.presse.solidarites-sante@sante.gouv.fr

Revenu universel, la Finlande l'a tenté et ne l'adopte pas

De notre envoyé spécial à Helsinki, Clément Daniez

15 décembre 2018

En pointe sur les questions sociales, la Finlande a testé l'intérêt d'une allocation sans conditions sur des chômeurs tirés au sort.

Noël avant l'heure. Il y a deux ans, quelque 2 000 chômeurs finlandais ont été stupéfaits de découvrir, dans leurs boîtes aux lettres, un courrier les informant qu'ils toucheraient 560 euros par mois jusqu'en décembre 2018. Et ce, sans conditions. "Au début, je ne pouvais pas croire à ma chance", se souvient Mira Jaskari. "C'était comme si j'avais gagné au loto", se remémore pour sa part Tuomas Muraja. "J'ai bêtement cru que les impôts me réclamaient de l'argent", raconte Mika Ruusunen. Ce n'était pas une plaisanterie de l'administration, mais le lancement du premier test au monde, à une échelle nationale, d'un revenu de base.

L'expérience finlandaise se rapproche plus du revenu de solidarité active (RSA) français que du revenu universel de subsistance défendu par le candidat Benoît Hamon, lors de la présidentielle, en 2017. Cette somme forfaitaire remplace l'allocation de fin de droit de ces personnes sans emploi qui, âgées de 25 à 58 ans, ont été tirées au sort pour voir si cela facilite leur reprise d'activité. "L'expérimentation proposée à l'origine était plus large, explique Minna Ylikännö, chercheuse à Kela, l'agence gouvernementale en charge de la sécurité sociale. Elle devait également concerner des petits revenus, des personnes au foyer, mais aussi des jeunes de moins de 25 ans. "Les fonds alloués se limitant à 20 millions d'euros, les ambitions initiales ont été revues à la baisse."

Contrairement à l'allocation chômage, ce revenu de base peut se cumuler sans variation avec un emploi rémunéré. "J'ai signé un contrat d'informaticien mi-décembre, juste avant de recevoir la lettre de Kela, s'excuse presque Mika Ruusunen. Ce bonus m'a essentiellement permis de rembourser un prêt." Il a simplifié la vie de Mira Jaskari. "Je n'aurais pas pu accepter un emploi à mi-temps sans ce revenu de base, car il était dans une autre ville et n'aurait pas suffi à payer mes factures, explique cette habitante d'Helsinki, cheveux bleus et piercing dans le nez. J'ai malheureusement dû le lâcher, à cause d'une dépression."

Ce revenu garanti a tellement facilité la vie de Tuomas Muraja, aux revenus aléatoires, qu'il redoute la fin de l'expérience. "Je vais à nouveau devoir remplir des

formulaire pour toucher des aides", craint ce journaliste, qui va d'ailleurs publier un livre sur le sujet. Muraja loue la "liberté" qu'apporte le revenu de base.

"On n'a plus le stress de ce que l'on pourrait perdre si l'on retrouve une activité, souligne-t-il. Contrairement à ce que d'aucuns disent, cela ne renforce pas la passivité des chômeurs. Grâce à ce dispositif, la douzaine de participants que j'ai interrogés ont plus facilement accepté un emploi ou réussi à se lancer à leur compte."

Opposition des grands partis et des syndicats

Pour autant, l'expérimentation ne sera pas prolongée l'an prochain. Elle ne devrait pas connaître non plus de seconde vie après les législatives du 14 avril 2019

Ni le Parti du centre ni le Parti de la coalition nationale, qui se partagent le pouvoir, ne veulent finalement la mise en place d'un revenu universel. Pis, ils ont diminué les droits des chômeurs pendant la même période. Quant au Parti social-démocrate (PSD), le favori des sondages, il défend plutôt l'idée d'un accompagnement personnalisé, incitatif, sans réduction des allocations.

Ces grands partis, comme les syndicats, estiment que la généralisation d'un revenu de base à l'ensemble de la population plomberait le pays. "Cela ferait plonger de 5% le déficit budgétaire finlandais", estime Ilkka Kaukoranta, économiste à l'Organisation centrale des syndicats, proche du PSD. Le Medef local, EK, pense de même. "Cela coûterait 11 milliards d'euros, c'est irréaliste pour un pays de 5,5 millions de personnes, fait valoir Vesa Rantahalvari, du syndicat patronal, chargé de la politique sociale. D'autant que nous avons un taux de chômage trop élevé, au-dessus de 7%, et une population active trop basse (72%). La Finlande compte 250 000 chômeurs, mais 100 000 emplois à pourvoir."

La collecte des données et des témoignages des 2 000 participants ne fait que débiter. Minna Ylikännö est dans l'équipe chargée de leur analyse. Les premières conclusions devraient être dévoilées avant les élections. Elle a conscience que l'exemple finlandais sera observé de près. "Beaucoup de gens ont le sentiment que cela devient de plus en plus cher d'avoir une vie décente et qu'il faut se résoudre à toujours plus de sacrifices, note-t-elle. Inévitablement, le revenu de base reviendra dans la discussion." En Finlande, comme à l'étranger.