

LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE



*PROCESSUS DE GÉNÉRALISATION DU RSA
SYNTHESE PROVISOIRE DES TRAVAUX DU GROUPE
CONSULTATIF
– FEVRIER 2008*

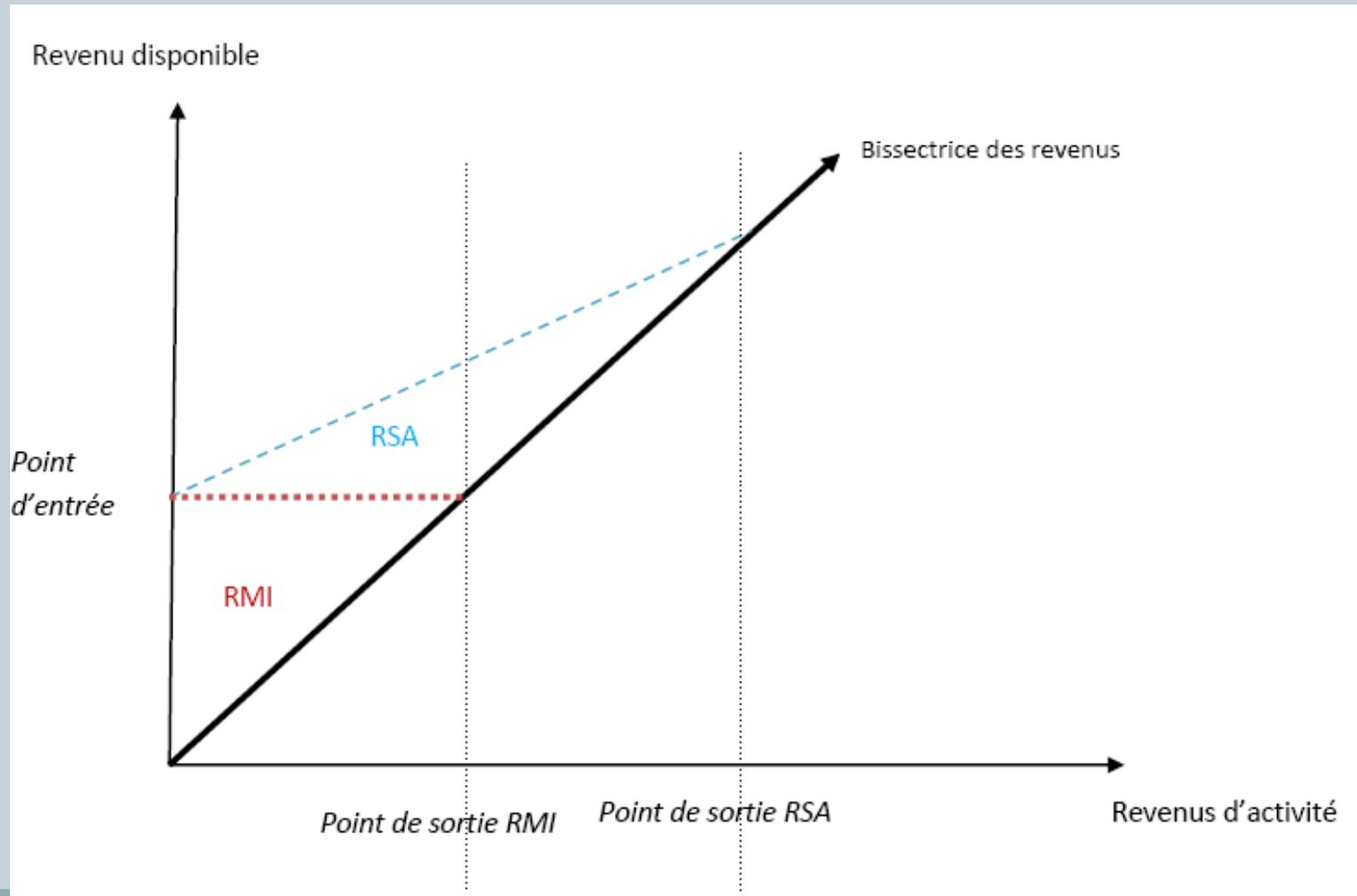
I LES PARAMETRES DU RSA



- Une prestation englobante : pas de solution de continuité entre l'inactivité et la reprise d'activité
- Le point d'entrée (« Ro »)
- La pente : un barème linéaire
- Les prestations redéployées : les dispositifs d'intéressement (intéressement proportionnel et forfaitaire), la PRE et la PPE

Le scénario central (3)

Les paramètres du RSA



Quel point d'entrée? (1)

« Ro » : l'exigence d'un filet de sécurité



Les principes d'action :

- Maintenir l'exigence d'un filet de sécurité, mais simplifier les dispositifs
- Le point d'entrée du RSA correspond au moins au revenu actuel d'une personne seule au RMI
- Pas de revalorisation immédiate des minimas mais pas de perdants au niveau du RO

Quel point d'entrée? (2)

« Ro » : l'exigence d'un filet de sécurité



- Pour les familles monoparentales bénéficiaires de l'API plusieurs scénarios existent :
 - Scénario 1 : Création d'un complément isolement au RSA reproduisant à l'identique les caractéristiques de l'API
 - Intérêt : ouvre les droits aux dispositifs d'insertion et à certains droits connexes aux familles monoparentales
 - Limites : maintien certaines limites du dispositif actuel de l'API, notamment la difficulté d'appréciation de la condition d'isolement

Quel point d'entrée? (3)

« Ro » : l'exigence d'un filet de sécurité



- Scénario 2 : Suppression de la condition d'âge dans ce complément (ouverture du complément à toutes les familles monoparentales quel que soit l'âge de l'enfant)
 - Intérêt : réponse plus globale à la problématique de la pauvreté des familles monoparentales (taux de pauvreté de 27,2% contre 10,3 % pour les couples)
 - Problème 1 : surcoût potentiellement élevé
- Exemple : un complément isolement de 113 euros par mois occasionne un surcoût de 800 M euros et n'améliore que de 0,1 point l'impact du RSA sur la pauvreté*
- Problème 2 : difficultés d'appréciation de la condition d'isolement

Quel point d'entrée? (4)

« Ro » : l'exigence d'un filet de sécurité



- Scénario 3 : Ouverture d'un cumul total ou partiel du RSA avec l'allocation de base de la PAJE (173 euros)
 - Intérêt 1 : Soutien plus fort aux familles avec enfants en bas âge
 - Intérêt 2 : Suppression de la condition d'isolement
 - Problème 1 : Surcoût
- Exemple : pour un cumul équivalent à 70% de l'allocation de base de la PAJE augmente le coût du RSA de 600 M € pour un impact peu important sur la pauvreté (-0,1 point)*
- Problème 2 : La situation des femmes enceintes (qui ont droit à l'API) appelle une réponse ciblée

Quel point d'entrée? (4)

La familialisation du RSA

- Pas de réforme des prestations familiales à l'occasion de la création du RSA
- Un barème du RSA familialisé comme le RMI... mais des prestations familiales incluses dans la base ressources

Configuration familiale	Montant RMI (en €)	Echelle d'équivalence	Prestations familiales	RMI net (en €)
Personne seule sans enfant	440,85	1	0	387,95
Personne seule avec enfant	661,23	1,5	84,18	471,24
Personne seule avec deux enfants	793,55	1,8	288,08	374,53
Couple sans enfant	661,23	1,5	0	555,42
Couple avec enfant	793,55	1,8	0	662,61
Couple avec deux enfants	925,81	2,1	119,72	675,15
Couple avec trois enfants	1102,15	2,5	428,93	542,28

Quel point d'entrée? (5)

La familialisation du RSA



- Le RSA reprend la structure familialisé du RMI :
 - Les points d'entrée dans le barème (Ro) varient en fonction de la taille de la famille
 - Les prestations familiales se déduisent du revenu garanti
- Qu'est-ce que cela implique en matière de compensation des charges de famille?

Quel point d'entrée? (6)

La familialisation du RSA



- 1) le barème des prestations familiales n'est pas une fonction linéaire du nombre d'enfants ;
- 2) quand on familialise les points d'entrée deux phénomènes opposés peuvent se produire :
 - Pour les configurations familiales où les prestations familiales prennent mal en compte les charges de famille, le point de sortie se déplacera vers la droite
 - Pour les configurations familiales où le coût de l'enfant est surcompensé (par rapport au barème du RMI), le point de sortie se déplacera vers la gauche
- 3) donc le RSA améliore, par rapport au RMI, la situation de toutes les familles, en particulier celles qui touchent peu de PF (familles de 1 enfant)

Quel point d'entrée? (8)

RSA et ASS



ASS et RMI, proximités et différence :

- Un montant relativement similaire pour une personne seule sans activité
- Une logique semblable à celle du RMI, un public en moyenne plus âgé
- Six différences de taille :
 - Une compétence Etat avec un financement dédié
 - La base ressource
 - La familialisation
 - Les règles de cumul avec des revenus d'activité
 - L'inscription obligatoire à l'ANPE
 - Un versement par les ASSEDIC et non pas la branche famille, sur une base mensuelle (et non trimestrielle)

Quel point d'entrée? (9)

RSA et ASS



- Option 1 : maintien de l'ASS et cumul ASS RSA (l'ASS est dans la base ressource du RSA)
- Option 2 : rapprochement des règles de cumul ASS et revenu d'activité de celles existantes en matière de RSA
- Option 3 : mise en extinction de l'ASS (plus d'ouverture de droits à l'ASS à compter du 1er janvier 2009), avec intégration des nouveaux entrants dans le dispositif RSA
- Option 4 : mise en extinction de l'ASS accompagnée soit d'une réforme des filières soit de la création d'un complément « anciens cotisants » pour lisser la sortie de l'assurance chômage

Quel point d'entrée? (10)

RSA et AAH



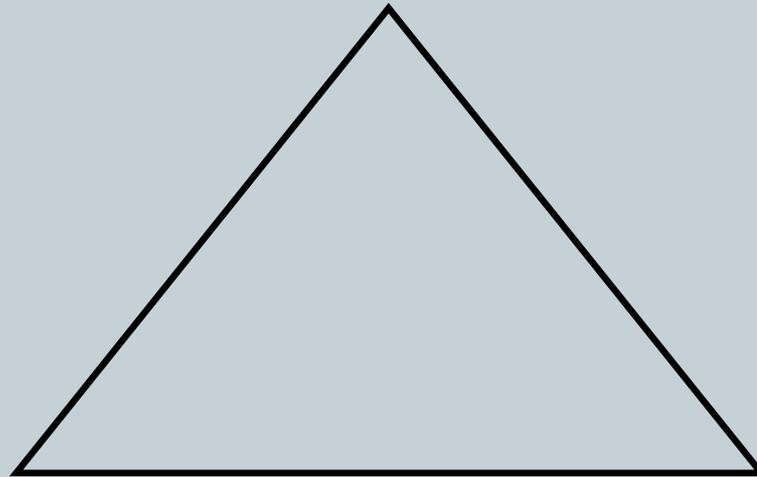
- RMI et AAH, proximités et différences :
 - Une différence fondamentale dans la relation à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH et du RMI
 - Quatre différences techniques :
 - Les règles de cumul prestation-revenus d'activité, de création récente
 - Une prestation versée sur la base des revenus fiscaux (appel annuel des ressources)
 - Une compétence Etat
 - Des règles particulières dans l'emploi protégé
 - Un rapprochement discuté dans le cadre du groupe 5 de la commission de la politique du handicap (1ere réunion fin janvier)

Quelle pente ? (1)

Un arbitrage entre plusieurs objectifs

Les trois déterminants du choix

Incitation à la reprise d'activité



Lutte contre la pauvreté

Soutenabilité financière

Quelle pente ? (2)

Un arbitrage entre plusieurs objectifs



Configuration familiale	Pente à 0,3			Pente à 0,4		
	Gain à la reprise d'un emploi à mi-temps (1)	Gain à la reprise d'un emploi à plein-temps (2)	Gain à l'accroissement de l'activité d'un emploi à mi-temps à un emploi à plein-temps (3)	Gain à la reprise d'un emploi à mi-temps (1)	Gain à la reprise d'un emploi à plein-temps (2)	Gain à l'accroissement de l'activité d'un emploi à mi-temps à un emploi à plein-temps (3)
Célibataire sans enfant	302	473	171	252	372	121
Isolé avec un enfant de moins de 3 ans	352	573	221	302	472	171
Couple monoactif sans enfant	352	514	162	302	413	112
Couple biactif sans enfant*	210	562	352	160	461	302
Couple monoactif avec deux enfants	352	590	238	302	489	188
Couple biactif avec 2 enfants*	198	383	185	148	282	135

* Le salaire du conjoint est fixé à 1 SMIC

Quelle pente ?



Taux	Taux de cumul à 60%	Taux de cumul à 70%
Coût net de la réforme (en Milliards d'euros) *	- 1 à - 1,5	1,5 à 3,5
Impact sur le taux de pauvreté (en points de baisse sur 12 points)	- 0,5 à - 1	- 1,5 à - 2,5
Revenu de sortie pour une personne seule	1 SMIC mensuel net	1.3 SMIC mensuel net

Quelle pente ? (4)

Un arbitrage entre plusieurs objectifs

- Gagnants et perdants de la réforme :
 - Les gagnants : des allocataires du RSA exerçant une activité professionnelle ; le gain moyen : 130 euros pour la pente à 0,3
 - Les perdants potentiels (selon le barème) :
- Les anciens bénéficiaires de la PPE qui ne sont pas éligibles au RSA parce qu'ils ont des revenus plus élevés que les seuils de sortie compte tenu des différences de familialisation du RSA et de la PPE
- Les perdants « transitoires » des mécanismes d'intéressement dans certaines situations
- La perte moyenne : 30 euros par mois (pente à 0,3) -
Conclusion : un choix qui n'est binaire entre deux barèmes ; des solutions nécessaires pour réduire le nombre des perdants de première catégorie, notamment les ménages bi-actifs

Quelle pente ? (5)

La prise en compte de la bi-activité



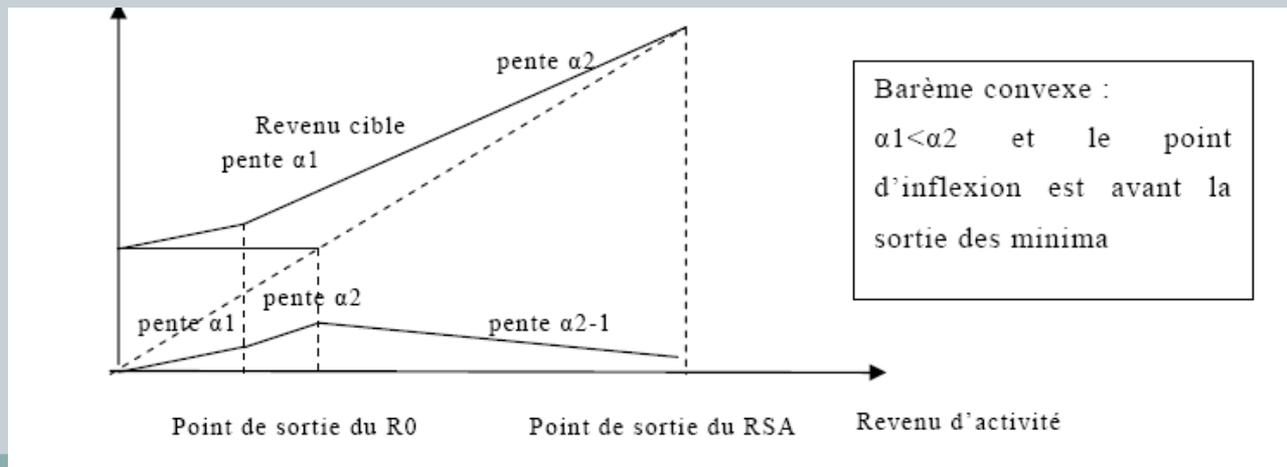
- La décision de participation au marché du travail est une décision de couple
- Le taux marginal d'imposition sur les revenus du conjoint peut être dissuasif à la reprise d'une activité professionnelle
- Le barème standard est moins favorable que le dispositif actuel :
 - l'intéressement est individualisé
 - - la PPE est individualisée

Quelle pente ? (6)

La prise en compte de la bi-activité

Quelles solutions ?

- Prévoir des compléments forfaitaires pour les couples bi-actifs (par exemple 100 euros supplémentaires pour les couples bi-actifs à partir de 0,3 SMIC par membre du couple)
- Prévoir des inflexions au sein du barème du RSA pour rendre la pente plus généreuse pour les revenus les plus élevés (barème convexe)



Quelle pente ? (7)

La prise en compte de la bi-activité



- Bilan :
 - Intérêt 1 : Le maintien à son niveau actuel des gains à l'accroissement d'une activité professionnelle pour le deuxième apporteur de ressource du couple
 - Intérêt 2 : Moins de perdants par rapport à la PPE
 - Inconvénient 1 : Un dispositif plus complexe
 - Inconvénient 2 : un surcoût de 1,1 Mds euros (pour une prime de 100 euros à partir de 0,3 SMIC) sans impact supplémentaire sur la pauvreté

Articuler le RSA avec les prestations familiales et aides au logement



- Le principe : les PF et AL sont maintenus telles qu'elles
- Le besoin d'articulation avec les AL en terme de rythme de versement

II. FAUT IL TERRITORIALISER LE RSA ? (1)



- Argument 1 : Tenir compte du fait que les dispositifs que le RSA doit remettre à plat sont déjà très diverses d'un territoire à l'autre
- Argument 2 : Prendre en compte les particularités locales du marché de l'emploi
- Argument 3 : Donner des marges de manœuvre aux acteurs locaux pour valoriser leur plus grande capacité à faire émerger les besoins des individus et des territoires
- Argument 4 : La dynamique des expérimentations

Faut il territorialiser le RSA ? (2)



- Contre-argument 1 : L'égalité des droits sur le territoire
- Contre-argument 2 : Ne pas créer des freins à la mobilité géographique des bénéficiaires
- Contre-argument 3 : Le risque d'un effet contre-productif en l'absence de péréquation financière

Faut il territorialiser le RSA ? (3)



LES VOIES D'UN EQUILIBRE

- Les paramètres nationaux du barème : le revenu minimum garanti ; le SMIC ; le point de sortie
- Des objectifs partagés : la croissance des revenus globaux avec celle des revenus du travail ; le soutien dès la première heure de travail ; l'intégration des revenus minimum garantis et du soutien au travail pauvres.
- Des marges de manœuvre locales sur le barème en y intégrant les droits connexes locaux
- Un compte rendu régulier sur les résultats obtenus
- Un partage intelligent des financements entre l'Etat et les conseils généraux : pas de séparation du décideur et du payeur ; des marges d'actions pour l'Etat ; une péréquation efficace

Faut il territorialiser le RSA ? (3)



LES SCENARIOS

- Scénario 1 : Une marge de décision est laissée au conseils généraux sur le barème
- Scénario 2 : Deux étages sont distingués au sein du RSA dont l'un aménage des marges de manœuvre au niveau local en intégrant certains droits connexes (lesquels ?)

Faut-il territorialiser le RSA ?

Quel financement ? (4)



- L'absence de pertinence des scénarios de redéploiement :
 - le tout CG : un scénario peu soutenable financièrement
 - le tout Etat : un scénario peu opportun
- Les scénarios de partage de financement :
 - Partage par public : IGF propose en emploi / sans emploi
 - Partage par quote-part (type 50-50)
 - Partage par quote-part dégressive selon le niveau des ressources (par exemple, 80-20 au RO et 20-80 au niveau du SMIC)

Faut-il territorialiser le RSA ?

Quel financement ? (5)



- Deux principes d'action :
- Pas de marges de manœuvre locale sans implication financière des conseils généraux ;
- Pas d'implication financière sans marges de manœuvre locales

L'ACCOMPAGNEMENT DES BENEFICIAIRES DU RSA (1)



LES PRINCIPES D'ACTION

- 1) tout le monde ne sera pas accompagné
- 2) il faut concevoir des dispositifs ouverts (tout le monde doit pouvoir être accompagné), non cloisonnés et adaptés aux personnes
- 3) un objectif d'insertion professionnelle durable et de qualité (l'accompagnement ne s'arrête pas à la porte de l'entreprise)
- 4) un accompagnement précoce et réactif
- 5) un accompagnement professionnalisé
- 6) un accompagnement partenarial impliquant les professionnels de l'accompagnement vers l'emploi (SPE, opérateurs privés), de l'accompagnement social (travailleurs sociaux CCAS, CG et CAF), la formation professionnelle, l'entreprise, etc.

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA (2)



UNE FONCTION DE PRÉ-ORIENTATION NÉCESSAIRE AUPRÈS DES ORGANISMES PAYEURS

- à l'occasion de l'instruction de la demande, l'organisme débiteur recueille un certain nombre d'informations permettant au-delà de la simple liquidation des droits de caractériser – de façon fruste mais pertinente – la situation du bénéficiaire au regard de l'emploi ;
- ces éléments de pré-diagnostic permettent l'orientation de l'allocataire vers un « parcours » adapté ;
- les « parcours » permettent de formaliser l'offre d'insertion faite aux allocataires et les exigences qui pèsent sur eux ; ils sont le lieu d'un véritable diagnostic à la suite duquel des prestations sur-mesure peuvent être proposées

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA (3)



QUATRE TYPE DE PARCOURS :

- Des parcours non accompagnés pour les personnes en emploi complet
- Des parcours avec accompagnement facultatif pour les allocataires en sous-emploi
- Des parcours orientés vers l'emploi pour les personnes avec de faibles revenus
- Des parcours particuliers pour les personnes temporairement dispensées de recherche d'emploi

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA (4)



LE CONTENU DES PARCOURS

- Quelle maîtrise d'ouvrage?
 - Une fonction politique : définir les priorités de la politique locale d'insertion, assurer la cohérence de l'offre locale d'insertion : une responsabilité du CG
- Quelle maîtrise d'œuvre?
 - Réalisée en régie par le CG ou confiée à un partenaire extérieur (SPE)
- Quels opérateurs?
 - Multiples par construction : une approche territorialisée et partenariale
- Quel rôle pour l'Etat (central)?
 - Le législateur doit-il poser des exigences minimales? Comment les formuler? L'Etat ne doit-il pas œuvrer à l'identification et à la dissémination des bonnes pratiques (benchmarking, mise en tension)

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA (5)



Pour qui ?

Parcours 1. Les personnes exerçant une activité à temps plein de façon stable ou à temps partiel choisi

Parcours 2. Les personnes en sous-emploi (ou en situation d'emploi précaire)

Parcours 3. Les personnes sans activité professionnelle proches de l'emploi

Parcours 3 bis. Les personnes sans activité professionnelle plus éloignées de l'emploi

Quels droits ? Quels devoirs

Elles ne se voient proposées aucune prestation particulière et ne sont pas suivies par un référent. Symétriquement, ce parcours n'est assorti d'aucune obligation particulière

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

Elles sont suivies dans le cadre du service public de l'emploi : ces allocataires ont un référent désigné au sein du service public de l'emploi selon des règles définies au niveau départemental : opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC, mission locale ou opérateur délégué. Ils ont droit à un plan d'aide construit sur le modèle du PPAE comme un ensemble d'aides à la reprise d'emploi (aide à l'employeur ; aide au mode de garde, aide à la formation). Un PPAE socle est construit au niveau régional sur les questions de formation. Il est complété au niveau départemental et le cas échéant au niveau municipal (pour sortir du sujet des droits connexes, on peut sans doute concevoir une obligation de déclarer auprès du SPE tous les dispositifs d'aide sociale ouvert aux allocataires du RSA pour permettre de les faire figurer dans les PPAE). L'Etat cofinance par convention locale ces dispositifs selon des règles à définir et qui doivent fixer quelques garanties en termes d'incitation à reprendre un emploi. D'autres partenaires concourent à la construction du PPAE sur les thématiques où leur expertise est reconnue (modes de garde par exemple, pour les CAF et MSA).

Les personnes qui sont suivies au sein du SPE ont l'obligation de rechercher activement un emploi comme tout demandeur d'emploi avec la logique de droits et devoirs correspondante

Elles relèvent à la fois du service public de l'emploi et d'un dispositif d'accompagnement mis en œuvre par le Conseil général sur le modèle déjà existant pour le RMI (contrat d'insertion permettant de prescrire des actions organisées dans le cadre d'un programme départemental d'insertion) ou par les Caf sur les modèles existants déjà pour l'API (contrat d'engagements réciproques en faveur de l'emploi et plan d'accompagnement personnalisé). Elles peuvent le cas échéant bénéficier de prestation de redynamisation des capacités personnelles et sociales ainsi que de préparation à l'emploi (telles que celles que l'AFPA met en œuvre). Ces personnes signent un contrat d'insertion et ont l'obligation de le respecter sous réserve de sanction. Elles ont un référent unique chargé de les accompagner et de coordonner l'ensemble des actions nécessaires à leur parcours vers et dans l'emploi (mode de garde, aides facultatives, formation, stage d'insertion ou d'immersion dans l'entreprise, recherche d'emploi...)

Les étapes d'après



- Courant février : publication du livre vert
- Courant février : saisine du COE
- Lancement de la concertation avec les Conseils généraux
- Saisine de la CNAF et de l'UNEDIC pour construire le schéma de versement du RSA
- Travail sur les droits connexes locaux