



COMMUNICATION SUR LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE (RSA)

Rapporteur : Sébastien ROBBIQUE

Séance plénière du 10 décembre 2008

1. Pourquoi le CESR se saisit de cette question

Le Conseil Economique et Social Régional du Centre a réalisé, lors de la mandature 2001-2007, un rapport relatif aux travailleurs pauvres et plus particulièrement sur les difficultés qu'ils rencontrent en matière de logement et de transports. De là est née la volonté de prolonger cette réflexion afin de mieux connaître les populations concernées par la précarité et/ou la pauvreté. Il s'agit donc pour le CESR d'étudier les parcours et les mécanismes qui génèrent les demandeurs d'emplois, les minima sociaux, les travailleurs pauvres, toute personne dont les ressources ne permettent pas de vivre dignement.

Le CESR a souhaité se saisir de cette question car cette réforme modifie profondément le lien entre les notions de travail et de revenu : à l'instar de la prime pour l'emploi, une partie des revenus liés à un emploi ne serait plus un salaire.

2. Bref historique

Pour rappel, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)¹ a été créé le 1^{er} décembre 1988. Il est l'un des 9 minima sociaux avec notamment l'Allocation de Parent Isolé (API), l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) et le minimum vieillesse.

En France, on comptait au 1^{er} janvier 2007, 1 084 813 bénéficiaires du RMI. En région Centre, ce sont quelques 35 887 personnes qui étaient bénéficiaires à la même date.

RMI et API au 1^{er} janvier 2007

	Cher	Eure-et-Loir	Indre	Indre-et-Loire	Loir-et-Cher	Loiret	Région Centre	France
Nombre d'allocataires de l'API	985	1 002	555	1 420	751	1 612	6 325	191 032
Nombre d'allocataires de l'API pour 1 000 femmes de 15 à 49 ans	14,8	10,6	12,0	10,5	11,0	10,7	11,3	13,2
Nombre d'allocataires du RMI	6 640	5 250	2 933	8 285	4 533	8 246	35 887	1 084 813
Nombre d'allocataires du RMI pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans	40,6	23,4	25,0	27,0	27,4	23,7	27,1	32,7

Source : STATISS 2008, DRASS Centre.

En moyenne, la région Centre compte moins d'allocataires de l'API et du RMI qu'en France métropolitaine. En revanche, on note de grandes disparités entre les départements de la région. Cela vient confirmer certaines inégalités territoriales s'agissant du traitement des allocataires des minima sociaux dans notre région. Il faudra être attentif à ce que ces distorsions ne s'accroissent pas plus encore.

Enfin, si le RMI visait à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, il n'a pas rempli entièrement ses objectifs et a rencontré certaines limites. En effet, seul un allocataire sur deux a effectivement signé un contrat d'insertion. D'autre part, bien souvent une reprise d'emploi après un passage au RMI se sanctionne par une perte de ressources. C'est pourquoi le Gouvernement s'est engagé à réformer le système en créant le Revenu de Solidarité Active (RSA).

¹ Les bénéficiaires du RMI sont issus d'un spectre large : salariés, agriculteurs, artisans, entrepreneurs individuels...

3. Les objectifs du RSA

Le RSA est une prestation sociale qui remplace le RMI, l'API et le cas échéant d'autres minima sociaux. Ce dispositif vise également à se substituer à des dispositifs d'intéressement de retour à l'emploi.

Le RSA est donc à la fois : un revenu minimum et, pour ceux qui travaillent, un complément de revenu. Il a pour objectifs de mettre fin à plusieurs situations :

- la perte d'argent au moment du retour au travail ;
- la diminution des ressources à la fin de la période d'intéressement ou de cumul ;
- la différence de ressource entre deux personnes selon qu'elles sont ou non passées par le RMI ;
- des situations de pauvreté au travail.

Le RSA est donc affiché comme « *l'un des instruments pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté* »². Le Gouvernement a, ainsi, pour ambition d'inverser « *la tendance en matière de pauvreté au travail : après une augmentation de 20% du nombre de travailleurs pauvres au cours des trois dernières années, il fera diminuer ce nombre, avec pour objectif de faire passer 700 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté* ». ³

Au-delà de l'aspect purement comptable du RSA consistant à redonner du pouvoir d'achat, le CESR tient à rappeler qu'il s'agit tout d'abord de permettre aux personnes, qui ne peuvent vivre de leur seul revenu, de retrouver plus de dignité et d'être citoyens à part entière. La valeur travail étant l'un des attributs essentiels de la citoyenneté dans notre société contemporaine.

Le CESR pense que la mise en place du RSA et des politiques d'insertion apparaissent à la fois comme une avancée, un pari et un risque :

- une avancée au regard de l'objectif visant à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. On ne peut admettre effectivement que l'on puisse perdre financièrement en travaillant. Il était nécessaire également d'améliorer et de simplifier les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. L'idée de faire précéder une grande réforme sociale d'expérimentations locales apparaît pertinente, le CESR regrette néanmoins que la généralisation de la Loi intervienne avant la fin de cette phase expérimentale qui appelait une évaluation rigoureuse.
- Un pari, dans la mesure où le RSA apparaît comme une aide supplémentaire aux seules personnes pauvres qui travaillent. La mise au travail doit-elle être la priorité quasi exclusive d'une politique sociale, au regard notamment du nombre croissant de personnes dont l'accès à l'emploi demeure encore lointain ?

² Source : Site Internet « Portail du Gouvernement ».

³ Rappel : Le seuil de pauvreté est fixé habituellement à 50 % du niveau de vie médian en France, tandis qu'Eurostat (organisme européen) privilégie le seuil de 60 %.

Le seuil de bas revenu est fixé à 740 euros par unité de consommation (soit la moitié du revenu médian qui est de 1 480 euros par UC).

Le SMIC est de 8,63 euros de l'heure (depuis le 29/04/2008) soit 1 308,91 euros bruts par mois pour 151,67 heures travaillées.

Selon la définition de la pauvreté en vigueur, la France comptait en 2005 entre 3,7 et 7,1 millions de personnes pauvres ; se trouvaient dans cette situation entre 1,7 million et 3 millions de ménages. La part de personnes pauvres serait comprise entre 6,3 et 12,1 % de la population totale.

- Un risque : parier sur l'employabilité des personnes est effectivement positif, néanmoins un principe de réalité s'impose : de nombreuses personnes sont très éloignées de l'emploi du fait d'importantes difficultés sociales et/ou sanitaires et l'état actuel du marché de l'emploi apparaît quelque peu malaisé. Le RSA est donc aussi un risque pour ces personnes les plus en difficulté qui ne doivent pas devenir les grands oubliés des politiques publiques. Toute personne doit pouvoir être considérée comme employable à plus ou moins long terme selon ses potentialités.

4. Les interrogations posées par la Loi

Si les ambitions affichées par ce dispositif peuvent apparaître intéressantes et louables, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'interrogations persistent.

On ne peut déconnecter le RSA du contexte socio-économique actuel marqué par la crise économique et boursière, période d'incertitude économique s'il en est. Les chiffres du chômage repartent à la hausse. La précarité et la pauvreté vont certainement s'accroître également.

4.1. Le revenu minimum d'existence

La question de fond posée par le RSA, n'est-elle pas tout simplement celle du revenu minimum d'existence ? A quel niveau de revenu peut-on vivre dignement, sans être pauvre ? Il conviendra d'être vigilant sur la sémantique employée, la réforme institue deux prestations distinctes : un revenu minimum garanti pour les non travailleurs et le RSA réservé aux travailleurs. Il y a là un risque de stigmatisation du fait d'une habitude de langage de distinguer d'une part, les bénéficiaires du revenu minimum garanti et les bénéficiaires du RSA d'autre part.

Ne faudrait-il pas, comme le préconisent certains acteurs de l'insertion, utiliser les notions de « RSA de base » (au lieu de revenu minimum garanti) et « RSA complémentaire », le tout formant « le RSA » ou « le RSA à taux plein » ? Ainsi, le RSA serait utilisé pour tous, travailleurs ou non.

Par ailleurs, le CESR rejoint une forte préoccupation relevée par les acteurs de lutte contre les exclusions à la lecture de la Loi qui prévoit que le revenu minimum garanti puisse être suspendu en cas de non signature ou de non respect du contrat par le bénéficiaire. Le droit au « RSA de base » ne devrait-il pas être inconditionnel dès lors qu'il s'agit d'un minimum de survie ?

Sanctionner des personnes qui toucheraient le revenu minimum garanti et qui seraient confrontées à de lourdes problématiques sociales n'a pas de sens, d'autant plus que de multiples raisons peuvent rendre difficile, pour elles, la signature ou le respect du contrat. De plus, le régime de sanction retenu risque d'interdire le refus d'offres d'emploi de très faible qualité, sous peine de n'avoir aucun minimum social. Le RSA ne doit pas être l'occasion de développer une logique de marché du travail à bas coût. Il est indispensable de tenir compte des difficultés effectives de chaque personne.

Toute exclusion du RSA amènerait, de facto, à la création d'une classe d'indigents. Il n'existe plus de « filet de sécurité », le droit à l'aide sociale départementale ayant été supprimé il y a quelques années.

4.2. Périmètre / public éligible

Le CESR déplore que cette réforme ignore totalement les jeunes de moins de 26 ans n'ayant pas de charge de famille, alors même qu'un grand nombre d'entre eux connaissent des difficultés considérables, y compris les plus diplômés. Il y a, là, un problème social majeur qui n'est pas réglé.

Par ailleurs, la HALDE⁴, dans une délibération du 20 octobre 2008, a dénoncé certaines dispositions du RSA comme étant à « caractère discriminatoire », notamment envers les étrangers non communautaires et les moins de 26 ans. Le CESR partage ce point de vue concernant l'égalité d'accès au travail. En effet, le RSA impose aux étrangers hors Union européenne une « condition de résidence préalable de 5 ans, également appelée stage préalable ». Il s'agit d'une différence de traitement prohibée par l'OIT⁵ entre Français et étrangers fondée sur la nationalité. Par ailleurs, la HALDE a demandé au Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté de réaliser une étude sur les retombées de cette condition d'âge pour les moins de 26 ans.

4.3. Accompagnement et formation

Le CESR salue le droit à l'accompagnement affirmé par le texte de Loi, notamment en direction des personnes sans emploi. La qualité de l'accompagnement social et professionnel sera déterminante dans la réussite du RSA, notamment pour faire accéder des actuels bénéficiaires du RMI à l'emploi.

A cet égard, nombre de questionnements demeurent. Quels seront les moyens alloués à cette mission clé ? Les départements auront-ils les moyens d'une politique d'accompagnement personnalisé ? Les associations de solidarité et d'insertion qui accompagnent quotidiennement les personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle disposeront-elles des moyens nécessaires et suffisants pour accomplir leurs tâches ?

Le CESR tient à rappeler que les transferts de compétences, opérés ces dernières années, ont eu pour effet d'alourdir considérablement les charges des collectivités territoriales et notamment, des départements. Par ailleurs, le CESR s'inquiète de l'efficacité de l'encadrement institutionnel du RSA à l'échelle locale. Il se demande comment va s'articuler l'échelon départemental avec les autres échelons territoriaux pour que l'ensemble des collectivités intervienne de façon concertée, et assure un suivi individuel efficace.

Le Service Public de l'Emploi (SPE) aura-t-il, quant à lui, les moyens d'accompagner les 300 000 à 400 000 personnes nouvelles qui vont s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi ? Pour ce faire, il faudrait renforcer très sensiblement les moyens du SPE qui, aujourd'hui, ne sait pas dans bien des cas, comment réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi.

⁴ HALDE= Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité.

⁵ OIT = Organisation Internationale du Travail.

4.4. Les indus

Une dernière question mérite enfin d'être posée : celle des indus. Du fait de la prise en compte de la totalité des revenus et des droits connexes, le calcul de la prestation mensuelle du RSA sera complexe. Il risque d'y avoir un décalage entre les sommes versées et la situation réelle des bénéficiaires. Se posera, ainsi, la situation des personnes en difficulté devant rembourser des trop perçus ayant déjà été dépensés.

4.5. Les effets pervers

Il semble important qu'un certain nombre de mesures puissent accompagner cette nouvelle réforme si l'on veut que celle-ci porte ses fruits.

Le RSA comporte, en effet, un risque de développement abusif d'emplois précaires, à temps partiel non choisi et mal payés. Le Gouvernement en est conscient et devra inciter les partenaires sociaux à négocier sur ces sujets dans les différentes branches. Une révision des avantages fiscaux favorisant le temps partiel apparaît indispensable. Il serait nécessaire de réglementer l'usage du temps partiel non choisi, véritable source de précarité.

La part de RSA dite complémentaire, ne figurera pas sur le bulletin de salaire des bénéficiaires du RSA ; aussi les droits sociaux rattachés aux revenus du travail n'augmenteront pas pour autant. Il conviendra donc de rester vigilant aux éventuels effets de seuil limitant parfois l'accès au logement, à la santé ou encore au crédit.

La réussite de l'insertion professionnelle passera également par un nombre substantiel de contrats aidés. Toutefois, il convient de rappeler qu'un mi-temps, non choisi, au SMIC revient à créer un travailleur pauvre de plus. Toute diminution irait à l'inverse de l'objectif poursuivi et l'annonce par le Gouvernement d'une baisse de 14% des crédits de la mission « travail et emploi » dans les prévisions pour le projet de Loi de finances 2009-2011 est particulièrement inquiétante.

4.6. Le financement

Le CESR se félicite que la réforme n'ait pas prévu de modulation départementale du barème du RSA. S'agissant d'un régime fondé sur la solidarité, ce barème doit assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national.

Le CESR s'interroge, en outre, sur les modalités du financement du RSA. En effet, rien n'est établi dans le projet de Loi. Il faudra attendre le budget 2009, voire les décrets d'application de la Loi, pour avoir plus de précisions. N'y a-t-il pas un risque que chaque année soient alloués des moyens différents ? Ceux-ci répondront-ils aux besoins du moment ?

La taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine et de placement touchera les loyers perçus par les particuliers, les revenus d'assurance-vie et les dividendes ; mais le fait d'inclure cette taxe dans le bouclier fiscal paraît moralement injuste, puisque les plus hauts revenus en seraient exonérés. Doit-on comprendre que la solidarité nationale repose sur le « Français moyen » ? Il conviendrait évidemment que cette taxe puisse être placée hors bouclier fiscal.

L'absence de revalorisation du RSA de base reste problématique. A ce titre, le groupe rejoint les préconisations émises par la plupart des acteurs de l'insertion consistant à revaloriser le RSA de base de 25% en 5 ans, comme l'AAH et le minimum vieillesse, car le RMI et l'API ont beaucoup perdu de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC⁶.

5. Quelques propositions du CESR en direction des collectivités locales

Le CESR souhaite, afin d'éviter un certain nombre d'effets pervers relevés ci-dessus, que se mette en place le pacte territorial, tel qu'il est préconisé dans la Loi, afin de mettre en œuvre une véritable coordination des acteurs tant sur le plan régional que départemental. Par son action économique et au niveau de la formation professionnelle, il faut que la Région soit partie prenante de cette politique, qu'elle soit aux côtés des acteurs socio-économiques et de l'insertion. En ce sens, la Région doit prendre toute sa part dans les coordinations existantes ou à venir.

Le CESR souhaiterait, en outre, que chaque département constitue un fonds local pour financer, sous forme d'avance, les deux premiers mois de RSA, attribuant une somme forfaitaire pour cette période, permettant ensuite d'établir plus finement le niveau de RSA auquel le bénéficiaire peut réellement prétendre les mois suivants. Cela éviterait le phénomène des indus décrit plus haut.

On a pu noter, par ailleurs, l'importance que revêt l'accompagnement des personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle ; aussi l'action des associations, dans ce domaine, apparaît indispensable. Les collectivités locales doivent pouvoir apporter leur soutien aux associations qui œuvrent dans ce champ.

La Région, au travers de sa politique économique, de la conditionnalité des aides, de CAP ASSO, se préoccupe déjà d'insertion. Elle doit, dans le cadre de ce nouveau dispositif, poursuivre cette implication. Ainsi, il serait judicieux que la Région puisse investir ce champ, au titre de la formation professionnelle continue, en concertation avec les partenaires sociaux, les OPCA et les collectivités. Celles-ci disposent en effet, à des degrés divers, de compétences en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Pour le CESR, la réussite du RSA est fortement conditionnée aux moyens qui lui seront consacrés tant sur le plan financier que sur la mobilisation des acteurs (économiques, partenaires sociaux, personnes concernées...). Il est en effet indispensable que, localement, l'ensemble des forces économiques et sociales se mobilise pour animer le combat contre l'exclusion, et pour le respect de la dignité humaine, afin que le RSA ne reste pas un simple outil administratif, mais incarne bien un réel progrès. Puisque c'est bien là, tout l'intérêt du RSA : pouvoir vivre dignement d'un travail.

Xavier BEULIN

⁶ En 2007, le RMI représentait 44,3 % du montant du SMIC, contre 48,7 % en 1990. L'API représentait 56,4 % du SMIC en 2007 contre 64,9 % en 1990 (Source : rapport ONPES 2007-2008).