



Analyse des systèmes de minima sociaux en France : l'exemple du Revenu de solidarité active - limites et propositions
Feuille de route



Contexte

Dans un contexte de crise économique, les minima sociaux apparaissent souvent comme le principal soutien financier pour des personnes qui accèdent difficilement au marché du travail et/ou qui arrivent en fin de droit du chômage. Le Revenu de solidarité active (RSA) constitue l'un des neuf minima sociaux les plus importants en volume et en valeur en France. Le RSA s'inscrit dans une dynamique plus large d'inclusion active, telle que préconisée par la Commission européenne en 2008. Cette dernière recommande, outre le développement de compléments de ressources adéquats, de favoriser un marché du travail permettant l'inclusion et l'accès à des services de qualité. Il a fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation. Dans son plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013, l'Etat prévoit des aménagements tel que revaloriser le RSA, donner une suite aux problèmes de non recours notamment au RSA activité...

En France, la compétence des politiques sociales est scindée entre l'Etat en central, Ministère des affaires sociales et de la santé et l'Etat décentralisé : les Conseils généraux. La politique de l'emploi dépend du Ministère du travail, de l'emploi et de la formation dont les compétences sont en partie décentralisées au niveau des Conseils Régionaux et en partie sous la responsabilité de l'Etat déconcentré : les Directions Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Au sein des départements, les Conseils généraux travaillent en partenariat avec les Centres Communaux d'Actions Sociales (CCAS) et les associations. Cette organisation, qualifiée de « mille feuilles », rend difficile la mise en concertation des améliorations à apporter. De surcroît, début 2014, une réforme territoriale, déjà lancée en 2007 dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), programme de modernisation de l'action de l'Etat touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères, remet en cause les responsabilités au sein des différents niveaux des collectivités territoriales. **Ainsi les préconisations du rapport dans le cadre du projet EMIN dont la responsabilité de la mise en œuvre doit être portée à plusieurs niveaux au sein des institutions, elles-mêmes en complet chamboulement** selon un modèle non encore arrêté au moment de la rédaction de cette feuille de route.

Couverture, recours, adéquation du montant

Manque de lisibilité « Les » RSA : RSA socle, RSA activité, RSA jeunes

La loi sur le Revenu de solidarité active est adoptée le 1^{er} décembre 2008 et complétée par la loi du 1^{er} septembre 2010. Son calcul varie en fonction des revenus et de la composition du foyer. Toutefois, dans le langage commun, il a été assimilé à des dispositifs différents nuisant à sa lisibilité : le RSA socle, à destination des personnes sans revenu d'activité, le RSA activité vient en complément des revenus du foyer, le RSA jeunes vise les 18 – 25 ans, exclus des dispositifs précédents, sous condition d'avoir travaillé au minimum deux ans¹.

¹ Cf détail dans le rapport. EapnFr_Emin_Rapport_France_RSA : §1.4 et §1.5

La couverture et le non-recours du RSA

Alors que 1,2 million de jeunes sont en situation de pauvreté en France en 2011, seulement 9 500 bénéficient du RSA jeunes. Le même constat de déséquilibre entre les besoins et la couverture existante fait pour les personnes migrantes. Ainsi, en 2011, le taux de non-recours du RSA socle est évalué à 35%. Il est de 68% pour le RSA activité. Le taux de non-recours du RSA est donc un problème crucial.

Préconisation n°1 : **Ouvrir le RSA à toutes les personnes résidant légalement en France, à partir de 18 ans sans condition d'activité, sous conditions de ressources, après examen complet des droits sociaux auxquels les personnes peuvent prétendre.** Cela nécessite le changement de la loi.

Préconisation n°2 : **Adapter le rythme de déclarations aux caractéristiques des emplois.** L'attribution du RSA pourrait ainsi être automatisée à partir des données fiscales dans certains cas. Cependant, le calcul sera fait plus tardivement. Le modèle de l'automatisation des tarifs sociaux de l'énergie pourrait être utilisé.

Préconisation n°3 : **Construire un discours cohérent sur les droits et devoirs, non stigmatisant, axant sur les leviers pour améliorer les situations.**

Préconisation n°4 : **Restreindre le champ des données demandées aux bénéficiaires. Fiabiliser et rendre plus efficace la collecte des données** par la coopération entre administrations et opérateurs (transfert des données entre différents organismes). Le calcul est familialisé, l'accompagnement, lui est individualisé.

L'adéquation du montant du RSA et la lutte contre la pauvreté monétaire et non monétaire

En 2014, le montant du RSA socle est de 499 euros pour une personne seule et correspond seulement à 40% du salaire minimum (SMIC).

Préconisation n°5 : Le montant du RSA

5.1 **Indexer le RSA socle au SMIC au seuil minimal de 50% du SMIC net.** Pour que cette mesure soit efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté monétaire, elle doit s'accompagner d'une revalorisation du SMIC. En mesurer l'impact économique. Faut-il calculer le RSA de manière individuelle ? Faut-il "fiscaliser" le RSA activité ? Faut-il "fiscaliser" le RSA socle ?

5.2 **Adapter le montant du RSA selon un budget de référence, évalué par le biais d'une méthode participative.** Le budget de référence exprime ce que les citoyens ont compris comme besoins permettant d'être partie prenante dans la société, donc dans une vision de « cohésion sociale et d'inclusion » et pas seulement de lutte contre la pauvreté monétaire.

L'accompagnement des bénéficiaires

La mise en place du RSA ouvre le droit à un accompagnement individualisé, social et/ou professionnel, avec un référent unique. Cet accompagnement est une obligation pour les personnes qui ont des revenus d'activité inférieurs à un plafond (500 euros). Sa mise en place est insatisfaisante tant pour les personnes concernées que pour les professionnels.

Préconisations n°6 : **Améliorer l'accompagnement**

6.1 **Proposer un accompagnement socioprofessionnel non contraignant pour les allocataires du RSA sur la base de leur volonté à être accompagné, et non liée à l'allocation.** Cela supposerait donc la suppression des « contrats d'insertion ».

6.2 **Définir plus précisément la notion de référent unique.** Le référent étant une personne aux compétences multiples, permettant l'accompagnement des parcours sociaux et professionnels des personnes il faut adapter la formation et la boîte à outils de ces professionnels.

6.3 **Améliorer la compréhension des besoins et attentes des bénéficiaires.**

6.4 **Définir les procédures favorisant la coordination de l'accompagnement et la réduction des délais de prise en charge.**

6.5 **Développer les partenariats** avec les professionnels de l'accompagnement sur le territoire, afin d'introduire une **dimension collective** des professionnels dans l'analyse des situations et dans l'accompagnement.

6.6 **Besoin d'accompagnement linguistique** (interprète) pour ceux qui ont une connaissance insuffisante du français; c'est un moyen d'accélérer l'intégration et une source d'économies des coûts (financiers, sociaux et de temps) générés par les incompréhensions.

Les stratégies d'inclusion active

Le développement d'un marché du travail inclusif

Le taux de sortie du RSA socle apparaît faible. Les bénéficiaires du RSA activité ont une insertion professionnelle précaire, différenciée en fonction de leur genre et de la composition de leur foyer. Ainsi, les femmes sont plus souvent à temps partiels et moins souvent en activité lorsqu'elles sont en couple.

Les contrats aidés sont des contrats à durée limitée, destinés aux publics les plus éloignés de l'emploi et pour lesquels l'embauche et l'accompagnement sont encadrés et appuyés financièrement par l'Etat. Ils n'apparaissent pas comme une réponse suffisante à la crise économique.

Préconisation n°7 : **Renforcer l'offre de formation qualifiante.**

Les modifications de décembre 2013 sur les modes de financement de l'Insertion par l'activité économique (IAE) n'apparaissent pas comme suffisantes.

Préconisation n°8 : **Organiser des passerelles entre l'IAE et les secteurs marchands et non marchands de droit commun.**

Le taux de chômage des jeunes est très élevé et les contrats d'insertions dans la Vie Sociale ne sont pas une réponse adéquate. Fin 2013, le gouvernement a lancé, à titre expérimental, le dispositif de « garantie jeune » proposant un accompagnement renforcé et une allocation.

Préconisation n°9 : **Evaluer régulièrement les résultats de l'expérimentation "garantie jeunes", partager ses résultats, réajuster les actions**

L'amélioration de l'accès à des services de qualité

De nombreux problèmes de transition entre le RSA et d'autres allocations ou minimas sociaux sont notés.

Préconisation n°10 : **Prévenir les ruptures en assurant une articulation avec d'autres allocations ou minimas sociaux et mettre en place des automatisations dans les versements.**

Préconisation n°11 : **Rôle des pouvoirs publics pour anticiper les évolutions législatives et réglementaires en cours et à venir** pour une meilleure articulation des dispositifs (réforme de l'APRE, de l'IAE, du RSA activité/ PPE, mise en place de la garantie jeune, Fonds Social Européen, ESS).

Gouvernance territoriale et partenariats

Des pactes départementaux d'insertion et des pactes territoriaux d'insertion ont été développés sur le territoire. Le format et les méthodes de constitution de ces derniers sont variés.

Préconisation n°12: Structurer la **gouvernance territoriale** autour d'un pilotage départemental dans une **logique de développement social local**, sur la forme des Forums permanents de l'insertion pour les bénéficiaires du Nord par exemple. Les coopérations doivent partir des besoins des allocataires, conduisant à repenser l'offre de service et à une coordination sous la forme de rencontre entre présidents des équipes pluridisciplinaires puis à une évaluation.

Préconisation n°13 : **Travailler davantage en cohérence les plans et schémas stratégiques sur un territoire.**

Depuis la décentralisation de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2003 de l'Etat vers les Conseils Généraux, les départements n'ont plus d'obligation quant au montant des sommes affectées à l'insertion. Cette obligation était précédemment fixée à 17 % du montant de l'allocation alors versée par l'Etat. Certains conseils généraux sont obligés, notamment à cause de contraintes budgétaires et à la suite de la crise économique, de se désengager de certaines actions d'insertion.

Préconisation n°14 : **Garantir un budget pour l'insertion sous la forme de l'imposition d'un pourcentage fixe du budget des départements** (comme c'était le cas avant 2003) et **pour tous les cofinanceurs des actions d'insertion**

Préconisation n°15 : Organiser la **concertation entre les financeurs** du territoire sous la forme d'un Conseil départemental des financeurs afin d'inscrire les actions **sur les enjeux de ressources et de précarité**, et non sur des publics.

Une question complémentaire se pose autour des différentes aides et comment mieux les articuler, s'il faut ou pas arrêter le saupoudrage des aides?

La participation des personnes concernées

La participation des personnes en situation de pauvreté ou bénéficiaires de minima sociaux n'est pas satisfaisante. On note de grandes disparités entre les territoires.

Préconisation n°16 : Bâtir un cadre **légal affirmant la place des personnes concernées dans le processus de définition et mise en oeuvre et évaluation des actions d'insertion.**

Développer et promouvoir la participation, individuelle et collective, des bénéficiaires aux instances de gouvernance du RSA.

Egalement disponibles sur www.solidarites-actives.com, rubrique « Evénement » le rapport « Analyse des Systèmes de Minima Sociaux : L'exemple du Revenu de solidarité active en France » - novembre 2014 et ses annexes.