



# Revenu minimum social garanti

Marie-Aleth Grard et Martine Vignau

2017-12  
NOR : CESL1100012X  
Jeudi 18 mai 2017

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 12 avril 2017

## **REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur le rapport présenté par

Mmes Marie-Aleth Gard et Martine Vignau, rapporteures

au nom de la  
commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du président de l'Assemblée nationale en date du 22 novembre 2016. Le bureau a confié à une commission temporaire présidée par M. Alain Cordesse la préparation d'un avis sur le *Revenu minimum social garanti*. La commission temporaire a désigné Mmes Marie-Aleth Gard et Martine Vignau comme rapporteures.

<b>Introduction</b>	6
<i>CHAPITRE 1. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DES MINIMA SOCIAUX</i>	7
<b>I. UNE PAUVRETÉ ET UNE EXCLUSION SOCIALE AUX RÉALITÉS MULTIPLES</b>	7
<b>A. Le cumul des précarités</b>	7
<b>B. La réalité humaine et sociale de la précarité</b>	10
<b>C. Une pauvreté monétaire en augmentation</b>	12
<b>D. La pauvreté dans les territoires</b>	13
<b>E. L'exclusion pour raisons économiques</b>	14
<b>F. La précarité chez les personnes âgées</b>	16
<b>G. Les personnes en situation de handicap et d'invalidité</b>	17
<b>H. Les jeunes</b>	18
<b>I. Les familles monoparentales</b>	22
<b>J. Les demandeur.euse.s d'asile</b>	23
<b>II. VIVRE OU SURVIVRE AVEC LES MINIMA SOCIAUX : DES RÉPONSES EXISTANTES TROP SOUVENT INADAPTÉES</b>	24
<b>A. Un système construit sur la solidarité</b>	25
<b>B. Les minima sociaux existants et leur évolution</b>	26
<b>C. Le non-recours aux droits</b>	31
<b>D. Une méconnaissance du caractère d'investissement des minima sociaux pour la société</b>	32
<b>E. Les minima sociaux, éléments indispensables d'un pacte social inclusif</b>	33
<b>F. Un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à conforter</b>	34
<i>CHAPITRE 2. CRÉATION DU REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI</i>	36
<b>I. GARANTIR UN REVENU STABLE</b>	39
<b>A. Le revenu minimum social garanti est un droit à un revenu garanti et stable</b>	39
<b>B. Nécessité de rendre lisibles les politiques sociales en clarifiant le rôle des politiques familiale, logement, insertion, fiscale</b>	42

<b>II. SIMPLIFIER L'ACCÈS AU REVENU GARANTI</b>	43
<b>A. Simplification des critères d'attribution et des procédures</b>	43
<b>B. Les jeunes dès 18 ans : une priorité</b>	45
<b>C. Simplification par les services fiscaux : dématérialisation, maintien des accueils physiques et de tous les services</b>	48
<b>III. INSCRIRE LE REVENU DANS UNE DÉMARCHE D'ACCÈS À L'EMPLOI</b>	49
<b>A. Accompagnement de toutes et tous</b>	50
<b>B. Accompagnement des jeunes dès 18 ans</b>	52
<b>IV. AGIR POUR UNE MEILLEURE ACCEPTABILITÉ DE TOU.TE.S PAR TOU.TE.S</b>	53
<b>DÉCLARATIONS DES GROUPES</b>	<b>56</b>
<b>SCRUTIN</b>	<b>74</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>76</b>
N° 1 Composition de la commission temporaire sur le Revenu minimum social garanti	76
N° 2 Liste des personnalités auditionnées et rencontrées	78
N° 3 Saisine parlementaire	81
N° 4 Tableau des minima sociaux	82
N° 5 Liste des sigles	85
N° 6 Bibliographie	86





# Avis

présenté au nom de la commission temporaire

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public  
par 139 voix pour, 15 contre et 33 abstentions.

## REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI

Marie-Aleth Gard et Martine Vignau



« On n'a pas le droit de laisser des humains dans la galère. Il faut aller les aider. Leur donner confiance, une chance de s'en sortir pour leur vie. » Parole d'un bénéficiaire du RSA.

## Introduction

Expression de la solidarité de la Nation en vertu du principe du préambule de la Constitution de 1946, les minima sociaux sont le fruit de l'histoire économique et sociale de notre pays pour aider et contribuer à réinsérer les personnes touchées par l'exclusion, la pauvreté et le chômage.

Le système des minima sociaux mis en place vise notamment à permettre aux personnes les plus en difficulté de vivre avec un minimum décent.

Dans notre pays, sixième puissance économique mondiale, près de 9 millions de personnes vivent encore sous le seuil de pauvreté, dont 2 millions dans la grande pauvreté. Le non-recours aux droits sociaux est important. Une partie des personnes en difficulté n'est pas protégée par un droit à un revenu minimum social. Les inégalités se creusent. L'émancipation de chaque personne n'est pas garantie. Le consentement à la solidarité s'érode.

Le système actuel des minima sociaux est très complexe, par son hétérogénéité, ses conditions d'attribution et leur nombre : Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), Allocation aux adultes handicapés (AAH), Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), Allocation de solidarité spécifique (ASS), Allocation veuvage (AV), Allocation pour les demandeurs d'asile (ADA)... Au-delà de leur diversité, ces minima sociaux font l'objet chacun d'une réglementation spécifique conduisant à un système qui accroît les difficultés des bénéficiaires et complexifie le travail des opérateurs qui en sont gestionnaires.

Saisi par le Président de l'Assemblée nationale sur les conditions de mise en place d'un revenu minimum qui se substituerait à l'architecture actuelle des minima sociaux, le CESE souhaite résolument contribuer par le présent avis, à une première étape d'une politique globale qui permettra à toute personne d'avoir des moyens convenables d'existence et de vivre à égale dignité.

Le revenu minimum social garanti, objet de cet avis, doit être distingué du revenu universel évoqué par ailleurs dans le débat public, qui a pour caractéristique d'être inconditionnel et versé à toutes et à tous. Le revenu minimum social garanti cible les personnes en situation de précarité économique et sociale afin de leur permettre de vivre dignement.

Cet avis comporte un double objectif :

- faire un point sur l'existant avec ses points forts et ses faiblesses ;
- proposer un revenu minimum social garanti socle aux personnes en situation de vulnérabilité et de précarité. Pour rendre ce dispositif lisible, il est nécessaire de simplifier les procédures d'accès et de revisiter les politiques d'accompagnement et d'insertion vers et dans l'emploi.

# Chapitre 1. La nécessité d'une réforme des minima sociaux

« C'est bien d'être protégé quand on n'a pas de travail, mais l'assistanat tue, c'est le contraire de la dignité. » Un allocataire du RSA.

Si le préambule de la Constitution de 1946 affirme que : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence », la France peut également s'appuyer sur deux autres textes que sont l'article 30 de la charte sociale des droits européens : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent : à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire » et l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Au regard de ce rappel des droits, nous nous devons d'examiner, au-delà de la complexité du système mis en place, si les minima sociaux permettent bien aux bénéficiaires de vivre dignement.

Notre pays, pourtant 6<sup>e</sup> puissance économique mondiale, compte 8,8 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté soit 14,1 % de la population<sup>1</sup>.

## I. UNE PAUVRETÉ ET UNE EXCLUSION SOCIALE AUX RÉALITÉS MULTIPLES

### A. Le cumul des précarités

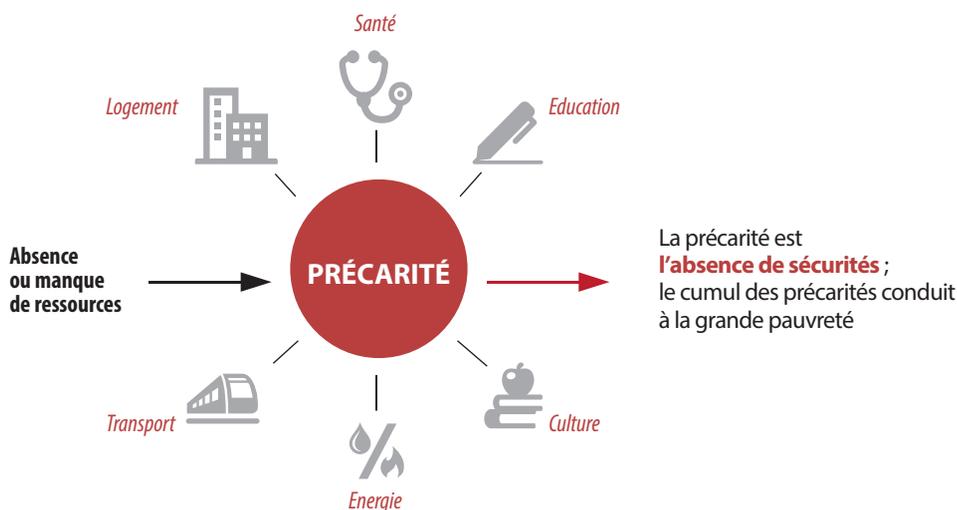
En 1987, le Conseil économique et social (CES) a voté un rapport et avis *Grande pauvreté, précarité économique et sociale* dans lequel le rapporteur, Joseph Wrésinski, invitait le pays à évoluer dans la lutte contre la pauvreté, afin de passer d'objet de charité à la lutte pour les Droits de l'homme.

<sup>1</sup> Données Insee 2014.

# Causes et aspects de la précarité en

## ► LE CUMUL DES PRÉCARITÉS

Ce que l'absence de ressources financières engendre comme précarité



Sources : Fondation Abbé Pierre, INSERM, INSEE, ONPES, DARES, Valérie Schneider, CESE.

La définition de la précarité retenue dans cet avis a été reprise dans divers textes de lois en France et à l'ONU. Elle reste malheureusement terriblement d'actualité : « *la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* »<sup>2</sup>. Les conseiller.ère.s du CES en 1987 poursuivaient le texte en reconnaissant que « *les conditions de vie par trop précaires empêchent les personnes et familles d'exercer leurs responsabilités aussi bien que leurs droits fondamentaux pourtant reconnus par la Constitution* ».

La précarité financière n'est qu'un aspect de la pauvreté, largement accentuée par des difficultés dans tous les domaines de la vie : accès à l'éducation, au logement, à la santé, aux transports, à l'énergie, à la culture... L'indicateur de pauvreté en condition de vie, que le Conseil analyse dans le cadre de son *Rapport annuel sur l'état de la France*, retrace cette réalité en prenant en compte les privations que les personnes subissent dans plusieurs domaines : arriérés de paiement, problèmes pour chauffer son logement, absence d'équipement téléphonique, numérique et informatique, etc.

<sup>2</sup> CES, *Grande pauvreté et précarité économique et social*, Joseph Wresinski, 1987.

## ▶ LA PAUVRETÉ DANS LES TERRITOIRES

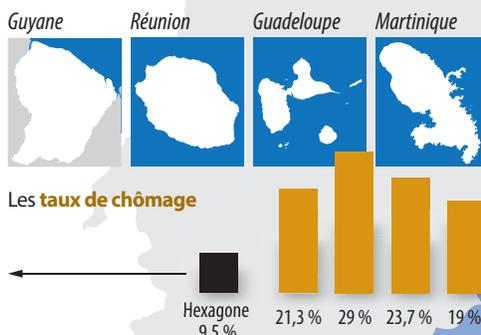
### DANS LES AIRES ET PÔLES URBAINS

**77 %** de la population pauvre réside dans les 230 grandes aires urbaines de métropole dont **65 %** dans les grands pôles urbains

### DANS LES ESPACES RURAUX

Les profils sont multiples chez les ruraux.ales d'origine : **agriculteur.rice.s, artisan.e.s, jeunes sans qualification** et **personnes touchées par la désindustrialisation**. Elle concerne également des « **néoruraux.ales** », notamment des familles qui étaient déjà en situation de pauvreté avant de s'installer.

### DANS CERTAINS DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER



Parmi ces difficultés, la lutte contre le mal-logement constitue un enjeu essentiel. Les dépenses de logement représentent en effet une part croissante du budget des familles. Les ménages les plus pauvres (du 1<sup>er</sup> décile)<sup>3</sup> sont particulièrement exposés à ces difficultés puisque leur taux d'effort est plus de trois fois supérieur à la moyenne<sup>4</sup>. La Fondation Abbé Pierre estime ainsi que 3,8 millions de personnes sont concernées par le mal-logement<sup>5</sup>. L'insuffisance de logements sociaux, en particulier pour les personnes qui ont de très faibles revenus, est une des causes principales du mal-logement en France.

La pauvreté ne se résume pas non plus à un enjeu de privations matérielles. Dans une société où les compétences immatérielles et la créativité sont de plus en plus valorisées, la connaissance devient une ressource essentielle. Ainsi les inégalités d'accès aux connaissances, indispensables aux personnes pour évoluer dans un monde complexe, intensifient la perception de la pauvreté.

3 Soit les 10 % des ménages disposant des plus faibles revenus.

4 Le taux d'effort net moyen des ménages du 1<sup>er</sup> décile est de 55,9 %, contre une moyenne de 17,5 %, d'après Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 21<sup>e</sup> rapport annuel, 2016.

5 Le taux d'effort net moyen des ménages du 1<sup>er</sup> décile pour se loger est de 55,9 %, contre une moyenne de 17,5 %, d'après Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 21<sup>e</sup> rapport annuel, 2016.

## B. La réalité humaine et sociale de la précarité

« *Quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, notre parole est toujours mise en doute. On est tout le temps dans l'angoisse de ce que sera demain, jamais de plaisir. Où est la dignité puisqu'il faut survivre et non vivre dignement ?* » Une femme vivant dans la grande précarité.

La pauvreté ne doit pas être seulement comprise comme une addition de privations, mais comme une réalité de vie qui affecte profondément la personne dans sa relation aux autres. La précarité et l'exclusion modifient le regard porté sur le monde et sur soi-même et rendent le quotidien très compliqué. Les personnes bénéficiant des minima sociaux disent combien l'accumulation de questions et d'intrusions dans leur vie privée est insupportable. À cet égard, les études sur le non-recours aux minima sociaux ont suscité une véritable prise de conscience des institutions, notamment sur son ampleur.

La grande pauvreté « casse » terriblement les personnes et de façon durable ; aussi le retour à l'emploi après de longues années de chômage nécessite-t-il un accompagnement adapté dans la durée.

Les personnes vivant dans la précarité sont aussi affectées dans leur confiance et l'estime d'elles-mêmes. La perte d'emploi est souvent vécue comme un effondrement personnel et un échec, qu'il s'agisse de travailleur.euse.s salarié.e.s ou non-salarié.e.s ou d'entrepreneur.e.s qui s'identifient souvent à leur activité<sup>6</sup>.

Dans son avis consacré à *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage* (Jacqueline Farache, mai 2016), le Conseil a mis en évidence que le chômage était une question de santé publique : d'après une étude menée par l'INSERM, entre 10 000 et 14 000 décès lui seraient imputables chaque année en raison de maladies chroniques, d'hypertension, de rechutes de cancer... D'après la DARES, 26 % des femmes et 24 % des hommes au chômage déclarent un symptôme d'état dépressif ou d'anxiété. Enfin, 10 % de chômage en plus provoqueraient 2,6 % de suicides en plus chez les hommes de moins de 50 ans<sup>7</sup>.

La pauvreté accentue souvent une fragilisation des situations personnelles, qu'elle en soit l'une des causes (à l'exemple d'un divorce ou d'une séparation) ou l'une des conséquences. L'instabilité familiale, l'isolement social participent au risque d'exclusion.

Les enfants et les adolescent.e.s sont particulièrement impacté.e.s par la pauvreté en grande majorité liée à celle de leurs parents. Un risque de précarisation supplémentaire existe pour les jeunes suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dont la prise en charge s'arrête à l'âge de la majorité (30 % des jeunes vivant à la rue ont été pris en charge par l'ASE). Ils se retrouvent ainsi en situation d'autonomisation forcée et ont des difficultés pour poursuivre leur scolarité ou faire jouer l'obligation alimentaire.

Il est à noter que le contrat jeunes majeurs devrait permettre une prise en charge de ces jeunes jusqu'à 21 ans. Or l'on constate une moindre application de la loi dans ce domaine. Suite au désengagement de l'État, via la protection judiciaire de la jeunesse, il serait sans doute nécessaire que les politiques d'action sociale soient respectées par une

<sup>6</sup> ONPES, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, 2016.

<sup>7</sup> Moussa Laani, Walid Ghosn, Eric Jouglu, Grégoire Rey, *Association entre taux de chômage et suicide, par sexe et classe d'âge, en France Métropolitaine, 2000-2010*, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 6 janvier.

stricte application de ce dispositif en faveur des jeunes suivis par les services de protection de l'enfance<sup>8</sup>.

Enfin, il convient de souligner que la pauvreté est trop souvent invisible, comme l'ONPES l'a analysé dans son rapport de 2016<sup>9</sup>: cette invisibilité est subie, résultat de l'indifférence ou du décalage entre les perceptions et les réalités de la pauvreté. Elle peut également être recherchée par les personnes, pour échapper à la stigmatisation qu'elles subissent au quotidien, afin de ne pas exposer aux autres leur sentiment de honte et d'échec. Cette invisibilité peut être institutionnelle, liée à une mauvaise appréhension de certaines situations de précarité par les pouvoirs publics, voire médiatique. Ainsi, un nombre important de Français.es ont le sentiment que leurs difficultés ne sont pas prises en compte<sup>10</sup>, alors que dans le même temps, notre système de solidarité fait l'objet d'une défiance croissante<sup>11</sup>.



8 Code de l'action sociale et des familles, notamment les articles L222-5 et L112-3. Décret n°75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs. Circulaires du 9 avril 1975, 6 avril 1976, 24 juin 1976 et du 21 mars 2005.

9 ONPES, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, 2016, précité.

10 CREDOC, *La France des invisibles*, rapport réalisé à la demande de l'ONPES, 2016.

11 D'après un sondage IPSOS mené en 2016, 70% des Français estiment que la société évolue vers trop d'assistanat (+ 1% par rapport à 2015). D'après Brice Teinturier, Vincent Dusseaux, *Fractures françaises 2016*, IPSOS/Sopra Steria pour Le Monde, La Fondation Jean-Jaurès et Science-Po.

## C. Une pauvreté monétaire en augmentation

Entre 2004 et 2014, le nombre de personnes en situation de pauvreté a ainsi augmenté de 1,2 millions de personnes et d'après les dernières évaluations de l'INSEE, cette tendance se poursuit en 2015<sup>12</sup>.

Les difficultés économiques et financières de notre pays, intensifiées par la crise financière de 2008, ont lourdement pesé sur l'augmentation de la pauvreté constatée ces dernières années, notamment par leurs effets négatifs sur l'emploi. Selon l'analyse de l'ONPES, cette augmentation s'est traduite par un « approfondissement » de la pauvreté et a presque entièrement porté sur la part la plus pauvre, à savoir les personnes en situation de « pauvreté accentuée »<sup>13</sup>.

### Les grands chiffres de la pauvreté en France

En 2014, selon les données de l'Insee, la France compte 8,8 millions de personnes pauvres (14,1 % de la population). Celles-ci perçoivent un revenu inférieur au seuil de pauvreté, établi à 60 % du revenu médian (soit 1008 € par mois pour une personne seule).

Le taux de pauvreté, selon l'Insee, évolue de 14,3 % en 2010 à 14 % en 2013 et 14,1 % en 2014. Il se situerait à 14,3 % en 2015 (les données pour 2016 seront disponibles en 2018). Toujours selon l'Insee, l'augmentation de l'intensité de la pauvreté est due en grande partie à l'augmentation du chômage de longue durée.

Entre 2004 et 2014, le nombre de pauvres a augmenté de 1,2 million au seuil à 60 %. Entre 2008 et 2012, le nombre de personnes pauvres au seuil à 60 %, a augmenté de 800 000.

Depuis 2012, le taux et le nombre de personnes pauvres stagnent selon l'Insee. Cette situation est en lien direct avec le fait que la crise atteint désormais la classe moyenne confrontée au déclassement et à l'incertitude face au lendemain.

Le seuil de pauvreté, calculé en fonction du niveau de vie médian (qui a baissé entre 2011 et 2012), a même diminué en 2012 : des personnes pauvres en 2011 ne l'étaient plus en 2012 avec le même revenu.

En France, le montant des minima sociaux ajouté à l'aide au logement pour une famille avec deux enfants équivaut à 61 % du seuil de pauvreté.

Dans notre système scolaire, 3 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté, parmi eux 1,2 millions sont dans la grande pauvreté. La moitié des pauvres ont moins de 30 ans et un quart d'entre eux vivent dans une famille monoparentale.

12 Insee, *Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités, résultats expérimentaux pour 2015*, Insee Focus n°70, décembre 2016.

13 A savoir les personnes situées en dessous du seuil de 50 % du revenu médian, d'après ONPES, *Les effets d'une crise économique de longue durée, la lettre*, juillet 2014.

L'espérance de vie des personnes ayant vécu de longues années dans la grande précarité est terriblement réduite, elle se situe entre 50 et 55 ans, soit plus de 25 ans de moins que le reste de la population.

(A) Plusieurs seuils sont en effet utilisés par les instituts de statistique, le seuil à 60 % du revenu médian correspondant à la définition européenne du seuil de pauvreté.

## D. La pauvreté dans les territoires

Comme le soulignait déjà en 1995 le Conseil dans son avis sur *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* (Geneviève de Gaulle-Anthonioz), « la pauvreté touche souvent une famille, parfois déjà dispersée, mais également un voisinage, voire un quartier »<sup>14</sup>. Cette dimension géographique de la pauvreté joue dans les deux sens. Elle est la conséquence de la pauvreté, par exemple lorsque la hausse des prix des logements contraint les personnes en situation de précarité à s'éloigner du cœur des agglomérations et à subir des temps et des coûts de transport plus élevés. Par ailleurs, elle peut contribuer à aggraver l'exclusion, par exemple du fait de l'insuffisance de l'offre de soins et de services publics dans certaines zones rurales ou zones urbaines sensibles. N'oublions pas ici le rôle essentiel des CCAS (Centre communal d'action sociale) qui agissent au plus près de la population, en essayant de répondre au mieux aux demandes des personnes et en allant rencontrer ceux.elles qui n'osent pas venir chercher du soutien. Les collectivités locales constituent un maillon très important dans la lutte contre les exclusions, elles ont aussi la responsabilité et le choix de construire des logements sociaux et de se conformer à la loi SRU du 13 décembre 2000 qui prévoit l'obligation d'un taux de 25 % de logements sociaux pour les communes de plus de 3 500 habitants. Ce rôle essentiel des collectivités locales peut aussi avoir pour conséquence des différences de traitement et d'approche selon les territoires.

Des travaux récents de l'INSEE montrent que c'est dans les villes que l'on trouve la plus grande proportion de personnes en situation de pauvreté<sup>15</sup>. « Globalement, 77 % de la population pauvre réside dans les 230 grandes aires urbaines de métropole, dont 65 % dans les grands pôles urbains et 20 % dans l'aire urbaine de Paris », résume l'Insee<sup>16</sup>.

14 CES, *Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, 1995.

15 [http://lemonde.fr/societe/article/2015/06/02/la-pauvrete-se-concentre-dans-les-villes-centres-plus-que-dans-les-peripheries\\_4645231\\_3224.html](http://lemonde.fr/societe/article/2015/06/02/la-pauvrete-se-concentre-dans-les-villes-centres-plus-que-dans-les-peripheries_4645231_3224.html).

16 [http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/06/02/la-pauvrete-se-concentre-dans-les-villes-centres-plus-que-dans-les-peripheries\\_4645231\\_3224.html#7JqBiwGTUyZLjIOU.99](http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/06/02/la-pauvrete-se-concentre-dans-les-villes-centres-plus-que-dans-les-peripheries_4645231_3224.html#7JqBiwGTUyZLjIOU.99).

Concernant les espaces ruraux, dans son *Rapport annuel sur l'état de la France pour 2015*, le Conseil a rappelé que « *La descente vers la pauvreté ou l'exclusion n'est pas seulement un phénomène observé dans les quartiers périphériques des grandes villes. Outre le sentiment de l'éloignement (des grandes villes, des services publics, des équipements collectifs, etc.), certains territoires ruraux sont eux-mêmes frappés par des phénomènes d'exclusion sociale et de pauvreté ce qui contraste avec le dynamisme d'autres zones rurales lié notamment à l'activité agricole et touristique. S'ils ne présentent pas la même visibilité immédiate, cela tient principalement à la retenue des habitants des zones rurales en situation de précarité* »<sup>17</sup>. Cette précarité rurale prend des formes différentes de celles rencontrées en milieu urbain : elle concerne des « ruraux d'origine », en particulier des agriculteur.ice.s et des artisan.e.s, des jeunes sans qualification ou encore des personnes touchées par la désindustrialisation. Elle concerne également des « néoruraux.ales », notamment des familles qui étaient déjà en situation de pauvreté avant de s'installer en zone rurale. Ces familles subissent plus que les « ruraux.ales d'origine » des phénomènes de rejet, voire d'ostracisation, un manque de ressources matérielles et de solidarités de proximité. Si les phénomènes d'exclusion constatés en milieu urbain se retrouvent en zone rurale, ces territoires présentent néanmoins des spécificités, telles que l'isolement, la rareté des ressources institutionnelles et des services publics<sup>18</sup>.

Dans les territoires ultramarins où les taux de pauvreté et les inégalités économiques, sociales et environnementales sont plus élevés que dans l'Hexagone, la paupérisation est encore plus marquée. Il en va de même concernant la situation du marché du travail, les taux de chômage étant bien plus élevés que dans l'Hexagone, compris entre 21,3 % en Guyane et 29 % à la Réunion (2013)<sup>19</sup>. Les jeunes sont particulièrement touché.e.s, avec des taux de chômage dépassant 40 % en Guadeloupe, à la Réunion et en Martinique<sup>20</sup>.

## E. L'exclusion pour raisons économiques

Le chômage de longue durée<sup>21</sup> s'accroît en France, notamment sous l'effet de la crise de 2008. Selon les chiffres de Pôle Emploi, toutes catégories confondues, les chômeur.euse.s de longue durée représentaient 38 % du total fin 2011. Cette proportion atteignait 44,3 % du total en juillet 2016<sup>22</sup>. Entre décembre 2007 et juillet 2016, le nombre de chômeur.euse.s de longue durée a plus que doublé (de 1,1 à 2,4 millions de personnes). Ce point va de pair avec un indicateur significatif, celui de l'ancienneté moyenne de chômage elle aussi en évolution constante : 477 jours en 2012, 539 jours en 2014, 574 jours en juillet 2016.

Dans son avis sur l'expérimentation *Territoires zéro chômage de longue durée : conditions de réussite* (Patrick Lenancker, novembre 2015), le Conseil, en analysant cette évolution, relevait « *un phénomène important de banalisation du chômage de longue durée* ». Il notait que

17 CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2015*, Daniel-Julien Noël, 2015.

18 Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion, *Note d'analyse : la pauvreté en milieu rural*, 2010 : [https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Note\\_de\\_cadrage\\_GT\\_Fnars\\_pauvrete\\_en\\_milieu\\_rural.pdf](https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_cadrage_GT_Fnars_pauvrete_en_milieu_rural.pdf).

19 Observatoire des inégalités, *Le chômage dans les régions et départements français*, 2016.

20 CESE, *L'emploi des jeunes*, Jean-Baptiste Prévost, 2012.

21 Qui se définit par le fait d'être en âge de travailler et de rechercher un emploi depuis plus d'un an.

22 Source : INSEE.

« quand le chômage augmente [...], les caractéristiques du chômage de longue durée tendent à se rapprocher de celles des autres chômeurs »<sup>23</sup>. Le diplôme et la qualification deviennent des protections plus relatives, quand le critère de l'âge apparaît en revanche toujours discriminant. Notons dans cette expérimentation que la quasi-totalité des chômeur.euse.s de longue durée auxquel.le.s il a été proposé un CDI rémunéré au SMIC l'ont accepté.

Le chômage de longue durée n'est pas le seul vecteur de précarité. L'instabilité professionnelle y contribue également. Comme le notait le Conseil dans son étude sur *La stratégie d'investissement social* (Bruno Palier, février 2014), « la pauvreté et la précarité concernent une part croissante de la population du fait de l'augmentation des formes atypiques de travail comme de la discontinuité des parcours professionnels (alternance de périodes d'activité et de chômage) ». Le développement des contrats dit atypiques favorise ainsi le fractionnement et la discontinuité des carrières professionnelles. Les récentes études statistiques de Pôle Emploi prennent désormais en compte les situations durables de chômage récurrent, à savoir les demandeur.euse.s d'emploi sans activité ou en activité réduite inscrit.e.s au moins 12 mois au cours des derniers 24 mois<sup>24</sup>.

Les travailleur.euse.s ne sont pas non plus épargné.e.s par le risque de pauvreté. 1,9 million d'entre elles.eux vivent ainsi sous le seuil de pauvreté monétaire. La pauvreté liée au travail repose en particulier sur :

- le développement du temps partiel, notamment subi, concerne en priorité les femmes et les personnes non ou faiblement qualifiées depuis les années 1990. Les rémunérations de ces salarié.e.s sont en moyenne inférieures à celles des salarié.e.s à temps plein ;
- les personnes peu qualifiées connaissent plus de difficultés d'insertion dans le marché du travail et sont davantage concernées par le travail à temps partiel. En outre, les secteurs à faible qualification présentent peu de perspectives de mobilité professionnelle, ce qui crée de véritables « trappes à faible qualification ». Ceci est d'autant plus dommageable que, comme le Conseil le relevait dans son étude sur *La stratégie d'investissement social*, la formation professionnelle est surtout concentrée sur les plus diplômé.e.s, les salarié.e.s sans diplômes en bénéficiant trois fois moins que les diplômé.e.s de l'enseignement supérieur ;
- il existe une pauvreté de travailleur.euse.s non-salarié.e.s, difficile à quantifier comme l'ONPES l'a analysé dans son rapport de suivi pour 2016. Elle concerne en particulier les artisan.e.s, agriculteur.rice.s et commerçant.e.s<sup>25</sup>. Elle peut être liée également à l'exercice sous le régime de la microentreprise (ex auto-entrepreneuriat), dont le chiffre d'affaire trimestriel moyen par personne s'élevait à 3 423 euros au dernier trimestre 2015<sup>26</sup>, masquant des situations individuelles très diverses.

23 CESE, *Expérimentation « Territoires Zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*, Patrick Lenancker, 2015.

24 Ibid.

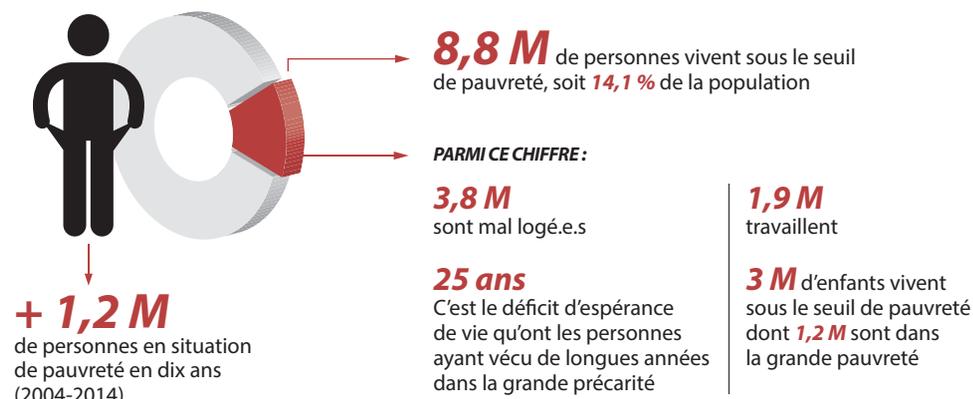
25 Selon une estimation de Stéphane Rapelli pour l'ONPES dans le cadre d'une étude sur les travailleur.euse.s non-salarié.e.s pauvres, le taux de pauvreté de ces trois sous-groupes serait compris entre 18,4 % et 22,2 %, in ONPES, *L'invisibilité sociale, une responsabilité collective*, 2016.

26 Acof Stat n° 235, *Les auto-entrepreneurs fin 2015*, juillet 2016.

# Le constat de la précarité en France

## ► LES CHIFFRES

**6<sup>e</sup>** puissance économique mondiale



Sources : Fondation Abbé Pierre, INSERM, INSEE, ONPES, DARES, Valérie Schneider, CESE.

## F. La précarité chez les personnes âgées

Plus de cinquante ans après le rapport de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse, dit « rapport Laroque », la situation des retraité.e.s s'est améliorée comme en témoigne la diminution sur une longue période des effectifs du minimum vieillesse, passés de 2,5 millions en 1960 à 554 200 personnes aujourd'hui. Ces chiffres reflètent notamment l'amélioration progressive de la couverture sociale et du montant relatif des pensions de retraite. Si dans les années 1970, le niveau de vie moyen des retraité.e.s était inférieur à celui des active.s dans une proportion d'environ 20 à 30 %, cet écart s'est résorbé depuis les années 1990<sup>27</sup>.

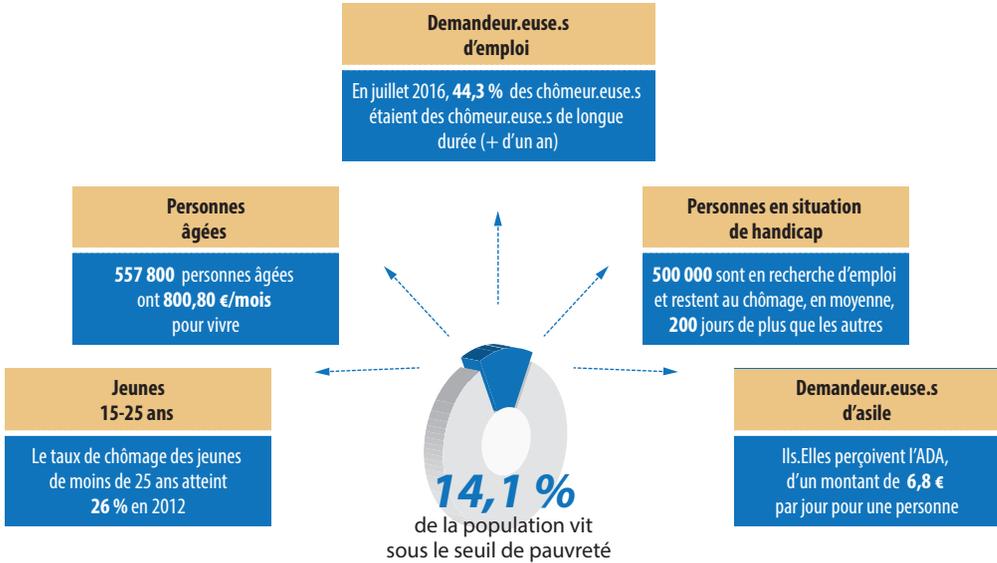
Cela masque toutefois de grandes disparités de situations, en particulier pour les personnes ayant connu des parcours de carrière incomplets ou tronqués. Les femmes sont particulièrement concernées : en moyenne, leur retraite représente 64 % de celle des hommes<sup>28</sup>. Dans un futur proche, les générations ayant connu des parcours de carrière heurtés du fait du développement du chômage et de l'emploi précaire à partir de la fin des années 1970, seront confrontées à des problèmes similaires.

D'autres tendances de fond pourraient accentuer dans un futur proche les situations de précarité parmi les personnes âgées : l'allongement de la durée de la vie avec un nombre

<sup>27</sup> D'après l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013, le niveau de vie moyen des retraités représente 105 % de celui de l'ensemble de la population, in : Conseil d'orientation des retraites, *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, décembre 2015.

<sup>28</sup> INSEE, *Femmes et hommes, regards sur la parité*, Insee références, édition 2012.

## ► LES PERSONNES CONCERNÉES



important de personnes de plus de 60 ans (effet « baby-boom ») ; le développement des maladies chroniques ; la problématique de la perte d'autonomie dont la prise en charge constitue un véritable défi sociétal que le CESE a notamment abordée dans son avis sur *La dépendance des personnes âgées* (Monique Weber et Yves Vérollet, juin 2011).

De plus, il convient également de noter les fortes inégalités d'espérance de vie ou de vie en bonne santé, résultant notamment de ce qu'ont été les conditions de travail au cours de la vie professionnelle. Il faut aussi relever celles résultant de la superposition de facteurs de risques (logement, conditions de vie...).

## G. Les personnes en situation de handicap et d'invalidité

La loi du 11 février 2005 « Pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » définit le handicap comme « *toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

Aujourd'hui, cinq types de handicap sont reconnus par la loi : moteur, sensoriel, mental, psychique, cognitif et polyhandicap. La loi du 11 février 2005 a ainsi permis d'élargir la définition du handicap à des incapacités auparavant mal prises en compte, à l'instar du handicap psychique qui regroupe des pathologies telles que les grandes psychoses, les troubles bipolaires, les dépressions sévères ou chroniques, la schizophrénie ou encore les

troubles obsessionnels compulsifs. Ce type de troubles concerne 5 % de la population et représente 30 % des dossiers déposés dans les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ils induisent le plus souvent de fortes restrictions ou difficultés autant pour accomplir des démarches de la vie quotidienne ou entretenir des liens sociaux que pour participer à la vie active et se maintenir dans un emploi.

Dans son avis *Mieux accompagner et inclure les personnes en situation de handicap : un défi, une nécessité* (Christel Prado, juin 2014), le CESE a souligné les enjeux du handicap qui touchent aux questions d'égalité des droits et des chances, de participation à la vie en société et de citoyenneté.

Il n'en reste pas moins que les personnes en situation de handicap sont particulièrement exposées au risque de précarité. De manière générale, elles connaissent d'importantes difficultés d'accès et de maintien à l'emploi : près de 500 000 d'entre elles sont en recherche d'emploi. Elles restent en moyenne 200 jours de plus que les autres au chômage<sup>29</sup>. Fin 2012, seuls 20 % des bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) étaient en emploi<sup>30</sup>.

## H. Les jeunes

« *Quand on est un enfant pauvre à l'école on subit trop de moqueries de nos camarades, ce qui donne envie de sortir du système scolaire.* » Un jeune sorti de l'école en 5<sup>e</sup>.

Selon l'OCDE (étude de 2014), la pauvreté s'est accentuée pour les jeunes.

Comme le Conseil l'a souligné dans son avis sur *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* (Antoine Dulin, mars 2015), les 18-25 ans constituent la classe d'âge la plus touchée par la précarité. Beaucoup d'entre elles.eux ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi. Le nombre de jeunes entre 15 et 29 ans dans cette situation est difficile à évaluer, mais serait de l'ordre de 1,9 million de personnes<sup>31</sup>. Un quart des personnes vivant à la rue ont entre 18 et 29 ans.

Malgré des évolutions importantes, l'organisation actuelle de notre système scolaire et plus largement d'éducation, peine encore à permettre à tous les enfants de milieu défavorisé de développer leur intelligence à égalité avec les autres. Ils représentent malheureusement une partie conséquente des 90 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans qualification. Le Conseil l'a souligné dans son avis *Une école de la réussite pour tous* (Marie-Aleth Gard, mai 2015)<sup>32</sup>. Ces jeunes ont de grosses difficultés ensuite à retrouver une formation puis un emploi.

---

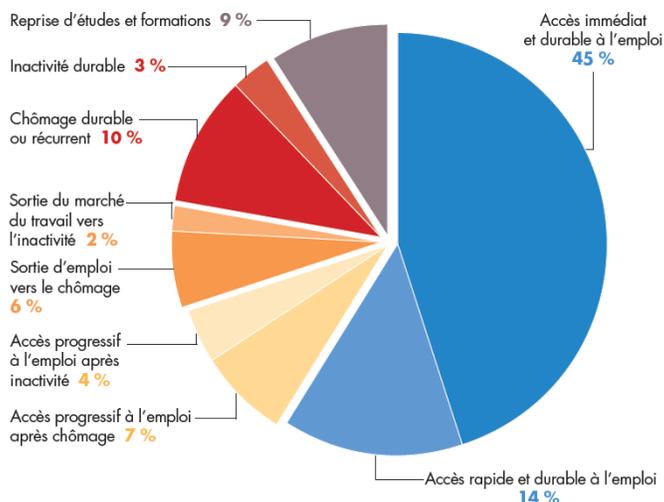
<sup>29</sup> AGEFIPH, *Le tableau de bord national, emploi et chômage des personnes handicapées*, n° 2016-2.

<sup>30</sup> DARES, *La situation professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés*, Dares analyses n° 36, mai 2015.

<sup>31</sup> CESE, *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, Antoine Dulin, 2015.

<sup>32</sup> CESE, *Une école de la réussite pour tous*, Marie-Aleth Gard, 2015.

## Graphique 1 Répartition des types de trajectoires au cours des trois premières années de vie active



Sources : enquêtes Génération 2010 (données provisoires), Céreq.  
Champ : primo-sortants du système éducatif en 2010 (France métropolitaine).

L'insertion des jeunes sur le marché du travail se caractérise pour 41 % des jeunes de la génération 2010 par des transitions plus fréquentes entre un emploi (souvent de courte durée), le chômage et la formation.

En effet, les difficultés d'insertion dans l'emploi et l'allongement de la durée d'accès à un emploi stable portent l'âge moyen d'accès au premier CDI désormais à 27 ans, après une succession d'emplois de courte durée et de stages souvent faiblement ou non rémunérés. Les jeunes sont ainsi particulièrement concerné.e.s par le chômage et les effets de la crise de 2008<sup>33</sup>. Elles.Ils sont également davantage concerné.e.s par les formes de travail précaire<sup>34</sup>.

Sous l'effet de ces différents facteurs, la solidarité familiale est de plus en plus sollicitée. Comme le CESE le relevait dans son avis *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* (Antoine Dulin, juin 2012), « la famille, en effet, est le premier lieu des solidarités ce qui constitue une sécurité pour certains mais tend à l'aggravation d'inégalités sociales pour d'autres ».

Il convient de préciser dans quel contexte les relations entre parents et enfants sont codifiées par l'obligation alimentaire qui résulte de plusieurs dispositions :

- article 205 du code civil : « Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin. » ;
- article 207 du code civil : « Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques. »

33 D'après Eurostat, décembre 2016 : le taux de chômage des moins de 25 ans en France s'établit à 25,8 %, contre une moyenne de l'UE de 18,4 %.

34 D'après CESE, *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, Antoine Dulin, 2015, précité : 34,1 % des 15-29 ans ont un emploi précaire. 18,5 % sont en contrat à durée déterminée, contre 5,5 % des 30-49 ans.

Il existe également une « obligation d'entretien » des parents envers leurs enfants qui découle des dispositions suivantes :

- article 203 du code civil : « *Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants* » ;
- article 371-2 du code civil : « *Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur.* »

Les différent.e.s acteur.rice.s associatif.ve.s et jeunes entendu.e.s par la commission temporaire ont confirmé le nombre croissant de jeunes confronté.e.s à la précarité et à des problématiques de ressources.

Or, comme le CESE l'a montré dans ses précédents travaux, la situation des jeunes est mal prise en compte par notre système de solidarité. Les trajectoires heurtées qu'elles. ils connaissent ne sont pas prises en charge par l'assurance chômage. Les jeunes sont ainsi surreprésenté.e.s tant parmi les demandeur.euse.s d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage que parmi ceux.elles ne percevant aucun revenu<sup>35</sup>.

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre pour favoriser l'insertion des jeunes. Pour retracer l'évolution des politiques d'emploi dans leur direction, il convient de rappeler les premiers dispositifs créés à la fin des années 1970 et de l'institutionnalisation d'une politique d'insertion dès les années 1980.

Plus récemment en 1997, le taux de chômage des jeunes a connu un pic (23,5 %) consécutif à la récession de 1993 et ce « record » a été dépassé en 2012 avec un taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans de 26 %. Toute la période 1997-2017 a été dominée par la recherche de bonnes formules d'activation et d'accompagnement en direction des jeunes dits « en insertion ». L'approche européenne à travers la stratégie européenne pour l'emploi, a également pesé sur les différentes mesures. Cette période s'inscrit aussi dans la lignée de dispositifs de réduction du coût du travail.

Durant cette période, trois dispositifs ciblant actuellement les jeunes méritent d'être mentionnés.

En premier lieu, le programme des Emplois-jeunes, initié en 1997, avait pour ambition de créer des emplois d'utilité publique collective dans le monde associatif et le secteur public, plus précisément de révéler une demande latente et des besoins non pris en charge par le marché. Destiné aux jeunes de moins de 26 ans sans ciblage particulier au regard de la qualification ou de la distance à l'emploi, ce dispositif finançait l'emploi et non pas l'embauche puisque l'État finançait 80 % du salaire minimum sur 5 ans. Entre 1999 et 2005, 310 000 postes d'emploi-jeunes ont été créés et occupés par 470 000 jeunes<sup>36</sup>.

35 DARES, *Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2014*, Dares résultats n° 071, 2016 : 49 % des demandeur.euse.s d'emploi de moins de 25 ans ne bénéficient d'aucune allocation chômage, contre 39 % pour l'ensemble des demandeur.euse.s d'emploi. 61 % des non-indemnisables de moins de 25 ans ne perçoivent aucun revenu, contre 38 % des plus de 50 ans.

36 DARES, Premières, novembre 2006, n° 44.1, *Que sont devenus les « emplois-jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ?*, Suzanne Casaux.

Les sorties vers l'emploi durable ont été réelles : 74 % des jeunes occupaient un emploi à la sortie du dispositif et plus de 86 % au bout de 18 mois, seuls 10,6 % d'entre elles.eux étaient au chômage<sup>37</sup>. Cependant, le CEREQ indique que l'absence de ciblage sur des publics en difficulté a conduit à une nette sous-représentation des moins diplômé.e.s : seuls 15 % des jeunes recruté.e.s en emploi-jeune n'avaient pas le baccalauréat, contre 33 % des jeunes sorti.e.s du système éducatif en 1998<sup>38</sup>.

Le second programme appelé « Emploi d'avenir » initié en 2012 destiné principalement aux entreprises non marchandes (avec une subvention de l'ordre de 75 % du salaire), est conçu sur une durée de trois ans selon le principe de temps plein permettant ainsi d'inclure l'objectif central d'accès à la qualification et à la formation sur le temps de travail. Un ciblage plus strict a été défini, avec un niveau baccalauréat maximum et jusqu'à BAC+3 pour les jeunes issu.e.s des quartiers de la politique de la ville ou du milieu rural défavorisé.

Enfin le dispositif de la Garantie Jeunes, conçu de façon expérimentale et testé dans plusieurs départements, a été généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il s'agit d'un dispositif basé sur un contrat d'un an entre la jeune bénéficiaire et la Mission locale, et couplant deux éléments : un accompagnement intensif pendant 4 à 6 semaines et l'accès à une allocation monétaire équivalente au montant du RSA, soit 470 euros en 2017.

Autres exemples, les accords nationaux interprofessionnels de 2011 (Contrat de Sécurisation Professionnelle), 2013 (Compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salarié.e.s) et 2015 (FPSP) concernant notamment les jeunes, ont permis l'accompagnement de près de 120 000 jeunes par les missions locales et Pôle emploi avec 43,5 % de taux de sortie en emploi durable pour Pôle Emploi, et 28,7 % pour ceux.elles suivis par les missions locales.

Suite au bilan présenté à la Ministre du travail, l'accompagnement effectué par les Missions locales doit connaître une certaine évolution avec la création du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) en 2017. L'objectif est de créer un cadre unique d'accompagnement unifié avec l'idée de « décloisonner » les dispositifs en essayant de s'appuyer davantage sur les besoins exprimés par les jeunes et les employeur.euse.s dans les territoires.

Les bilans des politiques d'insertion en direction des jeunes sont mitigés. Une analyse faite par le CESE en 2008<sup>39</sup> a mis en évidence que ces politiques étaient hétérogènes.

Dans son rapport sur *Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner*<sup>40</sup>, l'Insee fait état de certaines carences ou lacunes mais indique toutefois un effet positif notable sur les personnes les plus éloignées de l'emploi.

37 Ibid.

38 Centre d'études de l'emploi, *Effet des Emplois-jeunes sur les trajectoires professionnelles*, Bernard Gomel, Alberto Lopez, juillet 2012.

39 CESE, *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?*, Catherine Dumont, 2008.

40 Insee, *Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner*, Romain Aeberhardt, Laure Crussin, Patrick Pommier, France, Portrait social, édition 2011.

Dans son rapport récent sur *L'accès des jeunes à l'emploi*<sup>41</sup> la Cour des comptes dresse un bilan fondé sur les taux de retour à l'emploi pendant ou à l'issue des dispositifs existants : 54,3 % pour le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) classique, 50,6 % pour le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), 49,9 % pour la Garantie jeunes, 38 % pour le CIVIS renforcé et 27,5 % pour l'ANI Jeunes.

Des travaux statistiques indiquent néanmoins que le passage par un contrat aidé du secteur marchand (notamment le Contrat initiative emploi (CIE)) joue positivement sur le fait d'être en emploi stable deux ans et demi après l'entrée dans le contrat aidé à la différence du passage par un contrat aidé du secteur non marchand qui lui, évolue dans le cadre contraint de baisse des financements.

Enfin, dans son avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* (Antoine Dulin, mars 2015), le Conseil a souligné que la complexité de ces dispositifs et leur juxtaposition nuisaient à leur accessibilité. En outre, les dispositifs mis en œuvre et réponses apportées généralement pour permettre aux jeunes de s'insérer sont souvent trop limités dans le temps et font l'objet de politiques discontinues (*stop and go*). La Garantie jeunes, issue du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, constitue une réponse qui reste perfectible pour les jeunes sans qualification.

## I. Les familles monoparentales

Selon l'INSEE, la part des familles monoparentales dans l'ensemble des familles avec enfant de moins de 18 ans est passée de 12,8 % en 1990 à 22,2 % en 2013 ; ainsi 5,7 millions de personnes vivent dans une famille monoparentale<sup>42</sup>.

Il faut noter que dans près de 9 cas sur 10, cette personne est une femme. En 2014, 15 % de ces femmes étaient au chômage<sup>43</sup>.

Des revenus au logement en passant par le travail, ces familles composées d'un.e seul.e adulte ont des conditions de vie bien moins favorables que la moyenne. Elles représentent un quart de la population pauvre.

Plus d'un tiers déclarent vivre dans un HLM. Leurs conditions de logement sont souvent difficiles : 20 % habitent un logement où il manque une ou deux pièces, selon l'indicateur usuel de surpeuplement. Seules 36 % des mères de famille monoparentale vivent dans une maison (contre 68 % des couples avec enfants). Elles ont des ressources plus faibles et résident plus souvent en milieu urbain ou dans des régions où les prix des logements (à la vente comme à la location) sont plus élevés. Ainsi, 24 % des familles avec enfants sont monoparentales dans les pôles urbains, contre 16 % en zone rurale. Elles sont en particulier plus nombreuses dans les grands centres urbains de la région parisienne et du sud de la France.

---

41 Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi. Construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, septembre 2016.

42 Valérie Schneider, *Portrait social des familles monoparentales*, Observatoire des inégalités, décembre 2016.

43 Valérie Schneider, *Portrait social des familles monoparentales*, Observatoire des inégalités, décembre 2016, précité.

De plus, selon l'étude que la CNAF et la CAF de Paris avaient faite pour le colloque du Haut Conseil de la Famille en juin 2015, sur 270 000 allocataires qui déclarent des pensions alimentaires en 2009 et dont le nombre d'enfants mineur.e.s à charge est stable sur la période, trois quart d'entre eux sont des parents isolés.

Dans cette population, on constate une forte volatilité des pensions déclarées : les interruptions ou les irrégularités de paiement sont fréquentes. Les créancières de ces pensions sont modestes : 68 % sont allocataires d'une aide au logement. La pension représente pour certaines une part significative de leur revenu brut : 21 % pour les mères d'un seul enfant, 25 % pour les mères de deux enfants et 35 % pour les mères de famille nombreuse.

## J. Les demandeur.euse.s d'asile

Les conséquences des crises régionales proches ou en Afrique sur les flux migratoires à destination de l'Europe ont mis en lumière la situation des réfugié.e.s sur le territoire national. Elles.Ils sont actuellement 110 000 dont 61 000 hébergé.e.s en CADA (Centre d'accueil de demandeur.euse.s d'asile).

Les demandeur.euse.s d'asile peuvent solliciter une Allocation pour demandeur d'asile (ADA)<sup>44</sup>. Cette allocation ne couvre néanmoins que la période d'instruction de leur dossier auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui varie de quelques semaines à plusieurs mois ; elle est d'un montant extrêmement bas (6,8 € par jour pour une personne). Le Conseil d'État vient de décider d'annuler le montant additionnel qui est versé lorsque les personnes ne sont pas hébergées car son montant est manifestement insuffisant (4,2 € par jour) et le Gouvernement a deux mois pour en fixer un nouveau montant.

Ces demandeur.euse.s sont confronté.e.s à des situations de vulnérabilité particulières : à l'absence de ressources peuvent s'ajouter les barrières culturelles, linguistiques, la confrontation à un environnement administratif particulièrement complexe, la fragilité des situations personnelles (mineur.e.s isolé.e.s). L'attention de la Commission a été attirée en particulier sur les mineur.e.s dont la scolarisation est indispensable et les étudiant.e.s en cours de formation afin qu'elles.ils puissent terminer celle-ci.

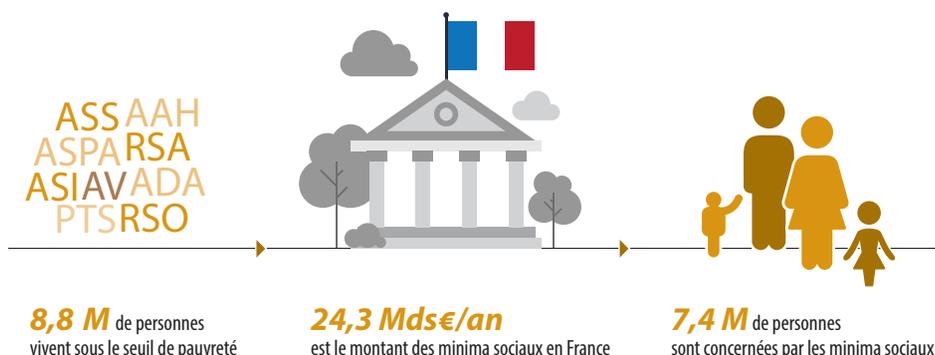
Si le statut de réfugié.e lui est accordé, le.la demandeur.euse reçoit encore l'ADA durant un mois et doit ensuite faire une demande de RSA. Elle.Il peut rester plusieurs mois sans ressources dans l'intervalle. Par ailleurs, elle.il ne dispose d'aucune prestation si elle.il est célibataire sans enfant et a entre 18 et 25 ans, ce qui est problématique au regard de l'âge moyen des personnes concernées.

Les territoires ultramarins sont eux aussi considérés comme des terres d'accueil privilégiées par les populations voisines. Si l'ensemble des territoires ultramarins est confronté à ce phénomène, il est encore plus particulièrement prégnant à Mayotte et en Guyane.

<sup>44</sup> Créé par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

## L'évolution des minima sociaux

### ► LA DIVERSITÉ DES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE



Source : CESE.

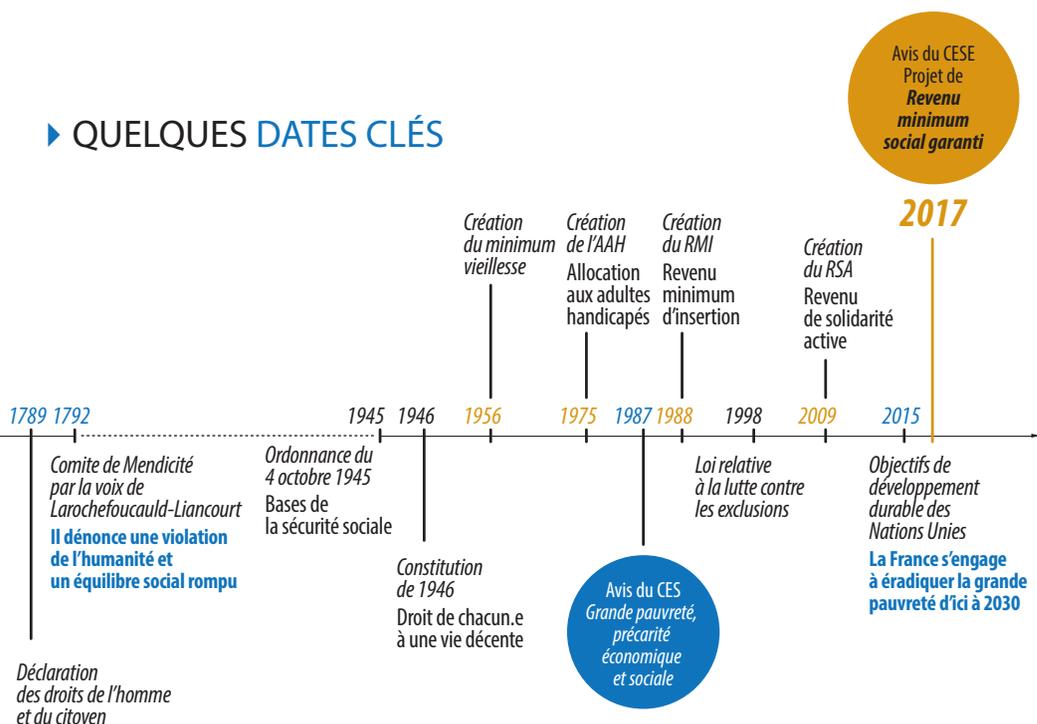
## II. VIVRE OU SURVIVRE AVEC LES MINIMA SOCIAUX : DES RÉPONSES EXISTANTES TROP SOUVENT INADAPTÉES

La complexité de notre système de minima sociaux est désormais reconnue par tous (professionnel.le.s et bénéficiaires).

Plusieurs travaux récents auxquels le présent avis renvoie pour le détail de l'analyse, en ont pointé les aspects : diversité des montants des prestations, diversité des bases de ressources prises en compte pour le calcul des prestations, éclatement de la gouvernance et du pilotage du système entre de nombreux.euses opérateur.ice.s...

Cette complexité s'explique par l'histoire mais également par les évolutions et ajustements constants dont notre système de minima sociaux est l'objet. Elle reflète la pluralité des objectifs portés par ces dispositifs et la difficulté à les articuler avec d'autres politiques publiques. *In fine*, les minima sociaux ne répondent que partiellement à leur objectif premier de lutte contre la pauvreté. Les personnes bénéficiaires de ces minima entendues par la commission nous ont confirmé combien les ruptures dans les versements leur rendent la vie insupportable. Une partie d'entre elles a exprimé le souhait d'un revenu garanti qui permettrait aux services sociaux de se recentrer sur leur rôle de soutien et non sur celui de contrôle.

## ▶ QUELQUES DATES CLÉS



### A. Un système construit sur la solidarité

Un revenu décent, une idée qui par étapes, est passée d'une utopie à une obligation inscrite dans la constitution et dans la loi.

Dès la Révolution française, le sort des millions de personnes sans travail ni revenu est au cœur des débats. Deux préoccupations sont présentes : les ressources des personnes et leur droit à la représentation. Le comité de mendicité par la voix de La Rochefoucauld-Liancourt affirme que « *Là où il existe une classe d'hommes sans subsistances, là il existe une violation des Droits de l'humanité, là l'équilibre social est rompu.* ». Dufourmy de Villiers se lève pour demander que l'avis des « *pauvres Journaliers, des Infirmes, des Indigens* » soit recueilli (Grenot, 2002).

Tout au long des deux siècles qui suivent, la société évoluera petit à petit vers une reconnaissance d'une véritable obligation de solidarité envers chacun.e de ses membres, tout en hésitant à vraiment donner la parole et le pouvoir d'agir aux personnes concernées.

Les minima sociaux s'inscrivent dans cette histoire.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 jette les bases de la sécurité sociale comme « *garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain* »<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 relative à l'organisation de la sécurité sociale.

La constitution de 1946 affirme le droit de chacun.e à une vie décente dans son article 11 et le droit d'obtenir un emploi dans son article 5. Cet engagement sera renforcé par la ratification par notre pays de nombreux textes qui soutiennent cette obligation.

En 1998, avec la loi de lutte contre les exclusions, notre pays s'engage formellement à agir de façon globale contre la pauvreté : « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.* »

Enfin, en adoptant en 2015 les Objectifs de développement durable des Nations-Unies, notre pays s'est engagé à éradiquer la grande pauvreté d'ici 2030.

Notre assemblée, dans ses différents travaux, s'appuyant sur sa définition de la précarité et de la grande pauvreté de 1987, a contribué à clarifier l'articulation entre droits et responsabilités. L'exercice des droits et la garantie des droits fondamentaux sont la base pour permettre à chacun.e d'assumer ses responsabilités familiales, sociales, citoyennes d'exercer son pouvoir d'agir pour soi-même et pour les autres.

Dans leurs interventions devant la commission temporaire, les délégué.e.s des Universités populaires Quart Monde ont donné plusieurs exemples de l'exercice de cette responsabilité pour apporter leur soutien à une solidarité active dans la société : conseil à d'autres personnes en grande difficulté, action auprès des réfugié.e.s, hébergement temporaire de personnes à la rue, participation à une réflexion collective pour faire évoluer les politiques dans chaque pays et au niveau européen, etc.

## B. Les minima sociaux existants et leur évolution

Plus de 60 ans après la création du premier minimum social, notre système de minima sociaux en comprend aujourd'hui dix (cf. tableau ci-contre et annexe 4), perçus fin 2014 par 4,1 millions de personnes (soit 7,4 millions de personnes concernées en prenant en compte les conjoint.e.s et les personnes à charge). Il représente un montant total de 24,3 milliards d'euros par an<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> DREES, *Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, 2016.

**Tableau 1** Liste des minima sociaux

	Minimum social	Nombre de bénéficiaires	Montant individuel mensuel maximal (pour une personne seule sans enfant)
<i>Prestations universelles de droit commun</i>	Revenu de solidarité active (RSA) socle	1 844 000	536,78 € <sup>[1]</sup>
	Allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA)	557 800	803,20 €
<i>Allocation liée à l'emploi</i>	Allocation de solidarité spécifique (ASS)	475 472	494,88 €
<i>Allocations de prise en charge transitoire de situations spécifiques</i>	Prime transitoire de solidarité (PTS)	28 000	300 €
	Allocation temporaire d'attente (ATA)	10 246	343,80 €
	Allocation veuvage (AV)	7 500	602,73 €
	Revenu de solidarité Outre-mer (RSO)	9 842	512,22 €
	Allocation pour les demandeurs d'asile (ADA)	85 299	206,83 € <sup>[2]</sup>
<i>Allocations liées au handicap ou à l'invalidité</i>	Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1 020 000	810,89 €
	Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	81 100	405,38 €

Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, 2016 – Montants : chiffres au 1<sup>er</sup> avril 2017.

[1] Montant non majoré. Le RSA majoré s'élève à 689,29 €. Avec le forfait logement (64,41 €), le montant du RSA non majoré s'élève à 472,37 €.

[2] Si aucune place dans les lieux d'hébergement pour demandeur.euse d'asile n'est proposée à l'allocataire, le montant peut être majoré de 127,75 €.

[3] Pour mémoire, le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian s'établit en 2014 à 1 008 € par mois (INSEE).

\* Allocation différentielle.

“ET UN DERNIER PRÉJUGÉ SUR LA MEILLEURE ATTITUDE À ADOPTER FACE À LA PAUVRETÉ”



La mise en place des minima sociaux avait pour objectif de combler les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait l'existence de situations manifestes de pauvreté pour certaines catégories de personnes non couvertes. Ces dix minima sociaux sont le fruit tant d'une construction historique progressive, échelonnée sur près de 50 ans que d'une approche catégorielle de la pauvreté.

Les premiers minima sociaux créés à la sortie de la guerre ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de travailler :

- création du minimum vieillesse en 1956, complétant l'allocation aux travailleurs salariés mise en place en 1941 et dénommée depuis 2007 Allocation de solidarité pour personnes âgées (ASPA) ;
- création du minimum invalidité en 1957, dénommé à ce jour Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;
- création de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975, destinée aux personnes handicapées dès l'âge de 20 ans. Cette allocation différentielle a été modifiée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle réaffirme les principes d'une obligation nationale de solidarité en faveur des personnes handicapées et d'un droit à compensation des conséquences du handicap.

#### **Pour les personnes fragilisées par les ruptures familiales :**

- 1976 : création de l'Allocation de parent isolé (Api) ;
- 1980 : création de l'Allocation veuvage (AV) pour les personnes de moins de 55 ans supprimée en 2003 et rétablie en 2010.

**Pour les demandeur.euse.s d'emploi en fin de droits :**

On note dès 1984, deux régimes distincts<sup>47</sup>.

Un régime d'assurance règlementé par les partenaires sociaux et financé par les cotisations d'une part et un régime de solidarité règlementé et financé par l'État d'autre part constitué lui-même de deux allocations : l'Allocation de solidarité spécifique et l'Allocation d'insertion.

L'Allocation de solidarité spécifique vise à garantir des ressources minimales aux chômeur.euse.s qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

**1988** : création du RMI par la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988.

Le RMI visait à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire et âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Les personnes devaient s'engager à suivre des actions visant à favoriser leur insertion. La collectivité (État, collectivités territoriales, opérateur.rice.s de l'emploi,...) s'engageait à les accompagner dans cette entreprise.

**La loi d'orientation du 29 juillet 1998** relative à la lutte contre les exclusions a étendu le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité prévu pour le RMI, permettant aux allocataires d'autres minima sociaux de cumuler temporairement allocation et revenu professionnel concernant des personnes d'âge actif.

Des difficultés particulières d'insertion des senior.e.s se font jour au début des années 2000, aussi note-t-on la création d'un minimum social spécifique aux départements d'outre-mer et la création de l'Allocation équivalent retraite (AER).

**La loi du 18 décembre 2003** portant décentralisation en matière de RMI et créant un Revenu minimum d'activité (RMA) a visé à améliorer le volet insertion du dispositif en misant sur l'accroissement des responsabilités des conseils généraux, le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leur parcours d'insertion et la création d'un contrat aidé spécifique : le Contrat insertion-revenu minimum d'activité (CIRMA).

**La loi du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale a simplifié le champ des contrats aidés en créant quatre contrats dont deux ciblés sur les allocataires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH : le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat insertion - revenu minimum d'activité dans le secteur marchand (il s'agit du CIRMA « révisé » par rapport à la loi du 18 décembre 2003 : recentré sur le secteur marchand et avec des droits sociaux contributifs désormais calculés sur l'intégralité du revenu d'activité).

**La loi du 23 mars 2006** relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a réformé le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, dans l'objectif affiché de le rendre plus lisible et plus attractif.

**La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA** réforme également les politiques d'insertion en faveur des foyers en situation précaire. Elle vise notamment à encourager une meilleure articulation entre les politiques d'insertion menées par les conseils généraux,

<sup>47</sup> Suite à la réforme de l'assurance chômage résultant de l'ordonnance du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleur.euse.s involontairement privés d'emploi et de la convention du 24 février 1984 relative à l'assurance chômage.

responsables du RSA et les actions du service public de l'emploi. Par ailleurs elle crée un nouveau contrat aidé : le « contrat unique d'insertion ». Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, un RSA jeunes a été créé pour les jeunes actifs de moins de 25 ans à la condition d'avoir travaillé au moins 2 ans au cours des 3 dernières années.

**La Prime pour l'emploi (PPE)** portée par la loi du 30 mai 2001 et ses réformes successives, fournit une autre illustration de cette politique visant l'accroissement des gains à la reprise d'emploi.

Si la PPE en elle-même concerne un public très large (plus de 8 millions de foyers fiscaux), les réformes du milieu des années 2000 ont consisté à accroître très sensiblement le montant de la prime pour les personnes ne travaillant qu'à temps partiel ou bien seulement une fraction de l'année. Plus ou moins explicitement, ces réformes avaient donc pour objectif d'accroître les gains à la reprise d'emploi pour les publics les plus éloignés d'une norme d'emploi stable à temps complet, notamment les bénéficiaires de minima sociaux.

L'architecture de ces minima sociaux a encore évolué depuis la mise en place du RSA. Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013, concernant les minima sociaux ou des dispositifs proches :

- l'instauration de la prime d'activité, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et résultant de la fusion du RSA « activité » avec la prime pour l'emploi ;
- l'instauration d'une Garantie jeunes pour les 18-25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, dont la généralisation a été décidée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

En outre, la feuille de route 2015-2017 de ce plan pluriannuel prévoit l'ouverture d'un chantier de simplification des minima sociaux, envisageant notamment une fusion du RSA et de l'ASS<sup>48</sup>. C'est dans ce cadre qu'une mission de réflexion a été confiée à Christophe Sirugue, dont les préconisations de simplification font d'ores et déjà pour certaines l'objet d'une mise en œuvre, notamment :

- la mise en place de l'effet figé à trois mois pour la prime d'activité, puis le RSA, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- la prolongation de la durée maximale d'attribution de l'AAH à 20 ans ;
- la simplification des démarches de liquidation des droits à la retraite pour les bénéficiaires de l'AAH basculant sur l'ASPA.

La création successive de dispositifs « sur mesure » visant à répondre aux difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de population a conduit à un système extrêmement complexe : variabilité des montants maximaux des allocations ; appréciation

---

<sup>48</sup> Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, bilan 2013-2014 et feuille de route 2015-2017, mars 2015.

différente des ressources et prise en compte variable de la composition du foyer pour le calcul du droit à l'allocation ; variabilité des droits connexes attachés aux minima sociaux.

Le mode de calcul des ressources initiales des personnes, qui sert à définir le droit à l'allocation, varie également d'un minimum social à l'autre avec des différences concernant la période de référence au cours de laquelle est apprécié le montant ou la nature des ressources prises en compte (inclusion totale, partielle ou exclusion des prestations familiales, pensions alimentaires, allocations logement, revenus d'activité).

Les modalités de prise en compte de la configuration familiale dans le calcul du droit à l'allocation sont également diverses ; certaines allocations étant simplement « conjugalisées », leur montant varie alors selon la présence ou non d'un.e conjoint.e (minimum vieillesse, minimum invalidité, ASS), d'autres étant également « familialisées », leur montant tient compte en plus du nombre éventuel d'enfant(s) (RSA, API), l'AAH participant par ailleurs d'une logique mixte et l'AV étant une allocation strictement individuelle.

## C. Le non-recours aux droits

Pourquoi des personnes qui n'ont rien pour vivre et pourraient bénéficier d'une ou plusieurs aides sociales ne déposent pas de dossier de demande de RSA ?

« C'est très dur de demander de l'aide sans être humilié » nous confiait une militante de l'Université populaire Quart Monde lors de l'audition devant la commission.

La situation est préoccupante et le phénomène du non-recours aux droits sociaux est loin d'être marginal. Des instances comme l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE) et la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) - en Rhône-Alpes - ont permis de mettre à jour les taux de non-recours aux droits pour certaines prestations et de ce fait, de faire bouger certaines politiques publiques. Le RSA socle garde à ce jour un taux de non-recours de près de 35 %. Ces taux de non-recours aux droits doivent nous interroger sur l'effectivité et la pertinence de l'offre publique.

L'ODENORE explique le non-recours principalement par un manque d'information sur les droits et la complexité des procédures, parfois jugées non acceptables car trop contraignantes et intrusives. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) distingue lui, huit raisons : la mauvaise image de la prestation, le manque d'information, l'absence de proactivité de la part de l'utilisateur, l'éligibilité inconnue, un déficit de médiation et d'accompagnement, la complexité de la prestation, la rupture du processus d'instruction et enfin, un faible intérêt pour la prestation ou sa concurrence avec d'autres.

Le non-recours aux droits s'explique également par les conditionnalités souvent bien compliquées et intrusives pour accéder à un minimum social de très faible montant.

Quelles qu'en soient les raisons, le non-recours aux droits contribue à aggraver la pauvreté et l'exclusion.

## D. Une méconnaissance du caractère d'investissement des minima sociaux pour la société

Dans un contexte de faible croissance et de déficits publics et sociaux récurrents, d'accroissement du chômage de longue durée et de la précarité, en matière de minima sociaux, c'est « *la logique économique qui l'emporte, à la fois parce que de faibles montants attribués sont compatibles avec une dépense publique raisonnée, et parce qu'une partie de l'opinion publique craint d'encourager l'inactivité* »<sup>49</sup>.

A cela s'ajoute un recul du consentement à certaines formes de solidarité révélé par plusieurs enquêtes. Ainsi, à titre d'illustration, selon les enquêtes du CREDOC, les sondé.e.s ne sont plus que 36 % à se préoccuper du traitement de la pauvreté et de l'exclusion, contre 50 % en 2008 et 63 % en 1995<sup>50</sup>. 84 % des Français.es sont d'accord avec l'idée que « *beaucoup de personnes abusent du système* », tandis que « *moins de la moitié des Français sont conscients du phénomène de non recours au droit, qui touche pourtant 19 % de la population* »<sup>51</sup>. Paradoxalement, alors que nos concitoyen.ne.s sont très inquiet.ète.s des risques de chômage (78 % éprouvent des inquiétudes à ce sujet en 2015, elles.ils étaient 61 % dans ce cas en 2008), c'est la baisse du RSA qu'elles.ils privilégieraient pour faire des économies<sup>52</sup>. Il est vrai qu'elles.ils sont nombreux.euses à penser selon ces enquêtes, que les dépenses pour le financement du chômage constituent le principal poste de dépenses publiques (en réalité seulement 6 % de l'ensemble de ces dépenses). À travers ces enquêtes, on constate que dans le ressenti de nos concitoyen.ne.s à l'égard des différents minima sociaux, s'opère une distinction entre les uns qui seraient « nobles » et les autres qui le seraient moins.

Cette impression démontre une insuffisance de l'information du public et surtout une méconnaissance du caractère d'investissement social des minima sociaux qui impliquerait que soit mise en oeuvre une politique d'information à leur sujet comme de valorisation de leurs effets directs et de leurs externalités positives. En ce sens, des actions peuvent être développées, à l'instar du livre *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*<sup>53</sup>, qui participent de la rectification de cette méconnaissance et apportent des arguments en faveur des politiques de solidarité.

En 2016, le montant cumulé des différents minima sociaux dépasse légèrement les 24 milliards d'euros, c'est-à-dire environ 1 % du PIB, pour 6,4 millions de bénéficiaires, ayants-droit compris.

Les minima sociaux donnent un pouvoir d'achat aux plus démunis.e.s et permettent ainsi un soutien de la demande. On a vu avec la crise de 2008 et l'indemnisation du chômage, qu'ils jouent aussi un rôle de stabilisateur macroéconomique.

Les minima sociaux, participant de la correction des inégalités et favorisant l'inclusion sociale, sont des facteurs de prévention de la délinquance, des insécurités et de la violence, avec toutes les conséquences positives pour la société.

49 Rapport de Terra nova, *Pour un minimum décent, contribution à la réforme des minima sociaux*, novembre 2016.

50 Enquête CREDOC, *Regard sur la protection sociale et les politiques de solidarité*, septembre 2015.

51 Enquête CREDOC, *Conditions de vie et aspirations des Français*, 2014.

52 Enquête CREDOC, *Regard sur la protection sociale et les politiques de solidarité*, septembre 2015.

53 Sarrot, Jean-Christophe, Zimmer, Marie-France, Hédon, Claire, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, Les éditions Quart-Monde et de l'Atelier, novembre 2016.

Pour les demandeur.euse.s d'emploi, l'assurance d'un revenu minimum social c'est aussi leur permettre de rechercher un emploi, de s'y préparer, de se déplacer ou de pouvoir faire garder ses enfants pour cela, de participer à un entretien d'embauche, de suivre une formation.

Par ailleurs, les minima préviennent des coûts indirects et évitent des dépenses futures liées à la dégradation de la situation des personnes, qui ne sont pas calculés ou difficilement calculables. Préserver la santé, permettre de loger et d'alimenter correctement soi-même et sa famille, c'est éviter de devoir recourir ultérieurement à des politiques curatives. La vérité des chiffres sur les minima sociaux devrait intégrer cet ensemble de faits et de facteurs positifs, pour la dépense publique et la vie en société.

## E. Les minima sociaux, éléments indispensables d'un pacte social inclusif

Quand les besoins fondamentaux d'une personne ou d'une famille ne sont pas satisfaits, la participation à la vie sociale, culturelle et citoyenne est bien plus difficile pour elle. En ce sens, la protection sociale, les droits des travailleur.euse.s et la lutte contre la pauvreté participent de l'émancipation et de la construction des personnes, de leur inclusion dans une « société de semblables » (expression du philosophe Léon Bourgeois) et ainsi de la qualité de notre vie démocratique.

Pour y parvenir, à défaut d'une ressource financière obtenue par soi-même, l'allocation d'un revenu est une étape incontournable pour réduire ces effets négatifs sur la vie familiale, sociale et civique. S'agissant de personnes qui en ont la capacité, l'accès au travail rémunéré et émancipateur reste l'objectif. C'est pourquoi pour celles-ci, les minima sociaux sont une transition dont il faut faire un temps utile à ce but, une étape de sécurisation du parcours professionnel.

Cet objectif nécessite la construction de dispositifs, d'outils et de services d'accompagnement des personnes, adaptés à leur situation de fragilité spécifique et de nature à participer au retour à l'emploi ou à l'accès à un premier emploi.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi avec ses travaux sur *L'éloignement durable du marché du travail* et sur *Le chômage de longue durée*, a mis en évidence « *le fait que des personnes éloignées de l'emploi parmi les plus fragiles demeurent à l'écart de tout accompagnement et la nécessité de prévenir l'éloignement par un accompagnement précoce, global et intensif dès lors que les personnes présentent des signes de vulnérabilité sur le marché du travail* ». Dans son évaluation des programmes d'accompagnement des demandeur.euse.s d'emploi<sup>54</sup>, il relève leurs effets différenciés selon leur nature et selon le profil des personnes accompagnées et conclut à « *un effet globalement positif des entretiens d'accompagnement à la recherche d'emploi pour les personnes accompagnées* ». Il préconise également plusieurs axes d'action pour rendre cet accompagnement plus effectif et efficace :

- tou.te.s les actif.ive.s doivent être mieux sensibilisé.e.s aux enjeux liés à la gestion de leur parcours professionnel ;

<sup>54</sup> Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'accompagnement vers et dans l'emploi*, 2016.

- l'offre d'accompagnement doit s'adapter aux besoins et aux aspirations des personnes ;
- l'accompagnement doit se fonder sur une connaissance fine et renforcée du marché du travail et de ses perspectives d'évolution ainsi que sur l'évaluation objective des compétences et aptitudes de la personne ;
- l'offre d'accompagnement doit être mieux connue et plus lisible ;
- les logiques d'accompagnement encore largement fondées sur des approches par statut d'activité ou par prestation, doivent mieux prendre en compte la diversité des parcours et des aspirations des active.s ;
- la professionnalisation de la fonction d'accompagnement doit se poursuivre ;
- les conséquences de la transformation numérique doivent être mieux intégrées dans l'offre d'accompagnement ;
- les pratiques d'accompagnement doivent mieux prendre en compte les résultats des travaux d'évaluation académique et les retours d'expérience ;
- l'expérimentation sociale doit être encouragée.

## F. Un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à conforter

Le CESE notait dans son dernier rapport annuel sur l'état de la France (Pierre-Antoine Gailly, Benedict Donnelly, juin 2016) que les politiques de réduction de la pauvreté « *sont nombreuses à contribuer à la réduction de la pauvreté (Revenu minimum d'insertion, revenu de solidarité active). Toutefois, leur objectif semble moins d'éradiquer la pauvreté que d'assurer un minimum vital aux ménages pauvres, de corriger les effets de la pauvreté sur l'état de santé de la population, ou bien encore de corriger les effets des déterminismes sociaux* ».

En effet, compris entre 206,83 € pour l'ADA et 808,46 euros pour l'AAH pour une personne seule, les montants des minima sociaux sont très inférieurs au seuil de pauvreté. Pour la moitié d'entre eux, le revenu restant après dépenses contraintes ne dépasse pas 400 euros par mois<sup>55</sup>.

Ces minima ne sont toutefois pas le seul dispositif à participer à la redistribution :

- les aides au logement<sup>56</sup> sont versées sous condition de ressources et leur public recoupe en grande partie celui formé par les bénéficiaires des minima sociaux : fin 2013, 80 % des bénéficiaires du RSA percevaient également une aide au logement<sup>57</sup>;
- les prestations familiales, destinées à compenser les charges d'enfants, sont versées pour les deux tiers en montant, sans conditions de

<sup>55</sup> DREES, *Entre revenu disponible et dépenses pré-engagées : combien reste-t-il aux bénéficiaires de revenus minima garantis ?*, Les dossiers de la Drees n° 11, décembre 2016.

<sup>56</sup> A savoir l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS), qui bénéficient directement à 6,5 millions d'allocataires et à 13,7 millions de personnes en comptant les enfants et autres personnes à charge. Source : DREES, 2016.

<sup>57</sup> Bozio, Antoine, Fack, Gabrielle, Grenet, Julien, *Les allocations logement. Comment les réformer ?* CEPREMAP, 2015, précité.

ressources. Toutefois, près de la moitié en montant de ces prestations bénéficie aux 30 % des personnes les plus modestes<sup>58</sup> ;

- d'autres politiques non-monétaires contribuent à la redistribution, à l'instar des services publics de santé, d'éducation, d'accueil des jeunes enfants, de l'ensemble des politiques sociales menées par les collectivités territoriales (cantines, tarifs préférentiels concernant l'offre de transport collectif ou l'offre culturelle, etc.).

L'ensemble de ces dispositifs de solidarité contribue à réduire la pauvreté. L'ensemble formé par les prestations familiales, les aides au logement, les minima sociaux et le RSA activité représente 46 % du revenu disponible des ménages du 1<sup>er</sup> décile. Les prestations familiales destinées à compenser les charges d'enfants et les aides au logement, contribuent à réduire le taux de pauvreté avant redistribution de 2,3 points chacune. Les minima sociaux pour leur part, ont un impact moindre sur le taux de pauvreté (1,6 point de réduction), mais ont un effet sensible sur la réduction de l'intensité de la pauvreté au sein du groupe concerné<sup>59</sup>.

Ainsi, si les minima sociaux contribuent en partie à la réduction de la pauvreté, leurs effets sont inégaux en fonction des situations et insuffisants pour empêcher la persistance d'un taux de pauvreté élevé dans notre pays.

58 DREES, *Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, 2016 précité.

59 *Ibid.*

## Chapitre 2. Création du revenu minimum social garanti

« *Vivre dignement c'est pouvoir sortir dans la rue sans avoir honte de soi, et c'est pouvoir prévoir demain.* » Une personne au RSA.

Depuis la création en 1905 d'une maigre pension d'aide aux indigent.e.s (« vieillards », infirmes et incurables) jusqu'à celle de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) en 2015, la France a mis en place des minima sociaux concrétisant une ambition de solidarité envers des personnes en différentes situations de difficulté.

Les minima sociaux, avec leur création et leurs réformes successives, sont ainsi devenus un des éléments incontournables de notre système social en créant des réponses à des situations de difficulté. Ce système des minima sociaux est cependant encore perfectible.

Le système des minima sociaux actuels, compte tenu de leur nombre et de leur grande complexité, ne constitue pas un socle suffisant dont notre société a besoin pour rendre effectifs les droits proclamés dans la Constitution et dans la loi de 1998. Elle prévoit notamment une sécurité de ressources pour toutes et tous et un tremplin qui permettent à toutes les personnes en précarité de sortir du cercle de l'enfermement de la pauvreté et d'avancer vers l'accès aux droits fondamentaux et l'exercice des responsabilités familiales, sociales et citoyennes.

Le caractère hétérogène et insuffisant des actuels minima sociaux les rend mal adaptés aux populations ciblées. Lors de différentes auditions, la commission a pu mesurer combien les personnes les plus défavorisées peuvent être également privées de fait, de la solidarité familiale et amicale. Ainsi par exemple, une personne bénéficiant du RSA, qui reçoit chaque mois une aide financière d'un.e ami.e ou d'un membre de sa famille, voit son RSA diminué du montant de cette aide, voire supprimé. De même, une personne au RSA, qui souhaite aider un.e ami.e vivant à la rue en l'hébergeant, se voit rapidement sanctionnée sur son montant de RSA et/ou d'allocation logement. Il y a donc dans notre pays des « droits et responsabilités » différents selon que l'on est pauvre ou non.

Les bénéficiaires des minima sociaux sont trop souvent pénalisés.e.s par des arrêts de versements. Ces ruptures (un document manquant au dossier, un changement de situation personnelle ...) ont de lourdes conséquences sur leur vie quotidienne et familiale. Comment faire des projets, imaginer une sortie familiale ou juste prévoir d'acheter des chaussures de sport à son enfant alors que l'on ne sait jamais quel sera son revenu le mois suivant ?

Les minima sociaux actuels enferment souvent les personnes dans les difficultés de leur situation sans favoriser suffisamment l'accès à l'emploi et plus globalement aux droits fondamentaux - éducation, santé, logement, participation citoyenne - comme de leur permettre d'assumer leurs responsabilités familiales et citoyennes.

Il est essentiel d'assurer dans les faits le respect de l'égalité de dignité de tou.te.s les citoyen.ne.s.

Lors des auditions, professionnel.le.s et bénéficiaires nous ont montré combien la garantie et la stabilité du revenu sont essentielles. Le système actuel des minima sociaux

impose aux professionnel.le.s des vérifications parfois intrusives qui mettent les bénéficiaires dans une « relation de dépendance et de contrôle ». Cette situation rend leur quotidien plus difficile et les empêche d'envisager leur avenir. Elle n'est pas simple non plus pour les professionnel.le.s qui accompagnent ces personnes. Elles.Ils sont dans un rôle pour lequel elles.ils n'ont pas été formé.e.s.

Les auditions et les échanges au sein de la commission permettent d'avancer des pistes pour faire évoluer les minima sociaux, leurs modalités, leurs montants dans un sens conforme à la fois aux objectifs mentionnés par l'Assemblée nationale, à savoir « *accroître [leur] efficacité pour les bénéficiaires et renforcer [leur] acceptabilité par tous les citoyens* », et aux garanties constitutionnelles et législatives existantes.

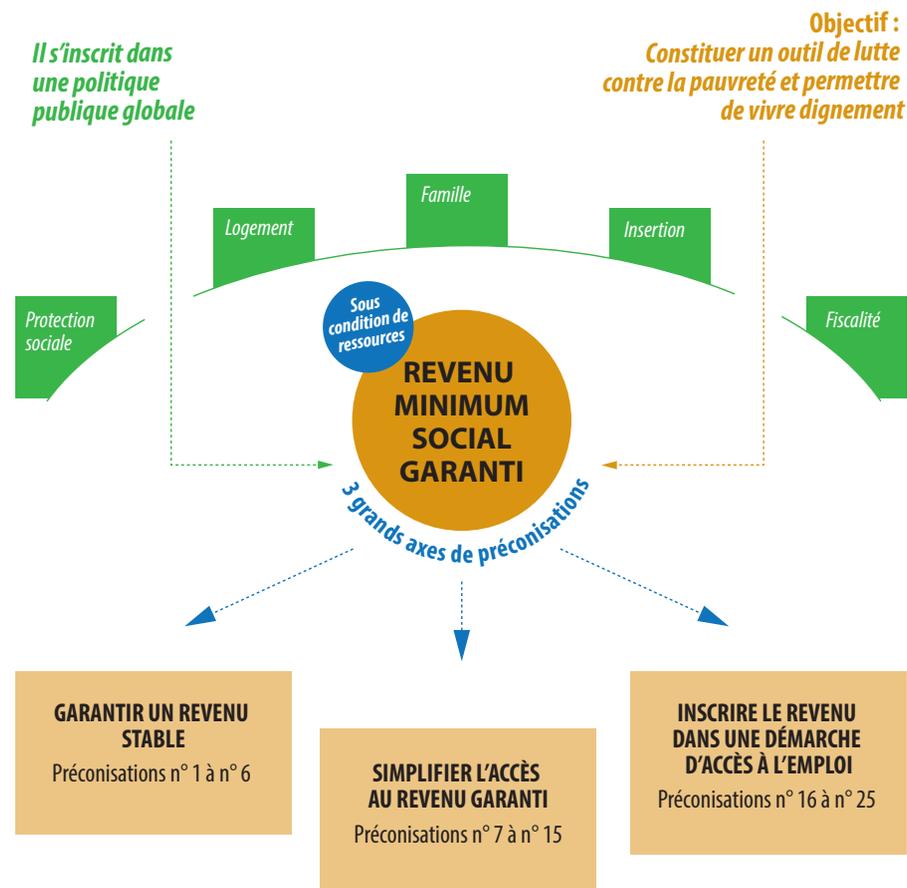
Pour le CESE, les minima sociaux dans leurs formes actuelles, ne peuvent se regrouper totalement en un seul. Ils doivent cependant faire l'objet d'une nette simplification afin de résoudre en grande partie le non-recours aux droits (plus de 30% pour le RSA), permettre aux professionnel.le.s de se consacrer entièrement à leur rôle premier d'accompagnement et aux bénéficiaires d'envisager et de bâtir un avenir de façon plus sereine, sans intrusion dans leur vie privée.

Le revenu minimum social garanti a pour objectif de compenser l'absence de revenu due à une situation de précarité, que ce soit par le non accès ou la perte d'emploi, une situation de handicap ou la vieillesse.

Le CESE souhaite renforcer l'inscription de ces minima, d'une part dans une politique globale de garantie des droits fondamentaux pour tous, d'autre part dans une protection sociale d'ensemble. **Notre assemblée propose de faire évoluer notre système des minima sociaux :**

- en simplifiant son architecture pour améliorer l'accès aux droits ;
- en fixant au revenu minimum un montant stable et permettant une vie décente ;
- en favorisant l'émancipation des personnes et en permettant les solidarités familiale et sociale ;
- en prenant en compte, dès l'âge de 18 ans, les jeunes qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation. Par ailleurs, la question de la prise en charge des situations de précarité des jeunes en formation initiale relevant aussi des politiques d'éducation et d'enseignement supérieur, mérite une étude en soi ;
- en renforçant l'accompagnement social et vers l'emploi par les professionnel.le.s et en soutenant le projet personnel de chaque bénéficiaire.

# Le système du revenu minimum social garanti, préconisé par le CESE



Source : CESE.

## I. GARANTIR UN REVENU STABLE

« Lorsque l'on est allocataire du RSA, la déclaration trimestrielle est une obligation très pesante moralement. Si j'avais un revenu un peu stable, je pourrais faire des économies pour les coups durs. » Une allocataire du RSA.

### A. Le revenu minimum social garanti est un droit à un revenu garanti et stable

Pour le CESE, la vocation du revenu minimum social garanti est d'être un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sa vocation inclusive doit être affirmée sur une base de principes communs que le CESE souhaite proposer ici, tout en préservant les spécificités concernant les situations de handicap, de vieillesse ou de chômage.

Clarifier les objectifs de notre système de minima sociaux implique également de mettre fin à l'intrication des politiques publiques, qui nuit à sa lisibilité et à son acceptabilité. La diversité des objectifs poursuivis à travers les minima sociaux est un facteur de complexité, sans pour autant garantir que les objectifs recherchés soient atteints.

#### **Recommandation 1 : Un revenu minimum social garanti (RMSG)**

Ce revenu garanti doit constituer le socle de la solidarité nationale à l'égard des personnes aux ressources insuffisantes.

En cohérence avec la lutte contre la pauvreté et la recherche d'émancipation de chacun.e et pour contribuer à les concrétiser, ce revenu minimum social, garanti et stable pendant une période plus ou moins longue de difficultés doit permettre aux personnes de vivre dans la dignité et aider ceux.elles qui sont en âge et en capacité de travailler à trouver un emploi rémunérateur ; l'émancipation sociale de toutes et tous et l'émancipation par le travail devant rester l'objectif premier.

Ce revenu minimum social garanti se substitue aux minima sociaux existants, à l'exception de l'ADA (voir recommandation 10) et partiellement à l'AAH et à l'ASPA (voir recommandation 4). Pour ces deux minima (AAH et ASPA), des compléments spécifiques aux situations qu'ils visent sont nécessaires pour atteindre un niveau total équivalent aux montants actuels.

Selon une étude de la DARES (janvier 2017), 62% des Français.es seraient favorables à une hausse du RSA pour les personnes en grande difficulté.

- 👉 **Notre assemblée estime que chaque personne en situation de fragilité sociale et économique doit avoir droit à un revenu garanti et stable qui se présente comme une prestation sous condition de ressources. Ce revenu doit être versé à toutes les personnes quelle que soit la partie du territoire sur laquelle elles vivent. Le calcul de celui-ci ne tient pas compte des prestations familiales, ni des aides au logement.**

## **Recommandation 2 : Aller vers un revenu attaché à la personne**

Aujourd'hui de nombreux.ses prestations ou mécanismes fiscaux dépendent de la composition des ménages.

Par souci de cohérence avec le régime fiscal, le CESE propose d'utiliser les mêmes références quant aux revenus et à la prise en compte de la situation du ménage. Ainsi les ménages pacsés ou mariés bénéficiant du quotient conjugal (voire familial si enfants), et donc seuls les couples ayant une reconnaissance républicaine et garantissant une obligation alimentaire et de solidarité juridique seront à considérer dans la base référentielle du revenu minimum social garanti.

Les personnes et les familles en grande pauvreté sont dans des situations très souvent extrêmement instables, nous nous devons donc de solidifier les droits de chaque personne et d'éviter ainsi des séparations aux conséquences trop difficiles. Ce sont aussi les ruptures d'alliance (divorce, séparation, décès du.de la conjoint.e) qui peuvent entraîner les personnes dans la spirale de la précarité. Si chaque membre du foyer dispose d'un revenu, son autonomie économique est mieux garantie en cas de rupture, parfois nécessaire (exemple : séparation en cas de violences conjugales).

Afin que les politiques publiques soient neutres sur le choix de vie des personnes et ne créent pas de dépendance forcée entre les membres d'une famille, il convient de solidifier les droits de chaque personne pour les ruptures aux conséquences trop difficiles.

👉 **Le CESE propose donc un revenu minimum social garanti attaché à la personne dès 18 ans pour les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation.**

## **Recommandation 3 : Droit identique indexé sur le revenu médian**

Pour le CESE, le montant du revenu minimum social garanti, conçu pour toutes les personnes en situation de fragilité économique et sociale, doit être identique pour toutes et tous à situation de ressources similaires.

La situation particulière des personnes handicapées et/ou âgées doit être prise en compte de manière spécifique notamment en termes d'aide financière, compte-tenu pour les premières du caractère bien souvent durable de leur situation pouvant induire une incapacité permanente d'insertion professionnelle et/ou de dépendance.

Pour le CESE, la fixation du montant du revenu minimum social garanti doit satisfaire plusieurs principes :

- apporter à tout individu qui n'en a pas les moyens les ressources financières nécessaires pour mener une vie décente ;
- être compatible avec le désir des personnes de retrouver un emploi et avec les politiques de l'emploi ;
- s'articuler avec des dispositifs d'accompagnement efficaces.

👉 **Notre assemblée préconise que son montant soit fixé par étapes à 600 euros dès 2018 pour chaque personne en situation de vulnérabilité.**

**Ainsi, pour un couple de personnes en situation de vulnérabilité, il s'approcherait du seuil de pauvreté (RMSG plus autres prestations sociales).**

👉 **Le CESE préconise que ce revenu soit indexé sur le revenu médian.**

Par ailleurs toute variation du revenu minimum social garanti a un impact sur les autres dispositifs et en particulier sur la prime d'activité.

👉 **Le CESE demande qu'une étude sur l'impact d'une amélioration du barème du revenu minimum social garanti par rapport au point de sortie de prime d'activité soit préalablement menée.**

La fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2016 est trop récente pour pouvoir être évaluée. Toutefois, la possibilité de cumuler une aide sociale et un revenu du travail est indispensable pour ne pas décourager l'activité. Toute mesure en ce sens doit être encouragée.

**Recommandation 4 : Personnes en situation de handicap et/ou âgées, un nécessaire complément au RMSG**

Créée en 1975, l'AAH est destinée aux personnes handicapées âgées de 20 ans ou plus qui ne peuvent pas prétendre à un avantage vieillesse, une pension d'invalidité ou une rente d'accident du travail. Elle est attribuée selon des critères médicaux et sociaux selon deux cas : soit le taux d'incapacité est d'au moins 80 %, soit il est compris entre 50 et 79 % assorti d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

Depuis 2007, l'ASPA a pris le relai du minimum vieillesse créé en 1956.

Le CESE estime que le revenu minimum garanti doit viser à mieux répondre aux situations de ces personnes en leur assurant selon les modalités développées dans l'avis, un minimum de revenu lié à leur fragilité sociale et économique.

Le CESE considère en outre que les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et/ou âgées justifient un complément au socle que constitue le revenu minimum social garanti.

- 👉 **Les allocations additionnelles telles que le complément de ressources et la majoration pour vie autonome, indispensables, doivent être développées dans le cadre d'une allocation spécifique complémentaire qui viendra augmenter le revenu minimum social garanti.**
- 👉 **De même, un complément spécifique doit être prévu pour les personnes âgées afin de garantir un montant de prestation équivalent à l'existant.**
- 👉 **Pour faciliter les formalités administratives, le CESE estime nécessaire de n'avoir qu'un point d'entrée pour les demandes.**

## B. Nécessité de rendre lisibles les politiques sociales en clarifiant le rôle des politiques familiale, du logement, d'insertion et fiscale

Le revenu minimum social garanti ne doit pas porter d'objectifs relatifs à des situations familiales, voire compenser la non-prise en compte de certaines situations par les prestations familiales, à l'image de la majoration pour les parents isolés ou de l'allocation veuvage. Il importe au contraire que notre système de prestations familiales, qui a fait la preuve de son efficacité, prenne mieux en compte ces situations.

### **Recommandation 5 : Prise en compte des enfants mineur.e.s**

Pour les situations particulières de familles monoparentales y compris celles dues à une situation de veuvage, elles relèvent pour le minimum garanti de la politique sociale et pour ce qui concerne la prise en compte des enfants mineur.e.s, de la politique familiale.

- 👉 **Le CESE préconise une réflexion pour renforcer la prise en compte des enfants mineur.e.s dès le.la premier.e enfant. Dans l'attente de la mise en place des allocations familiales au.à la premier.e enfant, la majoration du revenu minimum social garanti pour un.e enfant à charge est maintenue.**

### **Recommandation 6 : Harmonisation de la base ressource**

Les bases de ressources des minima sociaux actuels sont multiples, peu harmonisées, avec des périodes de référence tantôt annuelles, tantôt trimestrielles, presque toujours avec un décalage de deux ans même s'il y a une multitude de neutralisations ou d'abattements dans les cas de changement de situation.

Par ailleurs, la prise en compte du patrimoine est parfois nulle, partielle ou discutable (livrets de caisses d'épargne récemment pour les aides au logement, qui ne sont pas un minimum social).

La situation conjugale ou familiale est prise en compte de façon différenciée. Les prestations familiales et les aides au logement sous forme d'un forfait sont prises en compte dans l'allocation différentielle du RSA.

Les différences de traitement des bénéficiaires sont difficilement justifiables.

Ainsi, pour le CESE, ce revenu doit être conditionné seulement à un seuil de ressources. Pour les couples pacés ou mariés, un système de dégressivité peut être mis en place afin de permettre le cumul du revenu minimum avec des revenus d'activité (ceux du.de la conjoint.e) si ces derniers n'atteignent pas le seuil fixé.

- 👉 **Le CESE privilégie une base ressources centrée autour des seuls revenus permettant ainsi une plus grande simplicité et pouvant conduire à terme à une automatisation du droit et du versement de la prestation.**
- 👉 **Le CESE demande une étude pour mieux appréhender la base ressources la plus adaptée : celle des prestations familiales ou celle du revenu fiscal de référence.**

- **De plus, le CESE préconise une stabilisation de la base ressources avec effet figé sur un an afin de favoriser une meilleure insertion économique et sociale (cf. expérimentation RMI en Ille et Vilaine en 1986) en rendant possible un dispositif d'adaptation d'urgence dans le cas de dégradation de la situation.**

## II. SIMPLIFIER L'ACCÈS AU REVENU GARANTI

### A. Simplification des critères d'attribution et des procédures

#### **Recommandation 7 : Revoir les conditions du recours sur succession pour le RMSG**

Les montants servis au titre de l'ASPA peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession si l'actif net successoral est supérieur à 39 000 euros, ce qui pèse négativement sur le recours à cette prestation.

Selon une étude de l'INSEE<sup>60</sup> publiée en novembre 2016, les inégalités de patrimoine entre 2010 et 2015, demeurent importantes et d'une extrême disparité. Elles sont beaucoup plus marquées que celles des revenus.

Les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine (D9) possèdent au minimum 595 700 euros d'actifs, alors que les 10 % les plus modestes (D1) en détiennent au maximum 4 300 euros chacun, soit 139 fois moins.

Par ailleurs, il serait intéressant de connaître le profil patrimonial des personnes relevant des minima sociaux ainsi que de leur descendance. Ces données permettraient d'avoir une meilleure visibilité sur les impacts de la réglementation (en particulier la pertinence du seuil de 39 000 €).

Les transferts de solidarité intergénérationnelle doivent également être observés. Aujourd'hui, les transferts financiers entre grands-parents et petits-enfants tendent à être plus importants parfois qu'entre parents et enfants, la situation de précarité de certain.e.s salarié.e.s ne leur permettant plus d'aider leurs enfants.

- **Le CESE souhaite exclure la possibilité d'un recours sur succession dans le cadre du RMSG. Une étude devra être menée pour en préciser la pertinence et les modalités.**

#### **Recommandation 8 : L'obligation alimentaire questionnée**

Des questions similaires d'articulation se posent au sujet de l'obligation alimentaire, inscrites dans le code civil et fondées sur le principe de la solidarité familiale, en particulier les articles 203 et 371-2 du code civil sur l'obligation d'entretien des parents vis-à-vis de leurs enfants.

Le CESE estime indispensable de clarifier ce point car ce sujet est trop souvent source de conflit. En effet, le revenu minimum social garanti attribué dès l'âge de 18 ans aux personnes en situation de fragilité économique et sociale nécessite une indépendance de la personne vis-à-vis de son milieu familial.

<sup>60</sup> Insee Première n° 1621, *Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement*, novembre 2016.

Il peut être doublement pénalisant pour les jeunes de se voir contraint.e.s à assigner leurs parents devant le tribunal afin de réclamer ladite obligation alimentaire, alors même qu'un éloignement a été requis ou même induit par l'atteinte de l'âge de la majorité du.de la jeune.

Par ailleurs l'évolution des familles, de la part grandissante des unions libres aux familles recomposées, rend difficilement appréciable la mise en œuvre réelle de cette obligation. En outre, l'allongement de la vie introduit des situations particulièrement complexes où plusieurs générations pouvant être assujetties à l'obligation alimentaire coexistent (grands-parents vis-à-vis des enfants et petits-enfants, parents vis-à-vis des grands-parents en perte d'autonomie et des enfants encore mineur.e.s, etc.).

- ✎ **Pour le CESE, la mise en place d'un revenu minimum social garanti impliquera de clarifier les conditions d'articulation avec l'obligation alimentaire prévue par le code civil concernant les parents vis-à-vis des jeunes adultes.**

## **Recommandation 9 : Droits connexes**

La mise en place d'un revenu minimum social garanti unique pose la question des droits connexes associés aux différents minima sociaux actuels. La situation actuelle est particulièrement hétérogène avec parfois des conséquences importantes sur la situation réelle des personnes, au-delà du montant nominal de l'allocation concernée.

À titre d'exemple :

- les allocations de solidarité versées par l'assurance chômage (ATA, AER, ASS) ouvrent droit à validation de trimestres de retraite ;
  - le RSA ouvre droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ;
  - l'AAH et l'ASI ouvrent droit à l'exonération totale de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public relative à la résidence principale.
- ✎ **Le CESE estime que la mise en place du revenu minimum social garanti doit être l'occasion d'une mise en cohérence de ces droits connexes, difficile à préciser dans le temps imparti pour cette saisine.**
  - ✎ **Cependant, compte tenu de la nécessité d'une couverture maladie complémentaire pour tous, le CESE préconise prioritairement une étude sur l'extension des droits à la CMU-C à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum social garanti.**
  - ✎ **Une attention particulière devra également être portée sur les droits attachés à l'ASS pour que la mise en place du RMSG se fasse sans perte de ces droits spécifiques pour ses bénéficiaires.**

De plus, le revenu minimum social garanti ne dispense pas d'une politique sociale volontariste via l'application de droits et/ou tarifs sociaux au sein des services publics et collectifs (transport, énergie, tarifs cantines, crèches, centres de loisirs...) nécessaires au quotidien, facteurs d'inclusion sociale et de mixité sociale, engageant l'ensemble de la collectivité quelles que soient ses représentations locales.

### Recommandation 10 : L'Allocation pour demandeur d'asile (ADA)

De création récente, cette allocation destinée aux demandeur.euse.s d'asile en attente de réponse de la part de l'OFPPA n'est pas de la même nature que les autres minima sociaux. L'ADA est issue d'une réforme du droit d'asile de juillet 2015. De ce fait, le peu de recul ne permet pas de faire des propositions très précises.

Pendant, afin de réduire le temps d'attente de la décision et ne pas laisser les personnes trop longtemps dans une grande précarité, le CESE estime que des moyens supplémentaires doivent être mis à la disposition des services pour instruire les dossiers.

Une revalorisation de l'aide est indispensable.

- **Le CESE propose de porter l'aide à 10 € par jour (montant pour les demandeur.euse.s hébergé.e.s en Centre d'accueil de demandeur.euse.s d'asile - CADA).**
- **Le CESE, dans le prolongement de la décision du 23 décembre 2016 par le Conseil d'État (précitée dans la partie I du présent avis), souhaite que le gouvernement fixe un montant additionnel décent d'allocation pour aider les demandeur.euse.s d'asile à qui aucune solution d'hébergement n'est proposée.**

## B. Les jeunes dès 18 ans : une priorité

Selon l'étude du Haut conseil de la Famille intitulée « *Les jeunes de 18 à 24 ans* », il convient de noter plusieurs caractéristiques qui émaillent la vie des jeunes :

- « *l'allongement de la période d'insertion durable sur le marché du travail (l'âge médian du premier emploi stable est de 28 ans) ; [...]*
- *une forte dépendance des jeunes vis-à-vis de leurs parents ;*
- *la modestie des ressources des jeunes adultes qui entrave leur souhait d'indépendance et en soumet certains à de fortes contraintes.* »<sup>61</sup>

Le découpage fait par le Haut Conseil de la Famille en deux parties permet d'identifier les jeunes de 18 à 25 ans :

- les jeunes adultes en formation initiale ;
- les jeunes qui ne sont ni lycéen.ne.s, ni étudiant.e.s et qui se répartissent entre deux sous ensemble : ceux.elles qui sont entre la formation et l'emploi et les jeunes actif.ive.s.

Le présent avis ne traitera pas des jeunes en formation initiale (secondaire, étudiant.e.s ou apprenti.e.s). Ces jeunes relèvent de dispositifs dépendant du système éducatif (bourses, etc.) ou issus des négociations de branche (alternance). Néanmoins, le CESE note que des jeunes échappent à ces dispositifs qui nécessiteraient d'être pour le moins renforcés. Par ailleurs, les jeunes en étude et en formation connaissent également des situations de précarité qu'il conviendrait d'éclairer par une étude dédiée.

<sup>61</sup> Haut conseil de la famille, *Les jeunes de 18 à 24 ans, Tome IV – Les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes majeurs* – avril 2016.

Par contre, les jeunes qui ne sont ni lycéen.ne.s, ni étudiant.e.s peuvent se retrouver dans différentes positions vis à vis de l'insertion professionnelle et de l'emploi car des aller et retour entre différents statuts sont fréquents dans les trajectoires d'insertion :

- en alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation) ;
- en emploi ;
- au chômage ;
- bénéficiaires des politiques de l'emploi (emplois aidés, accompagnement) ;
- inactif.ive.s ;
- en reprise d'études ou de formation.

### **Recommandation 11 : Jeunes dès 18 ans en situation de vulnérabilité sociale**

Le présent avis souhaite traiter des jeunes « ni en emploi, ni en études, ni en formation » communément appelés « NEET » (acronyme pour *Not in employment, education or training*). Ces jeunes ont un risque beaucoup plus élevé que d'autres catégories de population de demeurer sans emploi, d'être confronté.e.s à la pauvreté.

- ✎ **Le CESE estime que la réduction du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation doit être une priorité.**
- ✎ **Pour les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation qui ne bénéficient d'aucun soutien de leurs parents, le CESE préconise l'attribution dès 18 ans du revenu minimum social garanti qui se substituerait le cas échéant à l'allocation de la Garantie jeunes. Ceux.elles-ci contractualiseront avec un dispositif d'insertion vers et dans l'emploi avec les services publics de l'emploi, dont les missions locales et les associations œuvrant dans ce secteur.**
- ✎ **Pour notre assemblée, le revenu minimum social garanti devra s'appuyer sur la dynamique initiée par la Garantie jeunes et reprendre son principe d'accompagnement.**

### **Recommandation 12 : Jeunes sorti.e.s de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou sous-main de justice**

Les jeunes majeur.e.s suivi.e.s par les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) connaissent des situations particulièrement difficiles lors de la sortie des dispositifs de protection de l'enfance ou de « contrat jeune majeur » notamment au moment du passage à la vie autonome qui est rapide et brutal.

Le code de l'action sociale et des familles donne une compétence obligatoire aux départements pour apporter un soutien aux jeunes majeur.e.s de moins de 21 ans dont le nombre était estimé à 21 800 au 31 décembre 2013. Cependant, il apparaît que ces jeunes ont une transition vers l'autonomie plus rapide alors qu'elles.ils cumulent généralement de nombreuses difficultés. Selon une enquête de 2012 réalisée par l'Insee et l'Ined, 36 % des

personnes vivant à la rue et âgé.e.s de 18 à 24 ans, soit 4 000 personnes environ, ont fait l'objet d'un placement ASE.

Pour le CESE, ces jeunes doivent faire l'objet d'un soutien particulier, notamment pour continuer leur formation. Ce soutien devrait également bénéficier aux jeunes pris.es en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

- **Le CESE estime que ces jeunes doivent être soutenu.e.s par la solidarité nationale en étant bénéficiaires du revenu minimum social garanti. Elles. Ils devront également pouvoir bénéficier d'un accompagnement social et éducatif.**

### Recommandation 13 : Les jeunes en situation de handicap

Actuellement, l'AAH est versée à partir de 20 ans. Elle est attribuée selon des critères médicaux et sociaux évalués par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Peu d'études permettent d'éclairer une proposition pour cette population. L'ouverture du revenu à 18 ans aura des conséquences sur les établissements médicaux sociaux qui reçoivent ces jeunes en situation de handicap et pour leur famille. En effet, selon l'âge de la personne et la catégorie d'établissement, le régime de prise en charge diffère.

- **Le CESE estime que la question des jeunes en situation de handicap mérite une étude d'ensemble au regard du nombre de personnes concernées et des enjeux.**



## C. Simplification par les services fiscaux : dématisation, maintien des accueils physiques et de tous les services

Plusieurs initiatives ont déjà été prises pour simplifier les démarches des usagers, en particulier dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

### **Recommandation 14 : Dématisation**

Un large mouvement de facilitation de l'accès aux aides via internet a été engagé. Le portail internet « mes-aides.gouv.fr » a été mis en ligne et devrait permettre aux bénéficiaires de connaître les aides qui leur sont ouvertes en fonction de leur situation. Bien que sa sophistication le destine plutôt aux professionnels sociaux qu'aux bénéficiaires eux-mêmes, le Conseil estime que cette initiative constitue un réel progrès pour l'accès aux droits. Elle mériterait d'être prolongée et en particulier connectée aux différentes procédures dématérialisées de demandes d'aide.

Le Conseil considère toutefois que la dématérialisation des procédures n'est pas adaptée à tous les publics visés et ne doit pas devenir la voie d'accès exclusive. Elle ne constitue pas un vecteur pertinent en particulier pour les publics qui cumulent des difficultés économiques et sociales avec des situations de précarité numérique. Elle peut au contraire constituer un facteur supplémentaire d'exclusion.

Pour le CESE, la dématérialisation doit s'accompagner d'une politique d'inclusion numérique et du maintien d'un accueil physique de qualité, à laquelle participent aussi les dynamiques sociales et associatives de proximité. Un intermédiaire physique reste en effet indispensable pour accompagner le demandeur dans ses démarches administratives et lui assurer une orientation adaptée et de qualité. Le Conseil rappelle sur ce point, la préconisation formulée dans son avis relatif à la coproduction (Martine Derobert, octobre 2016), à savoir l'instauration d'un principe d'accessibilité des services publics, garantissant l'égal accès de toutes et tous quelle que soit leur situation en termes de précarité numérique.

👉 **Le Conseil souhaite inscrire la dématérialisation des procédures dans le cadre d'une démarche globale d'inclusion numérique tout en garantissant le maintien d'un accueil physique pour les demandeurs.**

### **Recommandation 15 : Automatisation du versement de la prestation**

Pour le CESE, la dématérialisation n'est pas la seule piste de simplification. Le contenu des démarches doit être lui-même allégé, le nombre d'informations ou de documents requis, réduit dans la mesure du possible. La simplification des critères d'attribution du revenu minimum social garanti ainsi que son individualisation, peuvent y contribuer (cf. *supra*). Comme le souligne le rapport de la mission de Christophe Sirugue, il convient d'interconnecter les systèmes d'information des différents opérateurs impliqués. La dématérialisation des procédures inter-administratives doit permettre d'éviter la redondance des demandes de justificatifs ou de documents, à l'image du programme

« dites-le nous une fois » mené par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Ces échanges de données doivent néanmoins être sécurisés et assurés dans le respect de la vie privée et des données personnelles, exigences auxquelles le CESE a rappelé son attachement dans son avis sur *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté* (Eric Pérès, 2015).

L'interopérabilité des systèmes d'information constitue le préalable pour envisager l'automatisation du versement de la prestation. En effet pour notre assemblée, la mise en œuvre d'un revenu minimum social garanti doit être l'occasion de passer d'une logique de droit quérable à une logique de droit automatique. L'automatisation du revenu minimum social garanti serait un progrès décisif en termes d'amélioration de l'accès aux droits, de simplification et de lutte contre le non-recours. Cette automatisation pourrait être permise par le découplage entre la mise en paiement de l'allocation, déclenchée dès lors que la condition de ressource est vérifiée, et la phase d'instruction notamment pour mettre en place le volet d'accompagnement. Cette automatisation pourra se fonder sur les données de l'administration fiscale, ce qui suppose d'impliquer ses services dans le schéma de gestion de la future prestation.

- ✎ **A l'occasion de la mise en œuvre du revenu minimum social garanti, le CESE souhaite l'application des dispositions évitant l'interruption des paiements.**
- ✎ **Notre assemblée demande la mise en place d'une expérimentation sur un territoire d'un mécanisme d'automatisation du versement de la prestation.**

### III. INSCRIRE LE REVENU DANS UNE DÉMARCHÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI

« *Les personnes qui galèrent ont les réponses que vous cherchez. Il nous faut travailler ensemble.* » Une personne au RSA.

Comme on l'a précisé en début de chapitre, la vocation inclusive du revenu minimum social garanti doit être affirmée.

Pour les personnes en mesure d'assumer un emploi, le versement du revenu minimum social garanti doit être assorti d'une démarche d'insertion sociale et d'accompagnement renforcé vers et dans l'emploi. Cet accompagnement doit être contractualisé avec la.le bénéficiaire et donner lieu à des engagements réciproques autant de la part de l'allocataire que des services compétents du Service Public de l'Emploi ; il doit également faire l'objet d'un suivi régulier.

L'accompagnement des personnes bénéficiant des minima sociaux est essentiel. Comme la commission l'a constaté lors des auditions, cet accompagnement est actuellement « en panne », en butte à un système trop complexe qui peut placer les professionnel.le.s davantage dans un rôle de contrôle que dans un rôle de soutien. Les professionnel.le.s, en nombre insuffisant, ne disposent pas d'assez de temps pour accompagner les bénéficiaires vers l'emploi. Actuellement la personne recevant un minimum social n'est pas toujours bien consultée, écoutée, soutenue mais se sent plutôt observée et surveillée. Cette surveillance est opérée notamment par une batterie d'indicateurs auxquels il est demandé aux professionnel.le.s de se conformer. Cette situation n'est tenable ni pour les professionnel.

le.s, ni pour les bénéficiaires. Les un.e.s et les autres sont en souffrance et les objectifs visés ne sont pas atteints.

Avec un revenu minimum garanti stable, la vie des bénéficiaires doit aussi être plus « sereine », elles.ils peuvent de nouveau « se projeter vers l'avenir » même si le quotidien est loin d'être simple. La stabilité du revenu va soutenir les personnes pour leur permettre de se concentrer sur leur insertion dans l'emploi. Les échanges avec les professionnel.le.s seront basés sur un socle de soutien et de propositions afin de bâtir un projet qui part des aspirations de la personne, de la famille.

Le RMSG permet également de favoriser plus largement la participation de ces bénéficiaires à la vie sociale dans toutes ses dimensions (associative, culturelle, sportive, etc.) sans que ce soit une contrepartie au versement des prestations.

## A. Accompagnement de toutes et tous

### **Recommandation 16 : Projet personnel et professionnel accompagné**

L'information et la communication en matière de droits et d'accès aux services d'accompagnement doivent être améliorées et c'est au système d'assumer sa complexité. Des campagnes d'information doivent être développées, les professionnel.le.s de l'accompagnement doivent être préparé.e.s à favoriser la connaissance et l'accès aux services par ailleurs l'accompagnement des allocataires du revenu minimum social garanti doit se situer dans leur proximité géographique. Pour améliorer la lisibilité de l'accompagnement, la synergie entre ses acteur.rice.s doit être organisée (échange d'informations, de bonnes pratiques...).

Pour donner les moyens aux personnes les moins autonomes d'être actrices de leur parcours professionnel, l'accompagnement doit prendre en compte leur autonomisation comme un objectif.

L'accompagnement pourrait s'appuyer sur le Compte personnel d'activité (CPA), comme le souligne le rapport de France Stratégie de 2015 : « *l'exercice de la liberté que confère le CPA suppose un accompagnement dans la mobilisation du compte, et en particulier pour les plus fragiles. Cet accompagnement doit se faire à plusieurs niveaux : incitations à utiliser et à consulter le CPA, information sur les droits (simulations de droits), conseil et orientation personnalisés et qui tiennent compte du projet professionnel, accompagnement à la réalisation d'un projet qui suppose de mobiliser des droits* ».

S'agissant de personnes vulnérables, notamment du fait d'une longue période de chômage, à l'instar par exemple des pratiques d'insertion des personnes en situation de handicap ou de celles de l'insertion par l'économique, l'accompagnement doit se poursuivre après le retour à l'emploi. En ce sens, l'entreprise employeuse doit pouvoir dans ce cas s'impliquer elle-même dans l'accompagnement et bénéficier pour ce faire d'un appui (relation avec les services d'accompagnement, formation de l'encadrement...).

- ✎ **Le CESE considère que toute personne percevant le revenu minimum social garanti a droit à un accompagnement social si nécessaire et à un accompagnement vers et dans l'emploi tout au long de son parcours d'insertion économique et sociale et si nécessaire après le retour à l'emploi. Cet accompagnement doit intégrer l'objectif d'autonomisation de la personne.**

### **Recommandation 17 : Développer pour les professionnel.le.s des formations qui incluent la présence de bénéficiaires, dites « co-formations »**

Afin de vraiment pouvoir sortir d'une situation difficile et compliquée (logement, éducation des enfants, emploi, santé ...), les personnes en situation de fragilité ont besoin du soutien des professionnel.le.s pour bâtir leur projet et le pérenniser. Ce soutien nécessite que les moyens leur soient donnés en dégageant réel de temps de travail avec des formations de qualité.

La formation des professionnel.le.s de l'action sociale à la compréhension et à la connaissance des publics en difficulté, handicapés, sans emploi depuis très longtemps, âgés, est un enjeu de réussite de nos politiques pour tou.te.s. Comprendre ce que vivent une personne, une famille qui sont chaque nuit à l'hôtel, dans une voiture, sans travail pour les adultes depuis des années, est essentiel. L'écoute attentive et bienveillante de ce qu'expriment les personnes elles-mêmes est fondamentale.

Des formations qui incluent la présence de bénéficiaires, qu'elles.ils rencontrent journalièrement comme l'expression de leurs difficultés et de leurs attentes, permettent aux professionnel.le.s de mieux comprendre la situation de ces dernier.ère.s. Elles permettent aussi aux bénéficiaires de participer à la qualité du service d'accompagnement qui les concerne. Se crée ainsi une véritable co-construction de la formation qui ne laisse personne de côté.

#### **👉 Le CESE recommande de développer ces formations des professionnel.le.s, impliquant des bénéficiaires.**

Elles sont un enjeu d'un accompagnement qui tient vraiment compte du projet de la personne. Il s'agit de mettre en place le plan travail social et de respecter le projet de chacun.e qui n'est pas toujours directement lié à l'emploi, comme défini dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1998 relative à lutte contre les exclusions (« *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* »).

### **Recommandation 18 : Soutenir les professionnel.le.s**

« *Les accompagnateurs doivent être formés et bienveillants.* » Une femme au RSA.

La formation est un des axes de soutien des professionnel.le.s, afin qu'elles.ils puissent mieux appréhender les publics accueillis et soutenir les projets de chacun.e. Elle devra prendre en compte également les dynamiques collectives et associatives favorisant leur participation à la vie sociale.

L'autre axe est d'ouvrir les possibilités d'accompagnement en menant des réflexions et des actions communes sur le territoire, au plus proche des personnes concernées et avec tous.tes les acteur.rice.s (économiques, sociaux.ales et politiques). C'est ensemble que tous .tes ces acteur.rice.s pourront proposer de nouvelles solutions et bâtir des projets.

#### **👉 Le CESE recommande de soutenir et accompagner les professionnel.le.s dans l'adaptation nécessaire à la mise en place d'un revenu minimum garanti, sachant que les simplifications recommandées dans cet avis devraient permettre d'alléger la charge de gestion au profit de l'accompagnement.**

## **Recommandation 19 : Coopération entre professionnel.le.s et institutions**

Compte tenu d'une évolution du contexte des politiques publiques et institutionnelles, les travailleur.euse.s sociaux.ales sont obligé.e.s de s'adapter régulièrement et donc de changer leur pratique professionnelle envers les personnes et leur entourage.

- ✎ **Aussi le CESE recommande de développer une culture commune du travail social tenant compte des spécificités des différents types d'interventions, essentielle pour favoriser la mise en place de parcours et de coopérations entre professionnel.le.s et institutions, dans l'intérêt des personnes concernées.**

## **B. Accompagnement des jeunes dès 18 ans**

« Les jeunes qui galèrent trop de 18 à 25 ans ; à 25 ans ils ont oublié le projet qu'ils avaient à 18 ans et ils n'ont plus envie de rien ». Un jeune ni en emploi, ni en formation, ni en étude.

Le revenu minimum social garanti tel que défini plus haut est ouvert aux jeunes dès 18 ans sous certaines conditions.

## **Recommandation 20 : Accompagner pour construire un projet personnel et d'insertion professionnelle**

Pour le CESE il s'agit de permettre aux jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation de s'insérer et rejoindre toute la jeunesse de notre pays en accédant à une formation qui débouche sur un emploi ou directement à un emploi.

- ✎ **Le CESE recommande un accompagnement renforcé et individualisé pour aider chaque jeune concerné.e à construire son projet personnel et d'insertion professionnelle.**

## **Recommandation 21 : Organiser le service public de l'emploi pour une meilleure offre de service**

Au sein du service public de l'emploi, les acteur.rice.s principaux.ales chargé.e.s d'accompagner les jeunes sont Pôle emploi et les missions locales. Pôle emploi inscrit les jeunes demandeur.euse.s d'emploi dès 16 ans, procède à l'examen de leurs droits éventuels à l'assurance chômage et met en place un accompagnement vers l'emploi en particulier dans le cadre spécifique de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ).

Les missions locales créées en 1982 effectuent principalement un accompagnement global pour les jeunes de 16 à 25 ans et prennent en compte l'ensemble des freins à leur insertion dans de multiples domaines: emploi, formation, orientation, mobilité, logement, santé, accès à la culture et aux loisirs, participation citoyenne.

Les missions locales gèrent un grand nombre de dispositifs avec de multiples financeur.e.s et interlocuteur.rice.s ce qui pèse sur la possibilité de mettre en œuvre un projet territorial d'ensemble car chaque « tête de réseau » souhaite promouvoir son propre public. Dans certains départements, elles sont déjà les référent.e.s de l'accompagnement des jeunes allocataires du RSA.

- ✎ **Pour améliorer l'efficacité de ces types d'accompagnement et en faire le référent « accompagnement » des jeunes allocataires du revenu minimum social garanti, le CESE estime indispensable de revoir l'organisation et l'offre de Pôle emploi et des missions locales. Il apparaît souhaitable de renforcer ces offres de service en les rendant complémentaires et en travaillant de vraies synergies entre ces deux acteurs. Cette réorganisation nécessite des moyens humains et financiers pour que les missions locales soient en mesure de fournir un service d'accompagnement de qualité.**

#### **Recommandation 22 : Faire de la Garantie jeunes l'outil d'accompagnement des jeunes bénéficiaires du revenu minimum social garanti**

La loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs prévoit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, un « droit à l'accompagnement vers l'autonomie et l'emploi » pour les jeunes en difficulté, et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle sur tout le territoire. Cette généralisation de la Garantie jeunes pourrait concerner près de 200 000 jeunes. Ce parcours d'accompagnement contractualisé, défini avec la jeune personne, permettra d'ouvrir le droit au revenu minimum social garanti. Le volet d'accompagnement de la Garantie jeunes pourrait être utilisé comme modèle pour accompagner les jeunes touchés par le revenu minimum social garanti.

- ✎ **Le CESE estime indispensable d'accroître l'offre d'emploi ou de stages d'immersion. Pour cela, il est nécessaire de mobiliser des partenariats dans la durée avec les entreprises et les acteurs économiques et associatifs locaux.**

## **IV. AGIR POUR UNE MEILLEURE ACCEPTABILITÉ DE TOUS PAR TOUS**

#### **Recommandation 23 : Acceptabilité par tous**

Les minima sociaux sont très mal perçus par nos concitoyens. Selon une enquête du CREDOC menée en 2014<sup>62</sup>, 84 % des Français estiment que « beaucoup de personnes abusent du système », tandis que seuls 42 % d'entre elles estiment que « beaucoup de personnes renoncent à bénéficier des droits ou allocations auxquels elles pourraient prétendre ». Le RSA est la prestation la plus souvent citée (23 %) comme devant être diminuée au profit des autres.

Pourtant, si la France est le pays d'Europe qui assume l'effort le plus important en faveur de sa protection sociale<sup>63</sup>, les minima sociaux n'en représentent qu'une part minime. La dépense générée de 24,3 milliards d'euros par an ne représente que 3,5 % du montant

<sup>62</sup> CREDOC, Évolution du regard des Français sur la protection sociale et sur les politiques de solidarité au cours des vingt dernières années, décembre 2015.

<sup>63</sup> 34,3 % du PIB en 2014 d'après Eurostat.

total des prestations sociales et 1,1 % du PIB<sup>64</sup>. Ainsi l'impact budgétaire des minima sociaux apparaît bien limité au regard des réactions passionnées qu'ils peuvent susciter. En outre, la fraude sociale, estimée à 60 millions d'euros par an pour le RSA, apparaît là encore limitée au regard des montants que représentent le non-recours (5 milliards d'euros, cf. *supra*) ou les estimations de la fraude fiscale dont le manque à gagner est évalué entre 60 et 80 milliards d'euros pour l'administration fiscale<sup>65</sup>.

- 👉 **Le CESE recommande la mise en place par le Secrétariat d'État en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion de campagnes d'information donnant et expliquant les chiffres de la protection sociale, de la fraude sociale et de la fraude fiscale.**
- 👉 **Le CESE recommande également que la lutte contre les fraudes soit réaffirmée afin que nos concitoyen.ne.s aient conscience de cette lutte et des moyens qui y sont alloués. En faisant connaître les résultats de la lutte antifraude, nous ne ferons que renforcer l'acceptabilité du système.**

#### **Recommandation 24 : S'associer pour réussir**

Il convient d'associer les administrations directement concernées par la gestion des minima sociaux. Les organismes de gestion de sécurité sociale, notamment la Caisse d'allocations familiales qui assure aujourd'hui le service du RSA, disposent du savoir-faire et de l'expérience pour assurer la maîtrise d'œuvre d'un revenu minimum social garanti.

- 👉 **Le CESE recommande d'associer largement l'ensemble des partenaires (État, opérateur.rice.s, collectivités territoriales) pour garantir la réussite de la réforme et son acceptabilité par l'ensemble de la société.**

#### **Recommandation 25 : Une politique globale indispensable**

L'examen de ce sujet a mis en évidence la complexité et l'articulation entre différentes politiques publiques (sociale, familiale, sanitaire, fiscale) qui nécessitent l'intervention d'une multitude d'acteurs et de structures (Etat, collectivités territoriales, opérateurs, CAF, Pôle emploi, MDPH...).

Par ailleurs, l'absence d'éléments chiffrés ne nous a pas permis de mener une étude de l'impact du dispositif sur l'économie et les finances publiques. La lutte contre le fléau que constitue la pauvreté doit être menée dans ce cadre.

- 👉 **Outre la réalisation de cette étude d'impact, pour rendre efficient le revenu minimum social garanti, le CESE recommande de mobiliser les politiques publiques et les acteur.rice.s, dans le cadre d'une architecture globale<sup>66</sup>, afin de mieux répondre aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité.**

<sup>64</sup> DREES, *Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, 2016 précarité.

<sup>65</sup> CESE, *Les mécanismes d'évitement fiscal et leurs impacts sur la cohésion sociale*, Antoine Dulin, 2016.

<sup>66</sup> Loi de 1998 et engagements OMD.



## Agriculture

Le groupe de l'agriculture est très sensible au sujet abordé par l'avis. La pauvreté et l'exclusion recouvrent, comme le précise le texte, des réalités multiples auxquelles n'échappent pas le milieu rural et la profession agricole.

Sur ces questions, et lorsque les agriculteurs sont hélas touchés par la précarité, les dispositifs actuels ne leur sont pas toujours facilement accessibles et nous menons des actions pour qu'ils le soient.

Le constat établi par l'avis permet de mieux comprendre les enjeux et les difficultés que rencontrent de trop nombreux concitoyens et l'importance de s'en préoccuper en améliorant le système et plus précisément en le simplifiant.

Les rapporteuses ont souhaité que le CESE fasse des propositions – précises et chiffrées – sur des sujets très divers qui touchent aux questions de dépendances, de jeunesse, ou encore d'emploi.

Le groupe avait exprimé, au cours des débats, par le biais d'amendements, nos interrogations sur certains points. Le texte, tel qu'il nous est proposé, ne lève pas ces interrogations.

Nous nous demandons quelles pourraient être les conséquences, par exemple, d'une absence d'obligation de déclaration trimestrielle des revenus, de la fin de la prise en compte du revenu du conjoint ou encore du non-recours sur succession.

Et nous craignons que les mesures proposées ne puissent pas être financées. Cette question est pour nous fondamentale. Prévoir une expérimentation, tester des solutions dans quelques départements permettrait peut-être de mieux évaluer l'impact financier et déterminer la charge pesant sur les contributeurs.

D'une façon générale, nous regrettons que les liens avec l'emploi ne soient suffisamment affirmés dans cet avis. D'autant plus que, pour nous, ces dispositifs doivent viser à une intégration pérenne dans une activité professionnelle. Et il nous aurait également semblé pertinent d'apprécier les résultats des politiques publiques concernées par ce texte avant même de vouloir bouleverser l'économie d'un système complexe et aux équilibres fragiles. Le groupe s'est abstenu.

## Artisanat

Si la France est l'un des pays les moins touchés par la pauvreté, grâce à son système de solidarité, ce constat ne saurait faire oublier la situation de nombreuses familles aux conditions de vie très difficiles en raison de la faiblesse de leurs ressources.

Dès lors, se pose la question de l'efficacité de nos politiques de lutte contre la pauvreté, et du système des minima sociaux en particulier, alors même que plusieurs dizaines de milliards d'euros y sont consacrés chaque année.

Les défauts de ce système sont bien identifiés et partagés. Il est à la fois complexe et illisible, assorti de conditions d'attribution très variables d'une allocation à une autre et de multiples contraintes administratives. Ainsi, les personnes précaires peuvent être confrontées à une insécurité de ressources et se décourager à faire valoir leurs droits.

Autre problème : l'aide monétaire apparaît bien souvent comme la seule réponse à la précarité. Une telle situation n'est pas acceptable ni pour les personnes en situation de fragilité économique et sociale, ni pour la crédibilité de notre politique.

Face à ces difficultés, l'avis propose de simplifier et de rendre plus cohérent le système en fusionnant l'ensemble des minima sociaux autour d'un revenu de base identique pour tous, à situation de ressources équivalentes. Il vise également à faciliter l'accès à ce revenu en levant un certain nombre de barrières administratives. Le groupe de l'artisanat approuve de telles orientations.

Surtout, il salue le souci d'associer ce « revenu minimum » à un accompagnement renforcé vers l'emploi. Pour le groupe de l'artisanat, cette dimension est essentielle pour sortir les personnes de la pauvreté et de l'isolement ; il est en effet crucial d'offrir aux titulaires d'un minimum social, la possibilité d'acquérir ou de retrouver au plus vite une autonomie financière suffisante. C'est pourquoi il importe d'articuler le bénéfice du revenu minimum avec l'entrée dans un programme d'insertion ou de réinsertion comportant formation et démarche active de recherche d'emploi, pour les personnes sans incapacité.

Toutefois, le groupe de l'artisanat constate que les résultats en ce domaine sont très insatisfaisants ; il considère donc que c'est sur ce pilier de l'accompagnement que les moyens humains et financiers doivent être mobilisés en priorité, dans une logique d'investissement social. Or, l'avis fait le choix de se prononcer pour une revalorisation des allocations en particulier pour les actuels titulaires du RSA ou de la Garantie jeunes, sans être toutefois en mesure d'en évaluer la charge financière.

Ainsi, l'évolution des règles de calcul pour un couple comme de la base ressources retenue pourraient renchérir fortement le coût de l'allocation correspondant aujourd'hui au RSA. Cela pose donc la question de la capacité des départements à y faire face ; l'avis n'y apporte pas de réponse.

De plus, l'avis n'aborde pas clairement le sujet de l'articulation du « revenu minimum » avec des revenus d'activité. Il n'examine pas non plus les évolutions à envisager pour rendre la reprise d'un emploi toujours plus avantageuse que la perception d'un revenu d'assistance.

Par conséquent, le groupe de l'artisanat s'interroge sur l'impact des propositions formulées, tant au niveau de leur efficacité au regard de l'insertion professionnelle des personnes que de leur soutenabilité financière. Ces deux éléments sont pourtant essentiels pour assurer l'acceptabilité de nos politiques publiques. Compte tenu de ses réserves, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

## Associations

Il y a quelques semaines à peine, ici même, nous commémorions ensemble les trente ans du rapport grande pauvreté et précarité économique et sociale du conseiller Wresinski. Trente ans plus tard, malgré les efforts produits par les pouvoirs publics, malgré l'engagement remarquable des acteurs sociaux, des bénévoles et des associations, nous voici à nouveau devant l'amer constat de l'incapacité de la sixième voire la cinquième puissance économique mondiale à éradiquer la pauvreté.

# Déclarations des groupes

---

Finalement, en trente ans, la précarité n'a pas changé de camp. Elle n'a pas non plus changé d'apparence, produisant toujours autant de casse humaine, nourrissant les mêmes discours de stigmatisation, de rejet, d'exclusion, opposant les jeunes aux plus anciens, les fonctionnaires aux salariés, les salariés aux chômeurs, les chômeurs aux étrangers, les étrangers aux sans-papiers, comme si notre société ne pouvait expier son incapacité à rendre réels des droits qu'elle affiche universels qu'en s'inventant chaque jour de nouveaux boucs émissaires.

L'enjeu de ce rapport est donc d'importance. Et il n'est pas que social, même si ce point reste naturellement prioritaire ; il est aussi sociétal puisque notre République affirme un objectif d'égalité des citoyens, d'égalité devant l'ensemble des droits sans stipuler qu'il y aurait de petits ou de grands droits : droits aux revenus bien sûr, à la santé, au logement, mais aussi à la culture, à l'éducation, aux vacances. Ou encore droit au bénévolat qui reste un droit et ne peut en aucun cas devenir une obligation en échange du versement d'une quelconque prestation sociale.

C'est donc bien la conjugaison des droits - au pluriel - au profit de chaque citoyen qui s'oppose aux précarités dont le projet d'avis nous rappelle que c'est le cumul qui génère la grande pauvreté. Lutter contre l'exclusion sociale nécessite donc de lutter contre l'exclusion citoyenne. Le groupe remercie les rapporteuses d'avoir accepté d'intégrer cette dimension dans cet avis.

Travailler sur la double question de la pauvreté et de l'exclusion produit des sentiments contradictoires. D'un côté la fierté de se sentir utile ; de l'autre l'impression de n'être que des réparateurs de la casse sociale. Dans ce paysage contradictoire, la lecture de cet avis entraîne plutôt à la fierté. Les analyses et les propositions qui en découlent sont concrètes et cohérentes. Bien sûr nous aurions pu aller plus loin ; encore eût-il fallu que nous ayons plus de temps ou que la période soit plus calme. Nous considérons donc que dans cet environnement la production est de qualité. Grâce à votre persévérance Mesdames les rapporteuses, mais aussi à l'opiniâtre et à l'humour du président Cordesse ainsi qu'au soutien sans faille de l'administration et la force des auditions, cet avis donne aux futurs nouveaux députés l'occasion de marquer leur début de mandat en prenant des décisions concrètes de lutte contre la précarité. C'est pourquoi le groupe des associations a voté l'avis.

## CFDT

Dès l'ouverture des travaux de notre commission temporaire, la CFDT a indiqué que le sujet de la saisine parlementaire n'était pas le revenu de base, universel et inconditionnel, mais la refondation de notre système de minima sociaux.

Un système dont plusieurs analyses, notamment le rapport Sirugue, constatent les insuffisances : personnes laissées sans ressources, non recours, hétérogénéité des minima, complexité administrative... Une situation qui appelle donc une réforme pour simplifier, décloisonner, rendre plus lisibles et accessibles ces dispositifs, progressivement construits dans un esprit de solidarité et de justice sociale.

Allouer un revenu est indispensable mais ne suffit pas pour garantir l'autonomie, l'insertion et la dignité. Il faut aussi un accompagnement des personnes, selon leurs besoins, notamment pour un accès effectif aux droits, aux services et infrastructures publics, à une

vie sociale, sur tous les territoires. Ce qui implique la coordination et la formation, en ce sens, des différents intervenants.

C'est bien vers un socle de couverture commune, assorti de compléments en fonction des besoins (insertion, handicap...) et accessible dès 18 ans, pour les jeunes ni en emploi, ni en étude, ni en formation qu'il faut aller. L'objectif des politiques publiques devant, en outre, rester l'accès pour tous à un emploi de qualité, facteur d'émancipation.

Les mutations profondes du travail, dues notamment aux transitions numérique et écologique, impliquent l'évolution de la protection sociale autour de droits sociaux attachés à la personne, dont le Compte personnel d'activité, pour la CFDT, doit être le support.

L'avis présenté aujourd'hui rappelle avec force que 8,8 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, sans que toutes aient accès aux minima sociaux, dont le nombre de bénéficiaires et ayant droit est de 7,4 millions et qui représentent moins de 1,2 % du PIB.

Nos débats en commission ont montré combien le sujet est sensible, même pour faire mieux, car c'est bien de cela dont il s'agit :

- il y a la complexité technique d'un regroupement des minima. Elle est dépassable avec une volonté politique ;
- il y a des garanties actuelles qui ne doivent pas reculer. On peut les préserver en prenant en compte des spécificités comme le handicap ou le vieillissement ;
- il y a l'impact économique de la solidarité. Si celle-ci est conçue comme un investissement social de long terme, elle devient un atout économique et acquiert une bonne part de son acceptabilité.

Tout cela, l'avis le prend en compte, y compris en prévoyant des études de faisabilité.

Notre seule réserve, c'est le montant du minima à 600 €, à la fois en progrès pour certaines prestations, mais éloigné, au moins pour une personne seule, d'un revenu qui permette un niveau de vie décent. Mais dans l'intérêt de ceux qui attendent une réforme, à laquelle cet avis contribuera, et pour que la réflexion avance vers d'autres étapes, il fallait, sur ce point aussi, un compromis. Il a été trouvé. La CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

Le monde est devenu de plus en plus irrationnel. La croissance et le développement ne portent plus l'idée du bonheur et de la sécurité. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit être menée par l'État par une politique sociale plus ambitieuse et plus juste.

Le groupe CFE-CGC défend une juste rémunération des efforts, des responsabilités et un partage équitable de la valeur ajoutée. Elle défend également un modèle social basé sur la répartition des efforts sans discrimination des bénéficiaires.

Au moment où notre pays renouvelle son exécutif gouvernemental, il est primordial et urgent d'aborder les préoccupations majeures de notre pays la pauvreté et l'emploi. Le groupe CFE-CGC a la conviction que ce sont là des priorités absolues pour tous les citoyens de notre pays.

Quelques préconisations ont particulièrement retenu notre attention :

# Déclarations des groupes

---

- la nécessité de sécuriser une allocation pour toutes les personnes en situation de précarité ;
- la garantie de verser un revenu minimal social sans aucune interruption à toute personne en situation de handicap, car chaque citoyen doit pouvoir assumer ses responsabilités familiales, sociales et citoyennes ;
- la simplification des démarches administratives avec un guichet unique ;
- la mise en œuvre de mesures ambitieuses afin de permettre une meilleure insertion des jeunes ;
- le droit à une rémunération équitable pour toutes et tous.

Le groupe CFE-CGC regrette que le sujet des prestations familiales sans condition de ressources ne soit pas dans ce rapport, pour toutes les familles y compris celles de l'encadrement.

Les préconisations proposées dans cet avis devront se traduire rapidement par des textes législatifs afin de réduire la pauvreté et les inégalités sociales, qui ne cessent de progresser dans notre pays.

En conclusion, une citation d'Alfred de Musset : « *Pour réussir, retenez bien ces trois maxime : voir c'est savoir, vouloir c'est pouvoir, oser c'est avoir* ». Le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

## CFTC

Dès le début de cet avis il apparaît la très grande complexité des minima sociaux. Les potentiels bénéficiaires de ces minima sont trop souvent confrontés à de grandes difficultés pour comprendre leurs droits et surtout les faire valoir. C'est pour eux un vrai parcours du combattant dans un labyrinthe de divers services publics. Les minima sociaux ont, certes, évolué mais se sont empilés sans tenir compte les uns des autres. Le moindre petit changement dans la situation du bénéficiaire et tout s'écroule.

Cet avis démontre que parmi les 9 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté dont 2 millions en grande pauvreté, beaucoup ne font pas appel de leurs droits car trop compliqué.

Cet avis explique la nécessité d'une réforme après avoir déterminé les causes de la précarité ainsi qu'identifié les personnes concernées (jeunes, personnes âgées, personnes en situation de handicap, demandeurs d'emploi, demandeurs d'asile, familles monoparentales). Cet avis démontre que les minima sociaux sont des outils indispensables contre la pauvreté et l'exclusion mais encore faut-il les connaître.

La CFTC soutient la création d'un revenu social minimum garanti préconisé dans cet avis. L'objectif est de compenser l'absence de revenus due à une situation de précarité, que ce soit par le non accès ou la perte d'emploi, une situation de handicap ou la vieillesse.

La CFTC insiste sur toutes les préconisations et particulièrement celles :

- simplifiant le système et son architecture pour améliorer l'accès aux droits ;
- fixant au revenu minimum un montant stable et permettant une vie décente ;
- favorisant l'émancipation des personnes et en permettant les solidarités familiales et sociales ;

- prenant en compte dès l'âge de 18 ans les jeunes ni en étude, ni en emploi formation.

La CFTC insiste pour que ce revenu soit attaché à la personne, octroyé sous condition de ressources et que son calcul ne tienne pas compte des prestations familiales ni aide au logement.

La CFTC soutient les préconisations qui permettent que ce revenu soit accompagné de manière pédagogique et le plus simplifié possible afin d'éliminer les non-recours.

Elle appuie les préconisations permettant que ce Revenu minimum social garanti ne soit pas une fin en soi, mais une transition pour pouvoir rebondir. Comme il est dit dans cet avis, il doit être assorti d'une démarche d'insertion sociale et donc être inclusif. La CFTC a voté cet avis.

## CGT

Lors de la saisine du Président de l'Assemblée nationale, la CGT a invité à la prudence en raison de la nature clivante du sujet, du contexte électoral et du risque d'instrumentalisation du CESE.

Avec d'autres, elle a demandé un état des lieux préalable. Il ne suffit pas en effet pour invalider un système existant de le présenter comme complexe, illisible et n'ayant pas l'assentiment d'une partie de l'opinion publique.

Lors de la commémoration de l'avis du père Wresinski, la CGT rappelait la nécessité d'évaluer les politiques publiques en œuvre dans notre pays, comme le préconise d'ailleurs la résolution du CESE du 14 février 2017. Elle soulignait également que le niveau de la misère exigeait de sortir du carcan de la rentabilité financière.

Au regard de cette exigence, trois dates marquantes :

- 1987, lors de l'avis du père Wresinski, le pays compte 2,5 millions de pauvres ;
- 2003, Didier Robert écrit son avis dans un contexte où ce sont 4 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté ;
- 2017, ce sont 9 millions de personnes qui sont frappées par l'exclusion et la pauvreté.

Lutter contre la pauvreté en refusant d'analyser ce qui l'engendre est un non-sens. La CGT rejette une construction qui acte un sous-emploi structurel, générateur de misère et d'insécurité sociale. Elle refuse cette fuite en avant et rappelle l'urgence de répondre aux besoins des populations, de leur construire une nouvelle mise en sécurité sociale par des politiques d'une toute autre nature.

Plusieurs remarques sur le fond :

- la simplification des minima sociaux ne passe pas obligatoirement par leur fusion ;
- il est aberrant d'indiquer que les montants des minima sont inférieurs au seuil de pauvreté et de proposer un Revenu minimum social garanti à 600 euros, tout en affirmant qu'il permettra à chacun, chacune de mener une vie décente !
- une allocation unifiée à 600 euros se transformera nécessairement en une trappe à pauvreté, car cela implique que la revalorisation de l'allocation adulte handicapé

# Déclarations des groupes

et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées se fera sur cette base, fragilisant les compléments au RMSG pour handicap ou vieillesse ;

- nous attirons l'attention sur l'inégalité de traitement dans la prise en compte des revenus des couples mariés, pacsés ou concubins, avec le risque d'une extension à l'ensemble des prestations sociales.
- la CGT dénonce enfin un projet discriminatoire, créant un minimum spécifique et inférieur pour les demandeurs d'asile.

Manifestement, cet avis cherche, sans y parvenir, à répondre positivement à une commande visant à démontrer l'obsolescence des fondements de la construction des minima sociaux. Il est d'autant moins abouti qu'il ne traite ni des impacts, ni des modes de financement qu'il suppose. Le CESE aurait dû être plus prudent dans sa proposition de mise en place d'un Revenu minimum social garanti et prendre le recul indispensable pour traiter de l'opportunité et des conséquences d'une telle évolution. Il aurait également dû affirmer que d'autres voies méritaient d'être étudiées, afin de couvrir l'ensemble des besoins et notamment ceux d'une jeunesse de plus en plus confrontée à la précarité. En conséquence, la CGT n'a pas voté favorablement l'avis.

## CGT-FO

Si les situations de non recours au droit sont incontestables en matière de minima sociaux, rien ne permet d'affirmer que leur fusion totale ou partielle en faciliterait l'accès. C'est pourtant ce dont cet avis tente de nous persuader. Sans revenir longuement sur les questions du calendrier du traitement de cette saisine, le groupe FO réitère ses réserves sur l'opportunité d'un traitement accéléré de la question. Il n'existait en effet aucune urgence à émettre un avis suite à cette saisine parlementaire dont le moins que nous puissions dire est que le délai imparti pour y répondre était loin d'être dénué d'arrière-pensées.

Pour le groupe FO, la sagesse aurait au contraire commandé de reporter la suite des discussions et la plénière au-delà des échéances électorales ne serait-ce que dans un souci de sérénité des débats.

Pour en venir au fond, l'objet de la saisine se cantonnait aux conditions de mise en place d'un revenu minimum garanti se substituant aux minima sociaux actuels. Cependant, et bien qu'il soit précisé dans le texte que le revenu minimum garanti n'est pas le revenu universel faisant débat par ailleurs, cet avis déborde très largement de la lettre de saisine. Ainsi, au cours des débats, il est apparu assez vite que cet avis allait servir de prétexte à l'ouverture de réflexions beaucoup plus larges notamment s'agissant d'une individualisation souhaitable de la fiscalité et des prestations familiales au motif que le système nuirait à l'autonomie des jeunes et des membres d'un couple. De ce point de vue, il y a un lien avec un autre dossier, à savoir le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, contesté par ailleurs.

De plus, s'il est important de rappeler les termes du préambule de la constitution de 1946 en matière de solidarité de la Nation à propos des bénéficiaires des minima sociaux, tout aussi pertinent aurait été le rappel du droit à l'emploi figurant aussi dans le préambule précité.

S'agissant des préconisations, le groupe FO considère que celle de la dématérialisation des demandes d'aide ne constitue aucunement une urgence malgré toutes les précautions dont elle est entourée. Alors même que les personnes en situation de précarité ont au contraire besoin de proximité, le tout numérique, loin d'améliorer l'accès, risque de le compliquer et d'accentuer le sentiment de solitude des demandeurs sous réserve qu'ils disposent d'un accès internet. L'automatisation du versement apparaît sans aucun doute comme une amorce de solution au non recours au droit. Qu'il soit nécessaire en effet de simplifier les conditions d'accès, personne ne le conteste. Faut-il pour autant fusionner les minima sociaux de manière totale ou partielle ? L'avis pose d'emblée la fusion partielle comme source de meilleur accès mais n'aborde en rien les risques de diminution des sommes perçues en totalité pour les bénéficiaires de plusieurs catégories de minima sociaux. De même, l'attachement du revenu minimum à l'individu remet en cause sans le dire l'ensemble des politiques sociales familiales et fiscales.

S'agissant des dernières préconisations, le groupe FO juge ambiguë la stigmatisation de la fraude sociale, regrette que les partenaires sociaux ne soient pas cités en tant qu'acteurs de la gestion des minima sociaux. Enfin, comme l'avis le souligne lui-même l'absence d'éléments chiffrés ne permet pas une étude d'impact du dispositif sur l'économie et les finances publiques mais surtout sur la situation des bénéficiaires.

Pour ces nombreuses raisons et parce que l'avis navigue entre une fusion mal définie et un revenu universel en préparation, FO considère, nonobstant le travail des rapporteurs dans un délai restreint, qu'il faut remettre l'ouvrage sur le métier. Dans ces conditions le groupe FO s'est abstenu sur cet avis.

## Coopération

Les entreprises coopératives et participatives ont toujours porté les valeurs d'émancipation par le travail, en en faisant le vecteur clé de la progression sociale de l'individu et de toute collectivité.

« *Émancipation : action de s'affranchir d'un lien, d'une entrave, d'un état de dépendance, d'une domination, d'un préjugé* », nous rappelle Le Larousse.

Le Revenu minimum social garanti proposé dans cet avis poursuit cette finalité à plusieurs titres.

Émancipation par un revenu garanti et stable, permettant aux personnes en situation de vulnérabilité et de fragilité de vivre avec un minimum de dignité, tout en gardant comme objectif premier d'aider chacun.e en capacité de travailler à trouver ou retrouver un emploi.

Émancipation de chaque individu en allant vers un revenu minimum attaché à la personne. Il s'agit là d'éviter des situations de dépendance forcée pour une femme ou un jeune, en garantissant une autonomie économique lui permettant d'affronter des ruptures subies ou nécessaires. En prenant en compte les jeunes dès 18 ans, ni en emploi ni en études ou formation, notre assemblée reconnaît l'importance qui doit leur être accordée en matière de solidarité nationale, non seulement en terme de revenu minimum, mais aussi d'accompagnement social et éducatif.

# Déclarations des groupes

---

Émancipation par rapport à la complexité des dispositifs actuels, pour permettre à chaque bénéficiaire de comprendre ce à quoi il a droit, avec une plus grande simplicité pouvant conduire à terme à une automatisation du droit et du versement.

Il ne faut pas non plus négliger l'articulation indispensable avec les politiques familiales, de logement ou de mise en cohérence avec les droits connexes en matière de santé notamment, et qui nécessiteront de réelles études d'impact.

Et surtout émancipation par une démarche d'accès à l'emploi, en affirmant la vocation inclusive du RMSG. Le groupe de la coopération salue le travail formidable de toutes les associations qui accompagnent le projet personnel de chacun vers l'insertion économique et sociale, mais aussi de façon plus globale en matière d'éducation, de culture... pour sortir du terrible phénomène de cumul des précarités.

Si le Revenu minimum social garanti pourra permettre d'aider des personnes en situation de précarité, il leur restera à faire face à une énième difficulté : celle des préjugés dont elles sont victimes. Cette émancipation là nous concerne tous. La réalité des chiffres doit nous aider à sortir de la méconnaissance : une enveloppe de 25 milliards d'euros par an pour les minima sociaux, c'est 1,1 % du PIB. Est-ce vraiment trop ou plutôt trop peu pour un véritable pacte inclusif ? Le minimum est certainement de le porter comme un investissement indispensable dans une société où les inégalités ne cessent de se creuser.

Le Conseil a démontré que la grande pauvreté interroge les fondements même de notre société et qu'elle ne saurait être combattue que par un engagement de tout le corps politique et social. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

## Entreprises

Près de 9 millions de personnes vivent en France sous le seuil de pauvreté. Quelles qu'en soient les raisons, ce n'est acceptable par personne.

Clarifier, simplifier, donner de la cohérence à l'enchevêtrement de ces dispositifs, telle est l'ambition de cet avis. L'actualité a rendu l'exercice particulièrement périlleux. Il ne fallait pas se perdre dans la technique, ne pas refuser les questions de fond ! Et pour autant, ne pas rester au seul niveau des principes en ignorant les conséquences financières et les modalités pratiques.

La commission, sous la Présidence ô combien résiliente d'Alain Cordesse, nos rapporteuses, à l'opiniâtreté sans faille, Marie-Aleth Gard et Martine Vignau, ont su tracer la route entre ces deux écueils, évitant la caricature d'un monde qui se diviserait entre les généreux et les égoïstes, entre les réalistes et les rêveurs ou bien encore entre ceux qui veulent refaire le monde et ceux qui se résigneraient seulement à le voir tel qu'il est.

À quoi avons-nous abouti ? Aucune réponse facile ; pas de solution miracle ! Les conseillers participant ont bien compris que nous ne saurions épuiser le sujet en quelques semaines et sans pouvoir faire appel à des études précises pour en mesurer toutes les conséquences. Trop de conditions, trop de modes de calcul différents, trop de complexité pour des personnes déjà fragilisées. Les simplifications proposées devront permettre d'améliorer l'accessibilité du système autant que son acceptabilité sociale, tout en réduisant les coûts de sa gestion.

La commission a aussi acté le principe d'un accompagnement vers le retour à l'emploi. La question du RMSG pour les « Neets » ne peut se concevoir sans une action volontariste sur l'accès à la formation et l'insertion professionnelle. Faut-il rappeler que la première des dignités consiste à pouvoir vivre des fruits de son travail ? Ces points sont essentiels et beaucoup de personnes auditionnées ont insisté sur le fait que le RMSG ne pouvait être une fin en soi, mais plutôt une étape vers le retour à l'autonomie.

Il y a quelques semaines, notre assemblée votait une motion sur la lutte contre la grande pauvreté. Cet avis sur le RMSG se situe dans la continuité de ce vote. Il marque une étape sur le chemin de notre réflexion partagée sur la question de l'inclusion économique et sociale des personnes en grande précarité. Ouvert à ce débat, le groupe des entreprises a pris, et continuera de prendre toutes ses responsabilités.

Encore faut-il que les conditions nécessaires à la création massive d'emplois soient réunies. Les régimes sociaux devront sans doute redéfinir leurs équilibres économiques pour cela, en tenant compte de l'importance, actuellement, des déficits et dettes dont la charge pèse sur les perspectives de croissance. Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises a voté cet avis.

## Mutualité

Les dernières décennies ont vu de profondes évolutions, démographiques, dans l'organisation du travail, dans l'accélération des progrès technologiques et médicaux, et l'irruption de la révolution numérique, évolutions qui ont profondément transformé les besoins et donc les attentes de la population. C'est ainsi que nous assistons à une double mise en cause de nos interventions, interrogations sur leur efficacité, et, au-delà, doutes sur leur légitimité même et donc sur celle des prélèvements obligatoires.

La Mutualité française se félicite donc de ce premier travail sur le Revenu minimum social garanti qui s'inscrit dans une réflexion plus large d'adaptation, de reconstruction même de notre système de protection sociale. Il ne concerne aujourd'hui que les minima sociaux, avec quelques conséquences sur les prestations maladies comme l'illustre la proposition d'étude pour une éventuelle extension de la CMU-C... qui ne peut évidemment tenir lieu de réflexion sur l'architecture de l'assurance maladie, obligatoire comme complémentaire.

Cette remarque nous conduit à souhaiter une démarche identique à celle entamée avec le Revenu minimum social garanti pour aborder enfin la question de l'accès aux soins en dépassant les seules questions de la solvabilisation pour s'intéresser à l'organisation de l'offre et aux parcours des patients.

Les enjeux sont en effet les mêmes : renforcer l'accès, améliorer l'efficacité des dispositifs et en conséquence leur acceptabilité.

L'efficacité suppose une meilleure anticipation des évolutions pour éviter le décalage permanent entre des dispositifs bâtis pour des situations dépassées. Le sens des échanges intrafamiliaux entre générations, et particulièrement l'importance des aides des grands parents vers les petits enfants montrent concrètement quels sont les besoins les plus criants. La prise en compte des besoins des jeunes doit être la première priorité d'un dispositif nouveau.

# Déclarations des groupes

---

Nous souhaitons aussi insister sur un autre point. Si la lutte contre la fraude est une obligation, pour des raisons à la fois morales et d'acceptabilité des dispositifs, il convient de rappeler que la fraude sociale demeure fort heureusement faible, qu'elle n'est que minoritairement le fait des bénéficiaires des prestations et surtout qu'elle est sans commune mesure avec l'importance du non-recours aux droits qui doit être le fil rouge de toute réforme.

Le groupe de la mutualité est aussi soucieux de prolonger la réflexion sur la question de l'individualisation qui ne nous semble pas définitivement tranchée dans le projet d'avis et nécessite une articulation entre les approches fiscales et sociales.

Enfin, il tient à rappeler ses réserves sur l'exclusion de la possibilité d'un recours sur succession dans le cadre du Revenu minimum social garanti question qui, elle aussi, nécessite une approche coordonnée entre les dispositifs fiscaux et sociaux.

Les conditions du travail autour de cette saisine n'ont pas permis de débats suffisants sur ces questions pourtant structurantes. Cette observation ne remet évidemment pas en cause le travail remarquable accompli et l'engagement des deux rapporteuses et du président de la commission temporaire, mais doit nous conduire à anticiper davantage sur des sujets au cœur de nos missions afin d'être mieux armés face à des demandes dans des délais très contraints. Le groupe de la mutualité a voté positivement le projet d'avis.

## **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et Environnement et nature**

*« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».* Voilà ce qui est inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946.

70 ans après, 8,8 millions de personnes vivent encore sous le seuil de pauvreté. Ce projet d'avis, longuement débattu en commission, est la première étape de notre résolution votée par notre Assemblée il y a deux mois et nous nous en réjouissons.

La complexité du système d'aides est aujourd'hui dissuasive et ne permet pas de réduire la grande pauvreté, il est donc urgent de le réformer. Nous avons réussi, après de passionnants débats, à proposer la mise en place d'un Revenu minimum social garanti comme socle d'une refonte des minima sociaux en misant sur la simplification des critères et l'accompagnement de tous dans une démarche d'insertion sociale et si possible professionnelle. Les groupes des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et environnement et nature s'en félicitent et remercient les rapporteuses, le président et l'ensemble des membres de la commission. Nous souhaitons insister sur trois préconisations particulières.

Il aura fallu de nombreuses années de discussion dans notre assemblée pour que nous puissions arriver à ce qui fait consensus aujourd'hui : l'ouverture de ce revenu minimum dès 18 ans, pour les personnes ni en emploi, ni en formation. Nous ne pouvons plus laisser une partie de la population en dehors du droit commun et les considérer comme des citoyen.ne.s à part. Nous devons arrêter de les mettre dans des cases ! Plusieurs études l'ont montré, l'accès au RSA n'est pas désincitatif face au travail. Comment peut-on croire que des personnes se satisfont de vivre avec 535 euros par mois ? Ce sont aujourd'hui les jeunes qui

sont le plus touchés par la pauvreté : 1 jeune sur 5 vit en dessous du seuil de pauvreté et un quart des personnes vivant dans la rue ont entre 18 et 29 ans. Nous nous réjouissons donc que le CESE se prononce enfin pour un accès aux minima sociaux à partir de 18 ans, avec une attention particulière aux jeunes sortants de la protection de l'enfance, qui trop souvent subissent à 18 ans l'arrêt des aides des conseils départementaux. C'est un premier pas qu'il faudra poursuivre en prenant en compte la question des jeunes en études et en formation. Trop de jeunes aujourd'hui renoncent à des études ou les arrêtent trop rapidement parce qu'ils vivent dans la précarité. Notre assemblée doit mener un travail sur ce sujet et accepter de réformer notre modèle de protection sociale, nos politiques familiales et fiscales.

Deux autres points nous semblent également importants à souligner : la contractualisation et l'accompagnement vers l'emploi corrélés à ce revenu minimum. Au-delà des jeunes, toute personne en situation de précarité a besoin d'accompagnement, car il conditionne la réussite d'un parcours. La Garantie jeunes, comme modèle de cet accompagnement, souhaitée dans plusieurs avis de notre assemblée - *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, CESE, rapporteur A. Dulin (juin 2012) et *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes – avis de suite*, CESE, rapporteur A. Dulin (mars 2015) - est une avancée. Il serait d'ailleurs intéressant de réfléchir dans l'avenir comment ce modèle d'accompagnement réservé aujourd'hui aux jeunes soit étendu à l'ensemble des bénéficiaires du RMSG. Il est en effet indispensable de renforcer les moyens aujourd'hui alloués à l'accompagnement.

Enfin, l'amélioration de la coopération entre différents acteurs (professionnels, institutions, associations...) afin de développer une culture commune du travail social tenant compte des spécificités des uns et des autres nous paraît également importante.

Nous sommes heureux que notre commission se soit mise d'accord sur un montant pour le futur RMSG, 600 euros, qui peut nous sembler encore insuffisant au regard du seuil de pauvreté pour une personne seule fixé à 840 euros. Nous sommes bien évidemment conscients des enjeux budgétaires mais il nous faut sans doute changer notre logiciel et considérer la lutte contre la pauvreté comme un investissement et non comme une charge pour nos sociétés. Permettre à des personnes de vivre décemment, de reprendre confiance en soi, de regagner de l'estime de soi est avant tout un puissant créateur de richesses et un atout pour notre cohésion sociale. La réforme des minima sociaux ne pourra se faire qu'en ajustant l'ensemble des politiques sociales et fiscales qui y sont liées.

Nos deux groupes ont donc voté cet avis et souhaitent à Marie-Aleth Grard et à Martine Vignau plein de succès pour convaincre le futur gouvernement et parlementaires à mettre en œuvre rapidement ces réformes.

En conclusion, nous avons évité, à juste titre, qu'il y ait confusion entre les minima sociaux et leur nécessaire réforme et les questions posées autour du revenu universel. Nos travaux en commission étant terminés, nous souhaitons que notre assemblée reprenne l'étude commencée il y a un an sur le revenu universel. En effet, la question de l'autonomie et de l'émancipation de chacun.e dans notre société, confrontée à l'urgence écologique et à la robotisation est un enjeu majeur. Cette question mérite une réponse d'ensemble qui doit prendre en compte les nouvelles formes de travail autres que le salariat classique, l'engagement en faveur de l'intérêt général, l'économie collaborative et la transition écologique dans les territoires.

## Outre-mer

La question d'un Revenu minimum social de base garanti est, aujourd'hui, tout à fait pertinente même dans la période actuelle, tant il est vrai que l'accroissement de la richesse de notre pays va malheureusement de pair avec l'accroissement de la grande pauvreté et de la précarité pour bon nombre de nos concitoyens.

Le constat montre que les minima sociaux, tels qu'ils existent aujourd'hui, ne remplissent pas leur office et que la création d'un revenu de base monétaire regroupant diverses prestations pour contribuer à lutter contre la grande pauvreté, dans la logique du rapport Wresinski et de la récente résolution de notre assemblée du 14 février 2017, est une nécessité.

Vu de l'Outre-mer, il faut pourtant relever que ce revenu de base qui répond à nos principes constitutionnels ne s'appliquera pas dans tous nos territoires, notamment dans les territoires certaines collectivités qui n'auront pas en l'état les moyens de l'instituer, ou à Mayotte où les prestations servies ne sont pas du même niveau que dans les autres départements.

Après un rapport parlementaire sur le même sujet, l'état des lieux fait par l'avis sur la situation actuelle et ses problématiques apparaît éclairant et riche. Mais il est bon de souligner, comme le fait l'avis, qu'un revenu monétaire de base est un élément nécessaire mais non suffisant dans la lutte contre la pauvreté et qu'il doit être assorti d'une politique d'accès aux droits fondamentaux assurant une véritable insertion sociale.

De ce point de vue, force est de souligner que les petites économies insulaires peinent, faute de compensations suffisantes et des handicaps structurels, à offrir aujourd'hui des perspectives d'insertion par le travail. Là encore, le respect de nos principes constitutionnels appelle la République à faire plus et surtout mieux. Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

**Gérard Aschieri** : « L'élaboration de ce projet d'avis n'a rien eu d'un long fleuve tranquille et on peut le comprendre.

Le débat en effet est légitime. D'abord parce que le paysage des minima sociaux en France, résultant d'une accumulation de politiques diverses, est d'une grande complexité, avec des dispositifs multiples, aux règles et aux finalités hétérogènes, qui s'articulent plus ou moins bien avec d'autres dispositifs plus généralistes. Ensuite parce que, comme nous l'avons vu lors du 30<sup>e</sup> anniversaire du rapport Wresinski, la lutte contre la grande pauvreté et la précarité doit relever de la convergence de politiques multiples, de santé, d'emploi, d'éducation, de logement, famille etc. Et qu'il est difficile de penser la question des minima sociaux indépendamment de ces politiques. Enfin parce que le débat politique actuel n'aidait pas à cerner les contours du problème et parce que les délais impartis à ce travail ne permettaient pas assez son indispensable approfondissement.

Pourtant il était important d'aboutir tant la diversité de ces minima peut se révéler un obstacle pour ceux qui en ont besoin et tant leur niveau actuel est dans la plupart des cas éloigné du seuil de pauvreté. Et l'enjeu n'est pas seulement d'assurer aux plus précaires une

légitime solidarité mais aussi et surtout de contribuer à rendre effectif leur accès aux droits et singulièrement contribuer à améliorer leur accès à l'emploi.

Le texte final ne ferme pas le débat. Le premier mérite du projet qui nous est présenté est selon moi de se placer dans une logique de droits fondamentaux, et, ce faisant, de bien cerner le problème et délimiter l'objectif : assurer à ceux qui connaissent la plus grande fragilité économique un droit effectif à un minimum de ressources garanti, stable et lié à la personne.

Le second mérite est de proposer un dispositif raisonné et cohérent qui part de l'existant, en tient compte, laisse des questions ouvertes et en même temps permet une amélioration réelle, quoique limitée, de la situation, qu'il s'agisse du montant ou des procédures pour en bénéficier ; et dans ce dispositif je ne peux qu'approuver la volonté de prendre en compte les jeunes, particulièrement ceux qui ne sont ni en emploi ni en formation.

Le troisième mérite est à mes yeux le souci de lier ce minimum social garanti à des politiques d'accompagnement vers l'emploi, condition indispensable pour sortir durablement de la précarité et être partie prenante de cette « société des semblables » qu'évoque la première partie du texte.

En lisant ce projet et les multiples références qu'il fait à des avis antérieurs, anciens ou récents, on s'aperçoit combien a existé un travail constant de notre assemblée sur la lutte contre la précarité et l'accès aux droits sociaux. Si nous l'adoptons nous nous placerons dans la continuité de ce travail et, je l'espère, nous ouvrirons sans doute la voie pour aller plus loin ».

**Jean-Louis Cabrespines** : « Aborder cette saisine sur un revenu minimum dans un contexte où cette question est centrale dans le débat électoral de notre pays était une gageure qui pouvait nous conduire sur des chemins partisans.

Il n'en fut rien et, à part une interruption nécessaire pour remettre au cœur de nos travaux ce que nous avons à échanger, nous avons pu mener une réflexion sereine aboutissant à des propositions concrètes.

Si l'attribution d'un revenu est, bien entendu, la possibilité de donner des moyens financiers pour une certaine forme d'autonomie, la manière dont cela est fait comme ce qui sous-tend cette attribution est fortement porteur d'une manière de concevoir la justice sociale, la répartition de la richesse, la possibilité donnée à chacun de vivre et de participer à l'évolution de la société.

L'avis qui nous est présenté a choisi de privilégier une approche systémique prenant en compte l'ensemble des éléments constitutifs de la vie de chacun avec un focus précis pour chaque problématique, montrant ainsi la complexité d'une appréhension globale de la question d'un revenu identique pour tous ceux qui peuvent ou doivent en bénéficier.

Cela démontre qu'une allocation ne peut pas se réduire au seul positionnement de la personne en fonction d'une difficulté constatée.

Traiter du revenu minimum, c'est savoir prendre en compte l'ensemble des difficultés, c'est savoir analyser des situations imbriquées et pouvoir mettre en corrélation des réponses multiples. L'exclusion est toujours vécue dans ses dimensions sociale, sociétale, psychologique et affective.

# Déclarations des groupes

---

La place des institutions et des modalités de gestion des minima sociaux est au cœur de la possibilité d'y accéder pour les personnes. La disparité des minima sociaux avec des réglementations différentes peut mettre les personnes dans un état de dépendance et de perte d'autonomie ou au contraire les aider à participer au développement de notre pays.

Il y a nécessité de permettre que chacun puisse s'exprimer en tant que citoyen et retrouve l'estime de soi : « *avoir des moyens convenables d'existence et de vivre à égale dignité* » dit cet avis.

L'avis présenté démontre bien le besoin de révision des réponses existantes, qui furent élaborées au fur et à mesure que se présentaient des situations complexes et l'évolution dans la société.

La question des minima sociaux est étroitement liée au contexte économique et social et à l'évolution de la prise en compte des personnes au regard de la manière dont est abordée la pauvreté dans la société. Il n'y a pas de commune mesure entre les bonnes œuvres du début du XX<sup>e</sup> siècle et la prise en compte de la pauvreté comme un des facteurs de justice sociale et comme une des grandes causes mondiales.

Le rapprochement des 10 minima sociaux montre bien cette nécessaire constitution d'un pacte social inclusif dans lequel les bénéficiaires ne se sentent pas redevables et ceux qui contribuent seulement financeurs. Il est important de permettre à chacun de trouver et de vivre sa place de citoyen à part entière.

Pour cela, les pistes proposées s'inscrivent dans une démarche qui doit être globale en impliquant l'ensemble des acteurs, au-delà du seul regroupement mécanique de tous les minima en un seul.

Il faut construire avec la personne son avenir et faire du RMSG un outil de (re)constitution de l'estime de soi et d'expression de sa place de citoyen en travaillant sur son projet personnel et professionnel.

Cela demande que se mettent en place tous les moyens d'un réel accompagnement pour donner sens au RMSG en associant tous les partenaires pour éviter que nous ayons un dispositif sous utilisé en raison de sa complexité.

Le travail mené dans la commission temporaire a été vif et plein de débats tant la question des revenus minimum et leurs approches différenciées sont des sujets très inscrits dans ce que chacun considère comme prioritaire pour tenter d'éradiquer la pauvreté.

Je veux remercier le Président qui a su préserver la qualité des échanges et qui les a conduits de manière à ce qu'ils se déroulent dans une certaine sérénité.

Je veux aussi remercier les deux rapporteuses qui, quelquefois avec une certaine fermeté, ont permis que nous rendions une proposition construite et étayée. Je voterai, bien entendu, cet avis ».

## Professions libérales

En 2016, la France est redevenue la cinquième puissance économique mondiale. Nous ne pouvons que nous en féliciter, mais l'heure n'est pas vraiment à la célébration car de nombreuses difficultés subsistent encore telles que l'augmentation du chômage de longue

durée, le développement des contrats dit « atypiques » ou l'accentuation de la précarité chez les personnes âgées et les familles monoparentales...

Aujourd'hui, 8,8 millions de personnes, soit un français sur sept, vivent sous le seuil de pauvreté et disposent d'un revenu mensuel inférieur à 1 008 € pour une personne seule.

Les minima sociaux ont pour objectif de compléter la protection sociale. Ils représentent un coût global annuel de 24,3 milliards d'euros. En 60 ans, un véritable « *maquis des aides sociales* » s'est installé pour les 4,1 millions de bénéficiaires, tout en devenant une véritable « usine à gaz » pour les administrations gestionnaires.

La nécessité d'une réforme s'impose donc pour moderniser et simplifier les minima sociaux et garantir aux bénéficiaires une équité de traitement. C'est bien l'objet du Revenu minimum social garanti, qui vise à éradiquer la grande pauvreté en assurant un minimum aux plus démunis.

S'il s'agit de garantir un revenu stable, de simplifier l'accès au revenu garanti et d'inscrire le revenu dans une démarche d'accès à l'emploi... les professions libérales ne peuvent être que d'accord.

Cependant, rappelons la principale réserve qui a fait l'objet de longs débats en commission : alors que 2/3 des Français refusent une hausse de leurs impôts pour financer l'augmentation du Revenu de solidarité active (RSA), le financement sera incertain et risque de plomber les finances publiques.

Malgré cela, la solidarité des Français envers les personnes en difficulté semble intacte. Selon une étude de la DREES de janvier 2017, le principe d'un minimum social plus élevé que le RSA pour les personnes dépendantes ou en situation de handicap est très largement approuvé et une majorité souhaite même que le RSA soit augmenté.

Le groupe des professions libérales souhaite insister sur deux points :

- d'une part, la préoccupation d'insertion vers et dans l'emploi. Le travail reste quand même, et pas seulement pour des raisons financières, le moyen le plus efficace d'insertion sociale ;
- d'autre part, l'articulation d'un revenu minimum avec l'obligation alimentaire. Si la collectivité doit effectivement intensifier sa lutte contre la pauvreté, les institutions ne doivent pas participer au délitement des solidarités les plus élémentaires, au premier rang desquelles la solidarité familiale. Le risque serait trop grand de s'en remettre entièrement à l'État. Chacun serait isolé, à la merci des coupes budgétaires, et des aléas hélas possibles.

Au-delà, est-ce vraiment la société à laquelle nous aspirons ?

Face à la précarisation croissante à laquelle sont confrontés beaucoup de Français, dont les travailleurs indépendants, ne l'oublions pas, le Revenu minimum social garanti peut redonner de l'espérance, pour peu qu'on s'en donne les moyens, notamment par une réforme des systèmes de protection sociale et de l'imposition. C'est pourquoi, malgré la réserve sur le financement, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

# Déclarations des groupes

---

## UNAF

« Le système de redistribution français affiche des performances globalement satisfaisantes en comparaison d'autres pays européens. Toutefois, la complexité des prestations sous condition de ressource et le manque de coordination des acteurs pèsent sur les taux de recours et conduisent à des incohérences. Certaines catégories de foyers sont particulièrement touchées, notamment les jeunes et les familles monoparentales. » C'est le constat dressé par le Conseil d'analyse économique le 4 avril dernier, qui rejoint largement l'avis du CESE. L'heure n'est donc plus aux rapports et aux analyses supplémentaires. La réforme doit être guidée par un triple objectif : un revenu permettant aux familles concernées de vivre dignement, un accompagnement pour leur permettre une insertion sociale et professionnelle et une simplification dans l'attribution des droits pour éviter un taux trop élevé de non-recours.

Pour répondre à ces trois objectifs, l'avis propose la création d'un Revenu minimum social garanti avec 24 recommandations articulées autour de 4 axes : la stabilité du revenu, un accès simplifié, un accompagnement social et vers l'emploi et une meilleure acceptabilité par tous.

Le groupe de l'UNAF note des recommandations courageuses au premier rang desquelles se trouvent le calcul du Revenu minimum social garanti sans prise en compte des prestations familiales, ni des aides au logement. La solidarité nationale vis-à-vis des plus démunis ne doit pas conduire à donner d'une main pour reprendre de l'autre. Il convient de ne pas confondre entre politique sociale et politique familiale. Toutes les politiques dont ces personnes sont bénéficiaires doivent jouer pleinement et en complémentarité.

Le groupe de l'UNAF tient à souligner la difficulté du Revenu minimum social garanti à mieux prendre en compte les spécificités des personnes atteintes de handicap ou bénéficiaires de l'ex minimum vieillesse. Il constate que le projet d'avis a élargi le champ de l'intervention des minima sociaux en ouvrant le Revenu minimum social garanti aux jeunes, ni en emploi, ni en formation, sans soutien financier de leurs parents. Il fait ainsi une entorse à la commande du président de l'Assemblée nationale mais apporte une première réponse nécessaire au risque élevé de pauvreté pour certains jeunes de 18 à 24 ans.

Le groupe de l'UNAF regrette que l'avis n'ait pas eu le temps de rappeler que, contrairement aux idées reçues, les comparaisons européennes montrent que les aides attribuées sans condition de ressources sont la meilleure arme pour lutter contre la pauvreté. Une stratégie de réduction de la pauvreté se limitant à des aides ciblées peut trouver d'importantes limites (non recours aux aides, coûts de gestion importants, perte de légitimité de l'aide). Pour le groupe de l'UNAF, la politique familiale universelle est en elle-même un élément fort de prévention de la pauvreté. Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

Si certains se sont interrogés sur l'opportunité que le CESE réponde à la saisine du président de l'Assemblée nationale sur le Revenu minimum social garanti, ce n'est assurément pas à l'UNSA qu'ils se trouvent.

Quel sens pourrait bien avoir en effet cette interrogation dans une France, sixième puissance mondiale, où, pour ne citer que quelques exemples, plus de 14 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, dont 3 millions d'enfants, où le chômage de longue durée touche plus de 44 % des chômeurs recensés, où plus de 2 millions de jeunes de la tranche 15-29 ans ne sont ni en emploi, ni en formation, où près de 2 millions de travailleurs sont des travailleurs pauvres, ou, encore, où seuls 20 % des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé sont en emploi ?

Alors, oui, dans une telle situation, cet avis est non seulement le bienvenu mais il représente pour l'UNSA une étape décisive dans la réorganisation des moyens et des processus d'aides pour permettre à toute personne en situation de précarité économique d'avoir des conditions de vie plus dignes et équitables et porteuses autant que possible d'évolutions inclusives.

Plusieurs points fondent le soutien de l'UNSA à ce travail.

L'avis s'est tout d'abord attaché utilement à construire une nomenclature plus lisible et cohérente avec les transformations de notre société, et donc plus légitime.

Les études d'impact proposées pour en mesurer plus finement les conséquences budgétaires et organisationnelles montrent aussi que ce projet ambitieux, fondé en grande partie sur une mise en coordination des ressources financières et humaines existantes, est néanmoins réaliste en termes de coûts collectifs.

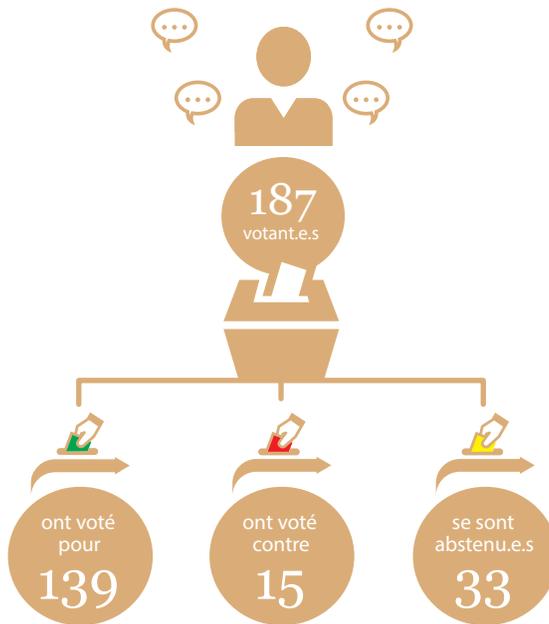
Mais, au-delà des statistiques, cet avis, et c'est aussi ce qui fait sa force, s'est construit en s'appuyant sur les témoignages et les points de vue non seulement des organisations mais aussi des personnes directement concernées. Cela ouvre une lecture plus concrète des réalités vécues et notamment des freins sociaux et psychologiques spécifiques à la précarité et à l'insécurité multisectorielle qu'elle génère sur les plans financiers mais aussi du logement ou de la santé, qui, lorsqu'elle est intériorisée ou lorsqu'elle imprègne les regards extérieurs, rétrécit cruellement le champ des possibles.

Au fond, cet avis nous invite à un choix de responsabilité collective en apportant de nouvelles solutions de soutien, d'émancipation et de retour vers l'emploi pour celles et ceux qui y sont prêts. Rendre une dignité, par une responsabilisation honnête et équitable, rétablir des ponts de mobilité sociale pour rompre cet effet de scission entre une partie de la population qui se sent exclue de notre société, une autre aveuglée par la crainte du déclassement et une dernière pensant un peu vite qu'un pan entier de notre société n'aspirerait pas au même désir d'y prendre part, c'est tout simplement une obligation républicaine et démocratique. Il est évidemment légitime de s'interroger sur le coût de l'investissement social mais il ne faudrait pas non plus alors oublier d'évaluer le coût de long terme qu'il y aurait à le négliger car les années de vie manquante, les coûts de santé publique, les coûts liés à la tension sociale, cela peut aussi se mesurer et relever de beaucoup l'addition sociale au final.

Dans cette affaire, au fond, il s'agit de donner corps au vivre ensemble et cet objectif-là vaut que l'on s'y emploie tous collectivement. L'UNSA a voté cet avis.

# Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Marie-Aleth Grard et Martine Vignau



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental le 25 avril 2017

Ont voté pour : 139

<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelu-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajeres y Sanchez, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artéro, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, MM. Thouvenel, Vivier.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, M. Lenancker, Mme LExcellent, M. Prugue, Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.

<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mme Weber.
<i>Ouvre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, MM. Lobeau, Rivière, Togna, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Collin, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Jaeger, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lagumina, Lechatellier, Léoni, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mmes Thiéry, Trostiansky, Verdier-Naves, M. Warnier.
<i>Professions libérales</i>	M. Chassang, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Ont voté contre : 15

<i>CGT</i>	Mmes Chay, Cru, Farache, M. Fourier, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Marie, Meyer, Naton, Rabhi, Mme Robert, M. Teskouk.
<i>Personnalité qualifiée</i>	Mme Adam.

Se sont abstenue.e.s : 33

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, MM. Bernard, Cochonneau, Mme Cottier, M. Coué, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Lainé, Roguet, Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Stalter, Mme Teyssedre.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Derobert, Fauvel, Gillard, MM. Kottelat, Legagnoa, Mme Ragot, M. Techer.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Boccara, Mme Le Floc'h, M. Pasquier, Mme Sehier, M. Thomiche.

## N° 1 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE SUR LE REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI

✓ **Président** : Alain CORDESSE

### **Agriculture**

✓ Marie-Thérèse BONNEAU

✓ Claude COCHONNEAU

### **Artisanat**

✓ Pascale MARTEAU

### **Associations**

✓ Jean-Karl DESCHAMPS

### **CFDT**

✓ Catherine PAJARES Y SANCHEZ

✓ Dominique GILLIER

### **CFE-CGC**

✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

### **CFTC**

✓ Pascale COTON

### **CGT**

✓ Jacqueline FARACHE

✓ Sylviane LEJEUNE

### **CGT-FO**

✓ Hélène FAUVEL

✓ Philippe PIHET

### **Coopération**

✓ Patricia LEXCELLENT

### **Entreprises**

✓ Alain CORDESSE

✓ Frédéric GRIVOT

✓ Pierre-Antoine GAILLY

**Environnement et nature**

✓ Elodie MARTINIE-COUSTY

✓ Antoine BONDUELLE

 **Mutualité**

✓ Stéphane JUNIQUE

 **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Antoine DULIN

 **Outre-mer**

✓ Philippe EDMOND-MARIETTE

✓ Joël LOBEAU

 **Personnalités qualifiées**

✓ Gérard ASCHIERI

✓ Bernard AMSALEM

✓ Jean-Louis CABRESPINES

✓ Samira DJOUADI

✓ Marie-Aleth GRARD

 **Professions libérales**

✓ Daniel-Julien NOËL

 **UNAF**

✓ Bernard TRANCHAND

 **UNSA**

✓ Martine VIGNAU

## N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES

- ✓ **Mme Ségolène Neuville**  
*secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires sociales et de la santé, chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion ;*
- ✓ **M. Laurent Grandguillaume**  
*député de la Côte d'Or ;*
- ✓ **M. Frédéric Bierry**  
*président du Conseil départemental du Bas-Rhin, président de la commission « solidarité et affaires sociales » à l'Assemblée des départements de France ;*
- ✓ **M. Jean-Luc Gleyze**  
*président du Conseil départemental de la Gironde ;*
- ✓ **M. François Soulage**  
*président du collectif Alerte ;*
- ✓ **M. Frédéric Marinacce**  
*directeur des politiques familiales et sociales à la Caisse nationale des allocation familiales (CNAF) ;*
- ✓ **Mme Florence Thibault**  
*directrice adjointe à la CNAF, chargée de la recherche et des prévisions ;*
- ✓ **M. Cyril Broilliard**  
*directeur adjoint à la CNAF, chargé des politiques familiales et sociales ;*
- ✓ **M. Philippe Steck**  
*président du Comité français pour l'action et le développement social (CFADS) ;*
- ✓ **Mme Delphine Chauffaut**  
*rapporteuse du groupe de travail de Terra Nova « Pour un minimum décent » ;*
- ✓ **M. Clément Cadoret**  
*inspecteur des affaires sociales à l'IGAS, rapporteur de la mission confiée par le Premier ministre à M. Christophe Sirugue sur la réforme des minima sociaux ;*
- ✓ **Mme Pascale Ribes**  
*vice-présidente de l'Association des paralysés de France (APF), présidente de la commission des droits fondamentaux et de la participation sociale ;*
- ✓ **Mme Véronique Bustreel**  
*conseillère nationale travail, emploi, formation professionnelle à l'APF ;*
- ✓ **M. Bruno Lemaire**  
*secrétaire général de l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) ;*

- ✓ **Mme Hélène Le Meur**  
*responsable du département du droit des personnes handicapées et de leur famille à l'UNAPEI ;*
  - ✓ **Mme Rose Touroude**  
*vice-présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM) ;*
  - ✓ **M. David Clair**  
*directeur national des retraites de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;*
  - ✓ **M. Pierre Saglio**  
*ancien président d'ATD Quart Monde ;*
  - ✓ **Mme Fatiha Ziane**  
*militante d'ATD Quart Monde ;*
  - ✓ **M. Emmanuel Bouvier**  
*militant d'ATD Quart Monde ;*
  - ✓ **Mme Christelle Combier**  
*militante d'ATD Quart Monde*
  - ✓ **M. René Locqueneux**  
*militant d'ATD Quart Monde ;*
  - ✓ **Mme Isabelle Meurisseau**  
*militante d'ATD Quart Monde ;*
  - ✓ **Mme Isabelle Doresse**  
*alliée d'ATD Quart Monde ;*
- Les rapporteuses ont, par ailleurs, rencontré en entretien individuel les personnes suivantes :
- ✓ **Mme Françoise Fromageau**  
*secrétaire nationale de la Croix-Rouge française ;*
  - ✓ **Mme Soisic Rivolan**  
*chargée de mission à la direction des activités bénévoles et de l'engagement à la Croix-Rouge française ;*
  - ✓ **Mme Marie Donius**  
*responsable de l'Observatoire social à la Croix-Rouge française ;*
  - ✓ **M. Daniel Verger**  
*responsable du pôle action et plaidoyer au Secours catholique ;*
  - ✓ **M. Guillaume Almeras**  
*responsable du département emploi, économie sociale et solidaire, inclusion bancaire au Secours Catholique ;*
  - ✓ **M. Bertrand Fragonard**  
*président du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ;*

# Annexes

---

- ✓ **M. Michel Villac**  
*président de la formation famille du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ;*
- ✓ **M. Jérôme Vignon**  
*président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) ;*
- ✓ **Mme Michèle Lelièvre**  
*secrétaire générale de l'ONPES ;*
- ✓ **Mme Anne Eydoux**  
*maîtresse de conférences au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM),  
chercheuse au Centre d'études de l'emploi et du travail ;*
- ✓ **M. Didier Leschi**  
*directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;*
- ✓ **Mme Pauline Berne**  
*chefe du Bureau des minima sociaux à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;*
- ✓ **M. Nicolas Farvaque**  
*docteur en économie, directeur du pôle recherche/études à l'Orseu,  
chercheur associé à l'IDHES (ENS Cachan) ;*
- ✓ **Mme Myriam Mesclond-Ravaud**  
*sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi, Délégation générale à l'emploi  
et à la formation professionnelle (DGEFP) ;*
- ✓ **Mme Pauline Bourdin**  
*adjoite à la cheffe de la mission de l'insertion des jeunes à la DGEFP ;*
- ✓ **M. Laurent Suster**  
*adjoit au chef de la mission de l'insertion professionnelle à la DGEFP.*

Les rapporteures et l'ensemble des membres de la commission temporaire remercient vivement toutes ces personnes pour leur apport aux travaux.

## N° 3 SAISINE PARLEMENTAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

D- M - 2568

PARIS, LE 19 OCT. 2016

20 OCT. 2016

204

Monsieur le Président,

En application de l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur les conditions de mise en place d'un revenu minimum universel garanti, qui se substituerait à l'architecture actuelle des minima sociaux.

Le travail accompli par le Conseil économique, social et environnemental sur cette question permettra à l'Assemblée nationale d'éclairer sa réflexion sur la clarification et la simplification du système d'accès aux aides avec pour double objectif d'accroître son efficacité pour les bénéficiaires et de renforcer son acceptabilité par tous les citoyens.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me transmettre la réponse à cette consultation d'ici le début du mois de février 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Patrick BERNASCONI  
Président du Conseil économique, social  
et environnemental

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

## N° 4 TABLEAU DES MINIMA SOCIAUX

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES 10 REVENUS MINIMA SOCIAUX EN France (1 <sup>er</sup> avril 2017)											
PRESTATIONS UNIVERSELLES DE DROIT COMMUN		ALLOCATION LIEE A L'EMPLOI					ALLOCATIONS DE PRISE EN CHARGE TRANSITOIRE DE CERTAINES SITUATIONS			ALLOCATIONS LIEES AU HANDICAP OU L'INVALIDITE	
RSA (1988 RMI)	ASPA (1956 Mini Vieil)	ASS (1975)	PTS (2015)	ATA (2006)	AV 1980-2003 puis 2010	RSO (2000)	ADA (2015)	AAH (1975)	ASI (1957)		
Revenu de Solidarité Active	Allocation de Solidarité pour les Personnes Agées	Allocation de Solidarité Spécifique	Prime Transitoire de Solidarité	Allocation Temporaire d'Attente	Allocation Veuvage	Revenu de Solidarité Outre-mer	Allocation pour les Demandeurs d'Asile	Allocation Adulte Handicapé	Allocation Supplémentaire d'Invalidité		
Garantir un revenu minimum à chacun ≥ 25 ans < âge légal retraite (< 25ans si enfant à charge ou attendu)	Garantir un revenu minimum aux personnes âgées ≥ âge légal retraite	Garantir un revenu minimum aux CLD (après épousement AC)	Compléter le revenu des DE (ASS, RSA) ayant suffisamment cotisé sans atteindre l'âge légal retraite	Fournir en attente de réinsertion : anciens détenus (93%) et salariés de retour d'expatriation sans AC	Assurer un revenu à un veuve < 55 ans, ne pouvant prétendre à la pension de réversion du conjoint décédé	Fournir un revenu à des bénéficiaires du RSA âgés ≥ 55 ans, jusqu'à retraite, en contrepartie d'un retrait définitif du marché du travail	Fournir un revenu aux DA dans l'attente de l'examen de leur situation	Fournir un revenu minimal aux personnes en situation de handicap	Compléter les ressources trop faibles d'une personne invalide		
2 530 000 allocataires*	557 800 Allocataires*	475 472 Allocataires*	28 000 Allocataires*	10 246 Allocataires*	7 500 Allocataires (maj F)*	9 842 Allocataires*	85 299 Allocataires*	1 020 000 Allocataires*	81 100 Allocataires*		
Budget : 10,5 Md€*	Budget : 2,37 Md€*	Budget : 2,57 Md€*	Budget : 0,1001 Md€*	Budget : 0,0419 Md€*	Budget : 0,062 Md€*	Budget : 0,065 Md€*	Budget : 0,020 Md€*	Budget : 8,2 Md€*	Budget : 0,239 Md€*		
Gestion : Dep/Chav/Msa	Gestion : Chav/Msa/Rég sp	Gestion : Pôle Emploi	Gestion : Pôle Emploi	Gestion : Pôle Emploi	Gestion : Chav et Msa	Gestion : Caf, Financement : Dép	Gestion : OFII	Gestion : MDPH/Caf et Msa	Gestion : Chav/Msa/Rég sp Finance : Etat		

RSA (1988 RMI)	ASPA (1956 Mini Vieil)	ASS (1975)	PTS (2015)	ATA (2006)	AV 1980-2003 puis 2010	RSO (2000)	ADA (2015)	AAH (1975)	ASI (1957)
Personne seule : 536,78 €/m	803,20 €/mois	494,88 €/mois	300 €/mois	343,80 €/mois pour 12 mois maxi	602,73 €/mois pour 2 ans	512,22 €/mois	206,83 €/mois	810,89 €/mois	Personne seule 405,38 €/m
Plafond ressources 536,78 €/mois	Ressources < 803,20 €/mois	Plafond ressources 1138,90 €/mois	Plafond du RSA et de l'ASS	Plafond ressources identique au RSA	Plafond ressources 753,42 €/mois	Plafond ressources 911,12 €/mois	Plafond ressources identique au RSA	Plafond ressources Annuel (**)	Plafond ressources jusqu'à 299,43 €
Signature d'un contrat d'engagement réciproque avec Dép et PE ou une assoc agréée (actions d'insertion soc et pro)	- Faire d'abord valoir ses droits à pension de retraite. - Résidence en France > 6 mois/an - Nationalité française ou régularité séjour	- Avoir eu une activité antérieure de 5 ans dans les 10 ans précédents la fin du contrat de travail - être inscrit DE	S'éloindra avec les derniers départs des personnes nées en 1954-55.		- ne pas vivre en situation maritale, ne pas se remarier - affiliation préalable du conjoint décédé à l'ass vieillesse 3 mois/12 mois précédents le décès	- bénéficiaire du RSA depuis 2 ans au moins - n'exercer aucune activité pro - DOM, St-PM, St-M, St-B hors Mayotte		- les avantages d'invalidité ou de vieillesse doivent être sollicités en priorité - exigence d'un taux mini d'incapacité permanente	
- Majoré pour parent isolé, pour couple, par enfant à charge. - Déduction du montant forfaitaire, des ressources du foyer (all log...).		Financée en partie par la contribution exceptionnelle de solidarité prélevée sur les agents publics via le FN de solidarité				L'allocation n'est pas entièrement différentielle et peut être touchée à taux plein lorsque les ressources de la personne n'excèdent pas 395,01 €	Prend également en compte la situation familiale des intéressés par une majoration selon le nombre de personne dans la famille	- majoration 179 €/m si taux d'incapacité très élevé (capacité de travail < 5 %) - majoration pour vie autonome 105 €/m	- si gains < 299,43 €/m : montant maxi ASI, si < 704,81 €/m elle est différentielle - possible bénéfice majoration pour vie autonome (MVA) ou complément de ressources (CR) associés à l'AAH

(\*) Chiffres 2016 : Christophe Sirugue, *Repenser les minima sociaux, vers une couverture sociale commune*, rapport au premier ministre, avril 2016

<b>(**) Plafond de ressources annuelles pour AAH</b>		
Nombre d'enfants	Personne seule	Personne en couple
0	9 730,68 €	19 461,36 €
1	14 596,02 €	24 326,70 €
2	19 461,36 €	29 192,04 €
3	24 326,70 €	34 057,38 €
4	29 192,04 €	38 922,72 €

Autres sources :  
DREES, Minima sociaux et prestations sociales,  
ménages aux revenus modestes et redistribution, édition 2016.

## N° 5 LISTE DES SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ADA	Allocation pour les demandeurs d'asile
AER	Allocation équivalent retraite
AIJ	Accompagnement intensif des jeunes
API	Allocation de parent isolé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
ASPA	Allocation de solidarité pour les personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AV	Allocation veuvage
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CES	Conseil économique et social
CESE	Conseil économique social et environnemental
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CIRMA	Contrat insertion-revenu minimum d'activité
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CPA	Compte personnel d'activité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MDPH	Maisons départementales des personnes handicapées
ODENORE	Observatoire du non-recours aux droits et services
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONU	Organisation des Nations Unies
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PACEA	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
PPE	Prime pour l'Emploi
RMA	Revenu minimum d'activité
RMSG	Revenu minimum social garanti
RSA	Revenu de solidarité active
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

## N° 6 BIBLIOGRAPHIE

Acos Stat n° 235, *Les auto-entrepreneurs fin 2015*, juillet 2016.

AGEFIPH, *Le tableau de bord national, emploi et chômage des personnes handicapées*, n° 2016-2.

Bozio, Antoine, Fack, Gabrielle, Grenet, Julien, *Les allocations logement. Comment les réformer ?* CEPREMAP, 2015.

Brice Teinturier, Vincent Dusseaux, *Fractures françaises 2016*, IPSOS/Sopra Steria pour Le Monde, La Fondation Jean-Jaurès et Science-Po.

Centre d'études de l'emploi, *Effet des Emplois-jeunes sur les trajectoires professionnelles*, Bernard Gomel, Alberto Lopez, juillet 2012.

Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'accompagnement vers et dans l'emploi*, 2016.

Conseil d'orientation des retraites, *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, décembre 2015.

Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi. Construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, septembre 2016.

CREDOC, *Évolution du regard des Français sur la protection sociale et sur les politiques de solidarité au cours des vingt dernières années*, décembre 2015.

CREDOC, *La France des invisibles*, rapport réalisé à la demande de l'ONPES, 2016.

CREDOC, *Regard sur la protection sociale et les politiques de solidarité*, septembre 2015.

CREDOC, *Conditions de vie et aspirations des Français*, 2014.

DARES, *La situation professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés*, Dares analyses n° 36, mai 2015.

DARES, résultats n° 071, 2016.

DARES, Premières, novembre 2006, n° 44.1, *Que sont devenus les « emplois-jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ?*, Suzanne Casaux.

DREES, *Entre revenu disponible et dépenses pré-engagées : combien reste-t-il aux bénéficiaires de revenus minima garantis ?*, Les dossiers de la Drees n° 11, décembre 2016.

DREES, *Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, 2016.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion, *Note d'analyse : la pauvreté en milieu rural*, 2010.

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 21<sup>e</sup> rapport annuel, 2016.

Haut conseil de la famille, *Les jeunes de 18 à 24 ans, Tome IV - Les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes majeurs* - avril 2016.

Insee, *Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalité*, Insee Focus n° 70, décembre 2016.

Insee, *Femmes et hommes, regards sur la parité*, Insee références, édition 2012.

Insee Première n° 1621, *Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement*, novembre 2016.

Insee, *Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner*, Romain Aeberhardt, Laure Crussin, Patrick Pommier, France, Portrait social, édition 2011.

Moussa Laani, Walid Ghosn, Eric Jouglu, Grégoire Rey, *Association entre taux de chômage et suicide, par sexe et classe d'âge, en France Métropolitaine, 2000-2010*, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 6 janvier.

ONPES, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, 2016.

ONPES, *Les effets d'une crise économique de longue durée, la lettre*, juillet 2014.

ONPES, *L'invisibilité sociale, une responsabilité collective*, 2016.

Terra nova, *Pour un minimum décent, contribution à la réforme des minima sociaux*, novembre 2016.

Sarrot, Jean-Christophe, Zimmer, Marie-France, Hédon, Claire, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, Les éditions Quart-Monde et de l'Atelier, novembre 2016.

Sirugue, Christophe, *Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune*, rapport au Premier ministre, avril 2016.

Valérie Schneider, *Portrait social des familles monoparentales*, Observatoire des inégalités, décembre 2016.

## Dernières publications issues d'une Commission temporaire



## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411170012-000417 - Dépôt légal : avril 2017

Crédit photo : Olivier Luge

## LES AVIS DU CESE



Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), Allocation aux adultes handicapés (AAH), Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), Allocation de solidarité spécifique (ASS), Allocation veuvage (AV)... Alors que près de 9 millions de personnes vivent toujours sous le seuil de pauvreté, la complexité de notre architecture des minima sociaux soulève un enjeu d'accessibilité et d'acceptabilité.

Notre système de minima sociaux doit mieux favoriser l'accès de chacun.e à l'emploi et aux droits fondamentaux (éducation, santé, logement, participation citoyenne...). Dans cet avis, le CESE propose la mise en œuvre d'un revenu minimum social garanti qui constitue le socle de la solidarité nationale à l'égard des personnes en situation de fragilité économique et sociale. Le CESE formule en outre des propositions précises pour simplifier l'accès à ce revenu garanti, l'inscrire dans une démarche d'accès à l'emploi et agir pour une meilleure acceptabilité.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41117-0012 prix : 14 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151100-2



9 782111 511002



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)