

A.I.R.E.

Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence

Individualiser et simplifier les minima sociaux Contribution à la mission Sirugue

- Version 2 -

Marc de Basquiat
Economiste et président de l'AIRE¹
BIEN² Life Member - Co-fondateur du MFRB³
15 février 2016

Monsieur le Député,

La mission sur les minima sociaux qui vous a été confiée par le gouvernement prolonge heureusement les travaux que vous avez présentés en juillet 2013, par lesquels vous avez proposé la création d'une Prime d'Activité, fusionnant le RSA Activité et la PPE.

Ainsi que j'avais pu l'écrire le 23 juillet 2013, *« si ce rapport est bienvenu dans la réflexion à mener sur l'avenir de notre protection sociale à l'égard des bas revenus, il ne propose pas encore de schéma viable pouvant gommer les inconvénients reconnus du RSA. Une étape supplémentaire doit être franchie »*⁴.

Le 24 novembre 2014, je commentais l'annonce par le gouvernement des modalités précises de la Prime d'activité : *« l'instauration d'une "Prime d'Activité" n'est pas à la hauteur des enjeux soulignés par le rapport qui lui a donné vie »*⁵. Je précisais alors : *« Le rapport Sirugue présentait des avancées conceptuelles nettes et ambitieuses face à l'impasse du RSA. En substance :*

- *Garantir un soutien financier pérenne aux ménages modestes*
- *Assurer l'accessibilité du dispositif à tous, dès l'âge de 18 ans*
- *Individualiser le dispositif*
- *Aider les personnes à surmonter les ruptures pouvant intervenir au cours d'une vie*
- *Être simple et compréhensible par tous les citoyens ».*

¹ L'Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) a été créée en 1989 par les économistes Henri Guitton et Yoland Bresson pour promouvoir la mise en œuvre d'un revenu universel en France. Site web : www.revenudexistence.org

² Le Basic Income Earth Network a été créé en 2004, comme extension de l'association européenne créée en 1986 autour de Philippe van Parijs : www.basicincome.org

³ Le Mouvement Français pour un Revenu de Base est un mouvement militant créé en 2013 pour rassembler les divers courants proposant une forme de revenu inconditionnel en France : www.revenudebase.info

⁴ <http://revenudebase.info/2013/07/23/rapport-sirugue-rsa-basquiat/>

⁵ <http://revenudebase.info/2014/11/25/prime-activite-bricolage/>

La mission que vous a confié le Premier Ministre le 30 octobre 2015 est l'opportunité de poursuivre la réflexion que vous avez engagée en 2013, en la menant jusqu'à des propositions robustes qui seront, je l'espère, suivies par le gouvernement pour améliorer notablement l'efficacité et l'équité de nos mécanismes actuels.

Le référé du 21 septembre 2015 de la Cour des Comptes propose des pistes de bon sens, en particulier le regroupement des minima sociaux autour de trois grandes allocations :

- le RSA, « *qui constituerait l'allocation de solidarité de droit commun pour toutes les personnes n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite* » où il est proposé de fondre l'ASS, le RSO et l'ATA, ainsi que l'allocation veuvage en activant l'option « RSA majoré » ;
- l'AAH, « *qui resterait une allocation de soutien au revenu intégrant la prise en compte des difficultés spécifiques liées au handicap* », où s'intégrerait l'ASI ;
- l'ASPA.

Malheureusement, le niveau de complexité des minima sociaux – et de leur articulation avec d'autres dispositifs – rend techniquement ardue la mise en œuvre à court terme de ces excellentes recommandations.

Plusieurs difficultés pourraient être levées par la mise en œuvre de dix mesures complémentaires et totalement cohérentes, que cette note s'attache à documenter :

1. Supprimer le forfait logement du RSA ;
2. Aligner le montant du RSA couple sur le double d'une personne seule ;
3. Financer l'individualisation du RSA par un plafonnement de l'effet du quotient conjugal ;
4. Transférer le complément de RSA par enfant en allocation familiale conditionnelle dès le premier enfant ;
5. Remplacer le « RSA majoré » par un complément forfaitaire ;
6. Remplacer la dichotomie « RSA Socle + PA » par la combinaison plus efficace d'un RSA forfaitaire et d'un prélèvement de 35% ;
7. Fondre l'ASS dans le RSA rénové ;
8. Repenser les autres minima sociaux comme des compléments conditionnels au RSA ;
9. Instaurer un « Compte RSA » et supprimer toute notion de période de référence ;
10. Supprimer de la base ressources du RSA les indemnités perçues au cours d'actions d'insertion.

J'insiste sur la présence dans cette liste de la mesure n°3 qui a pour effets notables non seulement de renforcer l'équité de notre fiscalité, mais également d'augmenter le budget disponible pour financer les autres mesures. Ceci est particulièrement important pour éviter le travers que nous connaissons bien : renoncer à certaines mesures de bon sens lorsque l'incidence budgétaire est défavorable.

Au-delà du cadrage général apporté par cette note, des études complémentaires plus détaillées seront nécessaires. Notre association est prête à y contribuer, en mettant à disposition les outils et l'expérience accumulés au cours de ses travaux.

Bien entendu, nous serions très heureux que votre mission vous mène plus loin sur le chemin de l'instauration à terme d'un revenu d'existence, distribué à tous les résidents en situation régulière sur le territoire, sur base individuelle, sans contrôle des ressources ni exigence de contrepartie. Mais compte tenu de la situation actuelle de notre système socio-fiscal et de la difficulté de mise en œuvre de réformes systémiques, il nous paraît sage de limiter à court terme notre ambition aux dix mesures identifiées ici.

1. Supprimer le forfait logement du RSA

La Cour des Comptes rappelle dans son référé que « 92 % des allocataires du RSA se voient appliquer une réfaction au titre du forfait logement ». Il s'agit de tous les ménages logés gratuitement ou bénéficiant d'aides au logement. Dans la très grande majorité des cas, le montant affiché de 524,16 euros mensuels affichés début 2016 est tout à fait théorique. Par ailleurs, le montant du forfait logement évolue de façon distincte selon le nombre de personnes composant la famille, ce qui modifie très sensiblement la progressivité réelle du RSA selon la composition familiale :

Montants début 2016	Seul	Couple	3 pers.	4 pers.
RSA théorique	524.16	786.24	943.49	1153.14
<i>Poids théorique par personne sup.</i>	<i>100%</i>	<i>50.0%</i>	<i>30.0%</i>	<i>40.0%</i>
Forfait logement	-62.9	-125.8	-155.67	-155.67
RSA après réfaction	461.26	660.44	787.82	997.47
RSA réel par personne sup.	461.26	199.18	127.38	209.65
<i>Poids réel par personne sup.</i>	<i>100%</i>	<i>43.2%</i>	<i>27.6%</i>	<i>45.5%</i>

Notre première proposition consiste à supprimer le forfait logement et afficher les montants du RSA réel. Ainsi, pour une personne seule, le montant du RSA est 461,26 euros mensuels. Nous expliquerons dans les propositions suivantes comment ajuster les montants pour des familles de plus d'une personne.

Pour équilibrer cette proposition, il est nécessaire que les CAF créent un « forfait APL minimal » accordé à tous les bénéficiaires du RSA qui ne seraient pas éligibles à une autre aide au logement. Son montant pourrait évoluer de façon éventuellement plus logique que l'actuel « forfait logement RSA » dont la progressivité est problématique.

2. Aligner le montant du RSA couple sur le double d'une personne seule

Le tableau ci-dessus montre que dans la grande majorité des cas le montant du RSA d'un couple ne dépasse que de 43% celui d'une personne seule (alors que le montant théorique est de 50% supérieur). La deuxième personne ne donne lieu au versement que d'un supplément modique : 199,18 euros par mois, soit 6,64 euros par jour.

Le fait que le RSA d'un couple soit très nettement inférieur à celui de deux personnes seules génère des situations particulièrement désagréables pour nos concitoyens, qui sont déjà dans une situation économique difficile. Beaucoup sont incités à dissimuler une

vie en couple. Ceci est d'autant plus gênant que la loi assimile pour le calcul du RSA les situations de fait (concubinage) et celles résultant d'un acte juridique (mariage, pacs).

Nous pouvons distinguer deux motivations à cette règle :

1. Additionner les ressources des deux partenaires du ménage pour le calcul du droit et du niveau du RSA versé ;
2. Prendre en compte les économies d'échelles permises par la vie commune pour calculer au plus juste le montant du RSA selon la configuration familiale.

La légitimité du premier point ne fait pas de doute : il paraît choquant de verser un RSA à une personne sans ressources propres qui partage sa vie avec quelqu'un disposant de revenus confortables. Mais la grande variété des situations personnelles et des formes que peuvent prendre les solidarités familiales, amicales ou de voisinage peut rendre assez compliquée l'évaluation de la « communauté des biens ». Selon l'expression d'Evelyne Serverin, il peut être difficile de déterminer qui est un « vrai pauvre solitaire ».

Le deuxième point est beaucoup plus discutable. Réduire de 15,38 euros à 6,64 euros par jour le niveau des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance quotidienne lorsqu'on se met en couple ne paraît pas raisonnable. Les économies réalisées par la vie commune sur des postes de dépenses tels que l'alimentation, l'habillement ou les transports ne paraissent pas de cet ordre de grandeur.

Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la légitimité d'une politique publique qui prétend contrôler⁶ la réalité de la vie commune, maritale ou non, de la population la plus fragile, avant d'accorder les moyens financiers de sa subsistance. Les personnels administratifs et les associations venant en aide aux personnes en détresse sont particulièrement sensibles à cette anomalie et conseillent généralement de dissimuler une vie commune pour éviter une diminution notable des ressources essentielles.

Il est surprenant que le législateur décourage financièrement la vie commune alors qu'elle peut être source d'équilibre affectif, d'insertion sociale, d'efficacité environnementale, de dynamisme.

Notre proposition est d'aligner le montant du RSA des couples sur le double de celui d'une personne seule. Ainsi, le bénéfice des éventuelles économies d'échelles est acquis aux couples, chacun pouvant choisir librement avec qui il partage sa vie. Ceci s'applique également à la simple cohabitation, plusieurs personnes décidant de partager un logement en mettant en commun une partie de leurs frais de vie.

En intégrant les propositions 1 et 2, nous modifions ainsi le barème du RSA :

- RSA personne seule = 461,26 euros par mois
- RSA couple = 922,52 euros par mois

Ceci ne modifie en rien la nécessité d'additionner les ressources des partenaires prises en compte pour le calcul du droit et du montant du RSA (cf. point 1. ci-dessus).

⁶ Les contrôles domiciliaires des CAF suscitent l'indignation des personnes concernées : <http://www.lesenrages.antifa-net.fr/la-caf-contre-les-femmes/>

L'augmentation de 262,08 euros mensuels du niveau du RSA pour les couples génère une augmentation significative du budget, que nous estimons de l'ordre de 1,5 milliards d'euros, à confirmer par les services spécialisés.

3. Financer l'individualisation du RSA par un plafonnement de l'effet du quotient conjugal

Alors que le RSA actuel minore considérablement le montant de l'allocation des couples par rapport aux personnes seules, un autre dispositif a l'effet exactement inverse : le quotient conjugal. Relativement peu connu, ce dispositif fiscal bénéficie cependant à la majorité des couples mariés ou pacsés. Son intérêt indiscutable est qu'il permet de calculer un impôt cohérent lorsque deux personnes de revenus comparables se marient (ou se pacent), malgré la progressivité inhérente au mécanisme par tranches.

Par contre, lors de l'union de deux personnes aux revenus très différents, l'effet est moins légitime : une forte diminution de l'impôt acquitté, d'autant plus marquée que le différentiel de revenus est important.

Pour illustrer le propos, prenons le cas de deux conjoints dont l'un perçoit un salaire élevé, mettons 160.000 euros annuels plus un revenu financier imposable de 20.000 euros, alors que l'autre ne perçoit que le loyer de 20.000 euros d'un immeuble hérité de sa famille. Avant le mariage, le premier conjoint acquittait 55.894 euros d'impôt sur le revenu (barème sur les revenus 2015) et le deuxième 1.358 euros. Après le mariage, l'impôt calculé pour ce couple (2 parts fiscales) sur leurs 200.000 euros de revenus annuels est de 49.919 euros. Ceci représente une diminution de 7.333 euros par rapport à la somme des impôts acquittés avant le mariage. Le gain de revenu disponible est de 611 euros par mois pour ce couple.

L'effet du quotient familial calculé selon le nombre d'enfants est plafonné à 1.510 euros par demi-part. L'effet du quotient conjugal (pour les couples) n'est pas plafonné. Nous proposons ici d'instaurer ce plafonnement, certes un peu plus compliqué techniquement que pour les enfants, qui a pour mérite de limiter l'avantage fiscal de la vie en couple réservé aux plus riches – plus particulièrement lorsque l'un des deux est sans revenu.

Le niveau du plafond devra être discuté au Parlement. Une proposition de départ est de le situer en référence au plafonnement instauré pour les enfants, par exemple à quatre fois le plafond d'une demi-part, soit 6.040 euros.

En reprenant l'exemple ci-dessus, le gain de 7.333 euros dépassant le plafond, un supplément d'impôt de 1.293 euros serait appliqué, portant l'impôt acquitté par ce couple à 51.212 euros annuels.

Le formulaire de déclaration d'impôts distingue les revenus individuels des déclarants (par exemple pour les revenus d'activité, en cases 1AJ, 1BJ, 1CJ...) et les revenus communs du foyer fiscal (par exemple 4BA pour les revenus fonciers imposables). L'algorithme de calcul de l'impôt du foyer fiscal devra donc enchaîner les actions suivantes :

1. Calcul de l'impôt dû par le déclarant 1 seul, en prenant en compte 100% des cases « déclarant 1 » et 50% des autres cases.
2. Idem pour le déclarant 2 seul.

3. Calcul de l'impôt dû pour le couple en appliquant le quotient conjugal non plafonné.
4. Détermination de la différence entre le 3^{ème} calcul et la somme des deux premiers. Dans le cas où cette différence excède 6.040 euros, l'excès est ajouté à l'impôt dû. Les autres avantages fiscaux du ménage, éventuellement plafonnés, sont pris en compte sur le 3^{ème} calcul⁷.
5. Si le couple a des enfants à charge, calcul de l'impôt en appliquant la règle du quotient familial non plafonné.
6. Détermination de l'effet du quotient familial pour les enfants. Ajustement de l'impôt si l'effet dépasse le plafond.

Le tableau ci-dessous illustre cette séquence du calcul de l'impôt sur le revenu dans l'exemple présenté ci-dessus, en y ajoutant 3 enfants (soit $0,5 + 0,5 + 1 = 2$ parts fiscales) dont l'effet est plafonné à 1.510 euros par demi-part (soit $2 \times 2 \times 1.510 = 6.040$) :

		Revenu individuel	Revenus communs	Parts fisc.	Impôt calculé	Ajustement à réaliser
1	Déclarant 1	160.000	40.000/2	1	55.894	
2	Déclarant 2	0	40.000/2	1	1.358	
3	Couple (sans plafond)	160.000	40.000	2	49.919	
4	Quotient conjugal				7.333	6.040+1.293
5	Avec 3 enfants (sans plaf.)	160.000	40.000	4	33.773	
6	Quotient familial (2 parts)				16.146	6.040+10.106
	Impôt dû				45.172	

Avec un revenu annuel de 200.000 euros, ce foyer fiscal atteint les plafonds du quotient conjugal et du quotient familial. Au final son impôt est égal à la somme des impôts calculés pour chacun des deux conjoints ($55.894 + 1.358$) auquel on soustrait les deux plafonds (6.040 pour le quotient conjugal et $2 \text{ parts} \times 1.510 \times 2$ pour le quotient familial). On peut également calculer l'impôt dû en ajoutant au calcul réalisé sur les 4 parts fiscales les montants excédant les deux plafonds ($33.773 + 1.293 + 10.106$).

Compte tenu du nombre important des bénéficiaires du quotient conjugal, pour des montants parfois très significatifs, le complément de recette fiscale à attendre de cette réforme est élevé, entre 3 et 5 milliards d'euros, à préciser par des micro-simulations de l'administration fiscale.

4. Transférer le complément de RSA par enfant en allocation familiale conditionnelle dès le premier enfant

La progressivité du RSA en fonction du nombre d'enfants est en trompe l'œil, du fait de la présence dans la base ressources des allocations familiales, du complément familial et de l'allocation de base de la PAJE. Le tableau ci-dessous présente les aides effectivement perçues en fonction du nombre d'enfants, pour une famille sans revenu autre que le RSA et l'aide au logement :

⁷ Par exemple, la déductibilité plafonnée des frais de garde d'enfants.

Selon le nombre d'enfants :	0	1	2	3	4
Allocations familiales		0	129,35	295,05	460,77
Complément familial		0	0	202,05	202,05
Aide hors RSA / enfant sup.		0	129,35	367,75	165,72
RSA théorique (hors f. logement)	660,44	787,82	997,47	1207,12	1416,77
RSA perçu (<i>soustraire AF et CF</i>)	660,44	787,82	868,12	710,02	753,95
Evolution RSA perçu / enfant sup.		127,38	80,3	-158,1	43,93
Aide perçue / enfant sup.		127,38	209,65	209,65	209,65

C'est un effet remarquable de l'imbrication du RSA avec d'autres dispositifs de notre système socio-fiscal que le niveau de l'aide par enfant diffère radicalement pour les familles au RSA. Alors que la majorité des familles ne perçoit pas d'allocation pour un enfant unique, les bénéficiaires du RSA perçoivent un supplément de 127,38 euros par mois. Cet écart est encore important pour le deuxième enfant puis s'estompe à partir du troisième.

Les allocations familiales étant désormais modulées en fonction des ressources des parents – depuis l'été 2015 – il est possible de transformer le complément de RSA par enfant en allocation familiale d'un niveau équivalent dès le premier enfant.

Les familles modestes avec un seul enfant ne perçoivent aucune aide si elles ne bénéficient pas du RSA, ce qui fait de la France une exception parmi les autres pays européens⁸. Par ailleurs, une famille modeste de trois enfants ne percevant pas le RSA obtient un total de 497,10 euros en additionnant allocations familiales et complément familial, alors qu'elle reçoit 546,68 euros lorsqu'elle est bénéficiaire du RSA. Idéalement, nous recommandons d'aligner les montants des allocations familiales sur un montant de l'ordre de 200 euros mensuels, dès le premier enfant (hors majoration pour âge). Ce débat dépasse probablement l'ambition de votre mission centrée sur les minima sociaux, c'est pourquoi nous pouvons en rester à ce stade sur un transfert de la progressivité du RSA par enfant vers une allocation familiale modulée en fonction des revenus des parents, du nombre d'enfants à charge et de la perception ou non du RSA.

Ceci complexifie quelque peu le calcul des allocations familiales, mais le bénéfice en est une simplification importante du RSA, qui ne dépend plus que de la situation du couple ou de la personne seule, sans s'inquiéter de la présence d'enfants, gérés plus naturellement par les allocations familiales.

Le corolaire en est une simplification de la base ressources du RSA, en y supprimant la prise en compte de la dimension familiale.

5. Remplacer le « RSA majoré » par un complément forfaitaire

Un raisonnement du même ordre s'applique pour le RSA majoré, héritier de l'allocation parent isolé (API) avec ses versions longue (de 0 à 3 ans de l'enfant) et courte (un an dans les 18 mois suivant l'événement cause de l'isolement). Le montant de la majoration évolue

⁸ Cf. CNAF IRES, *Comparaison européenne des aides aux familles*, Dossier d'études n°112, 2009

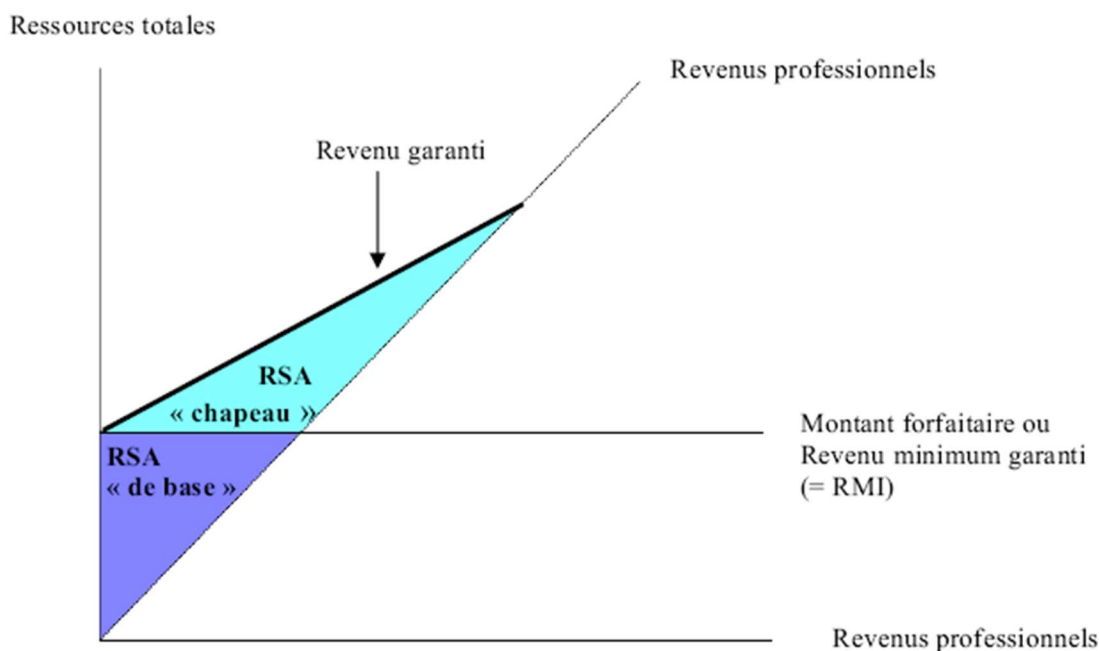
assez notablement selon le nombre d'enfants. La première colonne s'applique à des femmes enceintes d'un premier enfant.

Nombre d'enfants du parent isolé	0	1	2	3
RSA théorique	524.16	786.24	943.49	1153.14
RSA majoré pour isolement	673.08	897.44	1121.00	1345.36
Majoration du RSA	148.92	111.20	177.51	192.22

Afin d'éviter la complexité actuelle qui donne lieu à un montant de majoration évoluant sans aucune logique, nous préconisons de remplacer cette notion de « RSA majoré » par un complément forfaitaire de montant fixe, autour de 150 euros mensuels, ajouté automatiquement aux ayants-droits du RSA qui satisfont aux conditions d'éligibilité actuelles de la majoration pour isolement.

6. Remplacer la dichotomie « RSA Socle + PA » par la combinaison plus efficace d'un RSA forfaitaire et d'un prélèvement de 35%

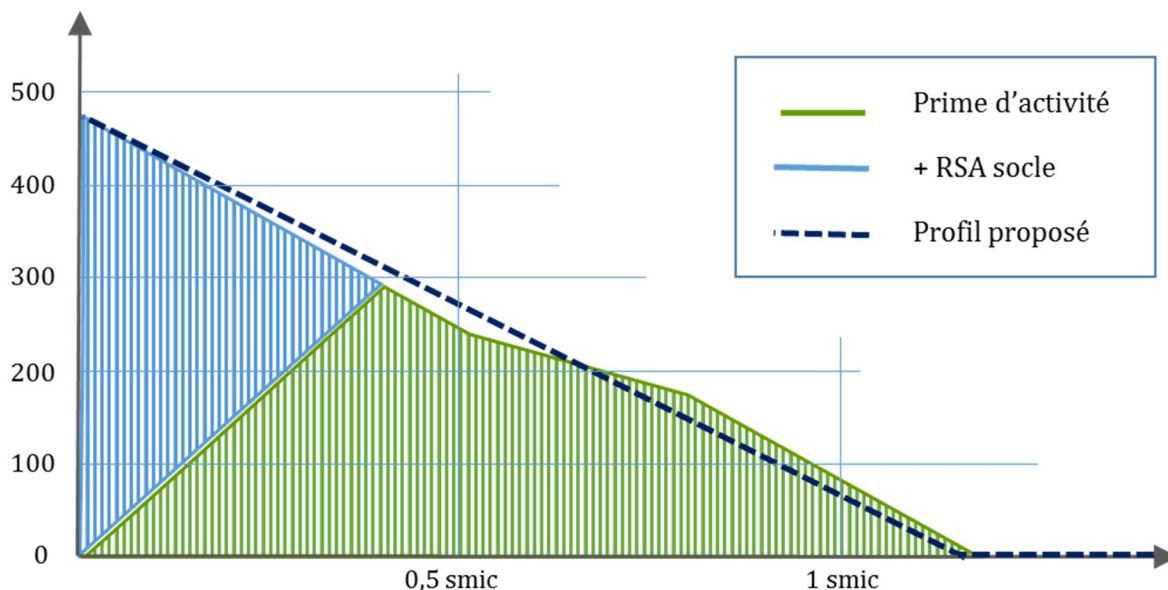
Le projet de loi de finance 2009 expliquait comment le RSA combinait en réalité deux dispositifs (cf. le graphique ci-dessous : RSA « de base » et RSA « chapeau »), renommés par la suite RSA socle et RSA activité. A partir de février 2016, le RSA activité laisse la place à la Prime d'activité, qui a absorbé la Prime pour l'emploi.



La dichotomie demeure, principalement du fait de circuits de financement disjoints : le RSA socle par le Conseil départemental, le RSA activité par l'Etat. Pour les bénéficiaires, la démarche est unique, auprès des guichets CAF (en règle générale), mais le détail des règles de calcul montre des disparités, en particulier en ce qui concerne les règles d'éligibilité et la définition des ressources prises en compte.

Par ailleurs, le calcul de la Prime d'activité a ajouté un peu de complexité à l'ancien RSA activité, en ajoutant une bonification pouvant atteindre 65 euros pour une personne seule, comme l'illustre le graphique suivant. Nous proposons de remplacer cet empiement

assez compliqué par une fonction unique très simple : le montant du RSA maximum validé par la mesure 2 (page 4) diminue au taux de 35% des revenus faisant partie de la base ressource du RSA (simplifiée par la mesure 4).



Ce taux étant un peu inférieur au taux de 38% actuellement en vigueur pour le calcul du RSA, ceci permet de couvrir à peu près la bonification intégrée à la Prime d'activité. Bien entendu, certaines situations seront gagnantes à cette mesure, d'autres pas. Afin de minimiser le nombre et l'impact sur les perdants, il est possible de diminuer le taux de 35%, avec pour inconvénient d'augmenter le budget induit.

En combinant les mesures 1, 2, 4, 5 et 6, le RSA est fortement simplifié.

En synthèse :

- Le RSA maximal d'une personne seule est de 461,26 euros par mois.
- Le RSA maximal d'un couple est le double, soit 922,52 euros par mois.
- Dans les cas où la personne seule est éligible à la majoration pour isolement, son RSA maximal est augmenté de 150 euros (montant à affiner).
- La présence d'enfants à charge n'intervient plus dans le calcul du RSA.
- La situation du ménage relative au logement n'intervient plus dans le calcul du RSA.
- Le RSA est calculé en soustrayant 35% de la somme des revenus identifiés dans la base ressources du RSA (un peu simplifiée).
- La Prime d'activité est supprimée.

Les surcoûts budgétaires de certaines de ces mesures sont financés par la mesure 3.

Il nous reste à identifier comment les autres minima sociaux pourraient être modifiés, en lien avec cette simplification du RSA.

7. Fondre l'ASS dans le RSA rénové

La fusion de ces minima sociaux se heurte à plusieurs difficultés :

- Leurs montants diffèrent légèrement ;
- La dimension familiale est prise en compte différemment ;
- Ces prestations sont gérées par des administrations différentes ;
- Les ressources comptabilisées ne sont pas identiques ;
- Le cumul avec une activité professionnelle partielle n'obéit pas aux mêmes règles ;
- L'ASS étend les bénéficiaires des assurances sociales (maladie, retraite) de l'emploi précédent, à la différence du RSA.

Il est à l'évidence impossible de rapprocher ASS et RSA sans générer des cas où les bénéficiaires d'une des deux prestations seront perdants, à un titre ou à un autre, en basculant sur l'autre. Notre ambition ne peut que se limiter à minimiser les cas et les impacts négatifs.

Le montant maximum de l'ASS individuelle est de 487,50 euros par mois par personne, un couple de bénéficiaires de l'ASS pouvant percevoir le double, soit 975 euros par mois. Ces montants sont proches du RSA individualisé que nous avons défini par la mesure 2. A cet égard, le rapprochement de l'ASS et du RSA individualisé n'est pas problématique.

Le fait que l'ASS soit proposée et calculée par Pôle Emploi nécessite un changement du processus de gestion. Si l'ASS était remplacé par le RSA, il serait pertinent que Pôle Emploi transforme sa mission en signalant systématiquement à la CAF les chômeurs en fin de droit, afin qu'un relais automatique soit mis en place pour lancer immédiatement le versement des allocations RSA par la CAF.

Le RSA socle prend en compte les ressources moyennes du trimestre précédent. La Prime d'activité prend en compte les ressources de chacun des mois du trimestre précédent, complétées par la moyenne passée des autres revenus annualisés. L'ASS prend en compte les ressources moyennes de l'année précédente, corrigées de changements de situation. Ce qu'on appelle ressources est parfois un revenu net, parfois le montant imposable, parfois le revenu fiscal de référence. Le décret n° 2015-1709 du 21 décembre 2015 relatif à la Prime d'activité distingue les « revenus professionnels » (10 cas), les « revenus de remplacement » (6 cas), les autres ressources (prestations et aides sociales, avantage en nature procuré par un logement...) à déduire de la Prime d'activité et les ressources exclues du calcul (26 cas) en raison « de leur finalité sociale particulière ». La convergence des définitions des bases ressources est une nécessité, assez légitime, à laquelle il paraît difficile d'échapper.

La reprise d'une activité salariée de moins de 78 heures par mois est compatible avec la perception de l'ASS, dont le montant est même conservé intégralement pendant six mois dans le cas où le revenu d'activité est inférieur à 817 euros par mois. Ce mécanisme est nettement plus incitatif que le RSA. Le cas limite est un revenu de 815 euros qui diminuerait le RSA de 285 euros, le ramenant à 176 euros, alors que l'ASS est de 487 euros. Cumulée sur une durée de six mois, la perte de revenu induite par un basculement de l'ASS vers le RSA serait de l'ordre de 1.800 euros, ce qui ne paraît pas acceptable.

De même, la disparition du bénéfice des assurances sociales qui accompagnent l'ASS paraît constituer une régression qui déclencherait l'opposition légitime des actuels bénéficiaires de l'ASS.

Il nous paraît donc nécessaire d'accompagner la fusion de l'ASS dans le RSA par la mise en place d'un dispositif géré par Pôle Emploi, complétant le RSA géré par les CAF sur deux points :

1. Un complément de ressource dégressif et temporaire en cas de retour à l'emploi à temps partiel ;
2. La continuité des assurances sociale (maladie, maternité, indemnités journalières, validation de trimestres et points de retraites).

Dans ce cas, la simplification consiste essentiellement à substituer au choix – entre ASS et RSA – la combinaison temporaire du RSA et d'un autre dispositif. Cette approche nous paraît devoir être généralisée à d'autres minima sociaux, le RSA individualisé ayant vocation à devenir la prestation « de droit commun » versée à toutes les personnes en difficulté, éventuellement complétée de prestations conditionnelles spécifiques.

8. Repenser tous les autres minima sociaux comme des compléments conditionnels au RSA

La proposition formulée par la Cour des Comptes dans son référé du 21 septembre 2015 envisageait de regrouper les minima sociaux autour de trois grandes allocations. Nous préconisons de prolonger cette réflexion en instituant le RSA individualisé comme socle de l'ensemble, des compléments étant accordés par diverses administrations en fonction de critères précis :

- Majoration pour Isolement (à la place du RSA majoré) d'environ 150 euros
- Complément Pôle Emploi (à la place de l'ASS)
- Allocation Complémentaire Handicap (à la place de l'AAH)
- Allocation Complémentaire Personnes Agées (à la place de l'ASPA)

9. Instaurer un « Compte RSA » et supprimer toute notion de période de référence

La série de mesures décrites jusqu'ici permet d'aborder enfin une difficulté majeure du RSA et d'autres minima sociaux : la détermination de la période de référence pour le calcul du droit et du montant de la prestation. Dans son Livre Vert, Martin Hirsch expliquait très justement l'enjeu et la difficulté de cette question : *« On peut s'interroger sur la période de référence retenue pour le calcul des droits : doit-on retenir le mois m, le mois précédent, la moyenne des trois derniers mois, une moyenne mobile, etc. ? Cette question se pose avec une acuité particulière pour les travailleurs indépendants et travailleurs saisonniers. On peut se demander si le rSa a vocation à solvabiliser les personnes décidant de ne travailler qu'une partie de l'année, éventuellement pour des rémunérations mensuelles importantes. En actualisant les droits sur la base des ressources perçues chaque mois, l'intéressé bénéficie d'un rSa à taux plein pour chaque mois non travaillé, quand bien même ses revenus annuels pourraient se révéler relativement élevés ».*

Cette difficulté est redoutable : tenter de tracer une frontière entre ceux qui bénéficient en réalité d'un pouvoir d'achat acceptable, grâce à des revenus importants perçus rarement, et ceux qui sont en difficulté, avec des revenus réguliers de niveau faible. Comment insérer efficacement la variable « temps » dans un dispositif RSA rénové ?

A cet égard, nous proposons dans cette mesure de tirer pleinement partie de ce que nous proposons par la mesure 6 : dissocier dans le temps l'allocation du montant du RSA maximum (chaque mois 461,26 euros par adulte) et le prélèvement de 35% de tous les revenus.

En termes très concrets, toute personne ou tout couple (mariés, pacsés ou concubins déclarés) entrant dans le dispositif RSA à un moment donné – suite à une évaluation de son niveau de ressources – ouvrirait un « Compte RSA ». Dès le premier mois et les suivants, ce compte serait crédité automatiquement, selon le cas, de 461,26 euros ou 922,52 euros. Tous les mois, ce compte serait débité de 35% de toutes les ressources déclarées au cours du mois, le plus possible de façon automatique.

A chaque fin de mois, en cas de solde positif, celui-ci serait versé au compte bancaire du bénéficiaire. En cas de solde négatif, le « Compte RSA » resterait en négatif, continuant à intégrer les mois suivants les crédits de 461,26 et les débits de 35%, jusqu'à ce qu'il redevienne éventuellement positif, permettant de nouveau un versement au compte bancaire du bénéficiaire. Le tableau ci-dessous illustre une séquence possible :

	Crédit RSA	Revenus du mois	Débit 35%	Solde	Paiement du mois
Mois 1	461,26	0,00	0,00	461,26	461,26
Mois 2	461,26	1.000,00	-350,00	111,26	111,26
Mois 3	461,26	2.000,00	-700,00	-238,74	0,00
Mois 4	461,26	1.000,00	-350,00	-127,48	0,00
Mois 5	461,26	500,00	-175,00	158,78	158,78
Mois 6	461,26	0,00	0,00	461,26	461,26

Afin d'assurer la transparence du dispositif, il serait souhaitable que chaque bénéficiaire puisse consulter à tout instant la situation de son « Compte RSA ». Idéalement, celui-ci pourrait être intégré sur la même plateforme Internet que le Compte Personnel d'Activité (mais les droits acquis ne seront pas fongibles).

De cette façon, nous supprimons totalement la notion de période de référence pour le calcul du RSA et des autres minima sociaux, tout en prenant en compte de façon exhaustive et naturelle l'ensemble des revenus du foyer, sur la durée. Ceci permet également de fluidifier les entrées et sorties du dispositif RSA. Tout revenu supplémentaire provenant d'une activité rémunérée se traduit alors par un gain de pouvoir d'achat de 65%, éventuellement lissé sur plusieurs mois.

Lorsque ses revenus retrouvent un niveau correct sur une période longue (par exemple deux ou trois ans), sans aucun versement de prestation, le bénéficiaire sort automatiquement du RSA. Ses droits au RSA sont alors réinitialisés, en attendant d'une éventuelle nouvelle période difficile justifiant le dépôt d'un nouveau dossier de demande d'entrée dans le dispositif.

10. Supprimer de la base ressources du RSA les indemnités perçues au cours d'actions d'insertion

La cohabitation de l'actuel RSA et des diverses formes d'aides à l'insertion est le dernier aspect sur lequel nous formulerons une proposition. Il s'agit ici de simplifier les dispositifs en allégeant les démarches de structures accueillantes et en encourageant les bénéficiaires à basculer au plus tôt vers des contrats de travail de droit commun.

Les diverses expériences menées depuis quelques décennies montrent que malgré les budgets conséquents qui y sont consacrés, la fin d'un contrat d'insertion ne se traduit pas majoritairement par une intégration dans un emploi pérenne. C'est pourquoi nous nous attachons ici à gommer systématiquement les obstacles à l'entrée dans un programme d'insertion, d'une part, à le poursuivre par un contrat standard (CDI, CDD, intérim, auto-entrepreneur...), d'autre part.

L'idée majeure est de créer une nouvelle forme de structure d'insertion ad-hoc, dont la mission est de proposer aux bénéficiaires du RSA des activités contribuant à préparer leur insertion professionnelle, alliant formation, coaching, soutien bienveillant et mise en situation professionnelle. Afin de stimuler la création en nombre important de ces structures ad-hoc, deux conditions sont nécessaires :

1. instaurer une grande flexibilité, ouvrant largement la diversité des actions possibles et permettant aux deux parties de rompre la relation du jour au lendemain ;
2. plafonner le niveau des indemnités versées aux bénéficiaires.

Parmi les critères de flexibilité requis, ces structures ad-hoc doivent se trouver affranchies du risque de « délit de marchandage ». En effet, il est souhaitable que le bénéficiaire du programme d'insertion soit encouragé à se faire apprécier par le « client » chez qui il intervient, avec l'espoir de pérenniser cette relation sous une forme contractuelle. Dans le même esprit, le bénéficiaire doit pouvoir reprendre à tout moment sa liberté pour accepter un contrat de travail ailleurs. De façon symétrique, le responsable de la structure d'insertion ad-hoc doit également pouvoir mettre fin à une démarche si le bénéficiaire ne satisfait pas au règlement intérieur, par exemple en ce qui concerne les horaires ou la sécurité.

Les indemnités versées au bénéficiaire par la structure d'insertion ad-hoc doivent être plafonnées, par exemple à la moitié du SMIC, afin d'encourager le bénéficiaire à continuer à chercher un emploi réel. Il ne s'agit pas d'un salaire, ne portant aucune cotisation sociale, mais plutôt d'un défraiement. L'inspection du travail doit veiller à ce que les prestations assurées ne constituent pas une concurrence déloyale pour des entreprises du bassin d'emploi. Le cas échéant, les activités incriminées devront être abandonnées par la structure d'insertion ad-hoc, la priorité sur le marché devant être donnée aux entreprises de droit commun, qui pourront éventuellement sous-traiter quelques activités aux structures ad-hoc.

Afin d'encourager les bénéficiaires du RSA à entreprendre les actions d'insertion proposées par ces structures ad-hoc et contribuer à une totale flexibilité dans ces engagements, nous préconisons que les indemnités versées lors de la participation à ces programmes soient exclues de la base ressources du RSA (qui donne lieu à la retenue de

35% décrite aux mesures 6 et 9). Ainsi les indemnités perçues lors des actions d'insertion se cumuleront intégralement avec le RSA.

Conclusion

En préparation de la mise en place du RSA en 2008, le Haut-Commissaire aux Solidarités Actives Martin Hirsch avait invité les citoyens à répondre à son Livre Vert. La contribution que j'avais proposée à l'époque, "Le RSA, une réforme au milieu du gué", montrait déjà les difficultés auxquelles la nouvelle prestation n'a pas manqué d'être confrontée et invitait à porter plus loin la réflexion : *« Nous sommes donc amenés à nous interroger sur la pertinence d'une prestation conditionnelle. L'intuition fondatrice de l'allocation universelle est que la volonté de porter assistance à des personnes en difficulté s'accorde mal avec un quelconque contrôle a priori. Pour une politique sociale juste et efficace, il nous paraît plus opportun de commencer par distribuer à chacun les moyens de son existence, lui permettant de se nourrir, se loger, se soigner et le cas échéant de compenser un handicap, puis de corriger une distribution – naturellement inégalitaire – des revenus par une politique fiscale adaptée »*⁹.

Depuis sept ans, je note avec espoir un intérêt grandissant pour l'idée d'instaurer un revenu universel d'existence comme socle de droits sociaux dans notre pays. Le 19 janvier, les députés Daphine Batho et Frédéric Lefebvre ont défendu conjointement les amendements qu'ils avaient déposés, demandant que *« le Gouvernement remet(te) au Parlement, au plus tard le 30 juin 2016, un rapport sur l'instauration d'un revenu de base à l'heure de la révolution numérique et des mutations qu'elle entraîne sur le travail. Ce rapport comprend une étude de faisabilité macro-économique, une étude d'impact comparative des différentes approches de cette proposition, ainsi qu'une analyse des expérimentations en cours, internationales et locales, d'un tel revenu de base »*.

Lors de la discussion à l'assemblée, le rapporteur Luc Bélot, soutenu par la Secrétaire d'Etat Axelle Lemaire, leur répondait en ces termes : *« je rappelle que notre collègue Christophe Sirugue travaille depuis longtemps sur l'efficacité et la lisibilité de certaines notions, notamment celle des minima sociaux. Il a étendu sa réflexion au revenu de base. Nous pourrions nous saisir avec lui de ce sujet d'importance, qui peut nous intéresser tous. Je ne doute pas que ses travaux ne constituent un outil efficace, déjà à l'œuvre, et que nous ne trouverions en lui un rapporteur dont chacun connaît la qualité. Je propose à M. Lefebvre et à Mme Batho de retirer leur amendement et de prendre contact rapidement avec M. Sirugue »*.

Je formule le vœu que les préconisations que vous allez formuler à l'occasion de la mission qui vous a été confiée par le gouvernement constitueront des avancées majeures en terme d'équité, d'efficacité et de transparence démocratique. Les dix propositions développées dans cette note sont totalement orientées vers cet objectif.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de ma sincère considération.

Marc de Basquiat

⁹ http://allocationuniverselle.com/doc/RSA_au_milieu_du_gue2008Basquiat.pdf