UNIOPSS

Unir les associations pour développer les Solidarités

BG/DB
20 octobre 2008

Article paru dans « Le livre 2009 de l'action sociale »
Edition DUNOD- 2009
Le RSA : une avancée, un pari et des risques

Le RMI a vingt ans. Il vit ses dernières heures, puisqu'il va être remplacé par le RSA. Il a duré une génération. Il a incontestablement été une grande avancée sociale, mais son volet insertion n'a pas donné tous les résultats qu'on aurait pu souhaiter. Le RSA réussira-t-il mieux ?

1- Le mécanisme du RSA

Le RSA, en cours d'expérimentation dans 34 zones géographiques, va être généralisé dans toute la métropole le 1er juin 2009. Il coûtera 1,5 milliard d'€ nouveaux par rapport au RMI et à l'API et aux primes d'intéressement à la reprise d'emploi qu'il remplace (coût total: 9 milliards) et devrait être financé par une taxe de 1,1% sur les revenus de patrimoine et de placement. En outre, 300 Millions seront apportés par un gel de la prime pour l'emploi (PPE) en 2009. Le RSA devrait concerner 3,7 millions de ménages.
Le RSA a deux objectifs principaux :
- inciter les bénéficiaires de minima sociaux à travailler
- accroître les revenus des travailleurs pauvres.

Le RSA est une allocation qui garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Le RSA vise donc à ce que « le travail paye » : toute personne qui prend un travail ou augmente son temps de travail doit voir ses revenus s'accroître, ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui en raison des effets de seuil des minima sociaux.
Concrètement, le RSA consiste à compléter tout revenu d'activité insuffisant par un revenu social complémentaire, son montant diminuant au fur et à mesure que le revenu d'activité augmente. Lorsque ce dernier croît, l'aide diminue, mais d'un montant moindre (contrairement au RMI et à l'API). Avec le RSA, une personne retrouvant un travail conservera une aide égale à l'actuel RMI ou API, diminuée de 38% de son salaire (au lieu de 100% aujourd'hui).

Le RSA sera versé aux personnes en situation de pauvreté si elles ne travaillent pas ou sont embauchées à un salaire mensuel inférieur à 1,04 SMIC (environ 1050 € net). Les bénéficiaires seront les bénéficiaires du RMI (1,13 million de personnes), de l'API (217 000 personnes) et les salariés à temps partiel au SMIC (2 millions de personnes).
Le résultat attendu est une baisse de 0,8 point du taux de pauvreté, actuellement à 13,2% de la population (700 000 personnes de moins sous le seuil de pauvreté).
Concernant les travailleurs pauvres, les ménages comptant un travailleur dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté percevront en moyenne 180 € de complément social, ce qui permettra à 300 000 ménages de passer au dessus du seuil de pauvreté (sur les 1,5 millions de ménages pauvres comptant au moins un travailleur). La pauvreté au travail sera donc diminuée, mais elle ne sera pas supprimée.

2- Une concertation exemplaire

La concertation préparatoire au projet de loi RSA a été exemplaire. Rarement une réforme sociale aura autant et si longtemps été concertée. La concertation a en effet duré plusieurs mois, au fil de très nombreuses réunions. Mérite tout particulièrement d'être citée la « conférence » finale de concertation, le 9 juillet 2008, qui réunissait tous les acteurs du RSA et qui a effectivement servi de base aux décisions sur le dispositif. L'Uniopss tient à saluer cette concertation exceptionnelle. Il s'agit d'une forme de gouvernance très intéressante.

3- Des expérimentations positives mais sans conséquences

Le RSA a fait l'objet d'expérimentations dans 34 zones géographiques, sur la base de la loi TEPA du 21 août 2007. L'idée de faire précéder une grande réforme sociale d'expérimentations locales est très positive. L'Uniopss salue cette initiative, mais elle regrette vivement que la généralisation de la loi intervienne avant la fin des expérimentations et avant qu'on ait pu en tirer une évaluation rigoureuse. A quoi alors servent les expérimentations ? Il est dommage que le Gouvernement ne soit pas allé au bout de sa logique expérimentale.
Les premiers résultats des expérimentations, qui concernent 15 000 personnes, sont encourageants. Ils indiquent que le taux de reprise d'emploi est plus élevé de 30% dans les zones expérimentales que dans les zones témoins. Un quart des bénéficiaires du RSA étaient au RMI depuis plus de 4 ans. La motivation financière au retour à l'emploi semble jouer, puisque 42% des allocataires du RMI dans les zones témoins déclarent qu'ils accepteraient grâce au RSA un emploi qu'ils auraient refusé avant.
Toutefois, l'incertitude statistique reste importante en raison de la brièveté des expérimentations (6 mois observés). Ces résultats doivent par ailleurs être relativisés car, dans les expérimentations, le taux de cumul entre allocation et salaire est le plus souvent supérieur à 62% : il est souvent de 65%, voire de 70%. Les expérimentations ne correspondent donc pas exactement au projet de RSA généralisé: l'incitation financière à la reprise d'activité y est plus élevée. Par ailleurs, il faut signaler qu'il s'agit de zones volontaires pour l'expérimentation, donc sans doute plus motivées que d'autres. Il n'empêche que ces résultats provisoires montrent incontestablement une tendance positive.

4- Accord avec les objectifs et les principes du RSA

L'Uniopss est favorable à un objectif général visant à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. Il n'est en effet pas sain qu'on puisse perdre financièrement en travaillant. L'Uniopss partage l'objectif d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux sans emploi comme celui d'une amélioration de la situation financière des travailleurs pauvres.
Il était également nécessaire d'améliorer et de simplifier les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Le RSA comporte deux avancées significatives à ce sujet :
- contrairement au RMI et à l'API il n'est pas une allocation différentielle : 1 € supplémentaire de revenu du travail ne se traduira pas par 1 € d'aide sociale en moins, mais par une réduction de RSA plus limitée; ainsi le retour à l'emploi augmentera les revenus,
- c'est un dispositif pérenne, contrairement aux mécanismes actuels d'intéressement.
S'il y a donc amélioration, Il ne nous semble pas en revanche que l'objectif en matière de simplification soit atteint par le projet de loi RSA.

5- Maintien du principe d'égalité

L'Uniopss se félicite que, comme elle l'avait demandé, le projet de loi ne prévoit pas de modulation départementale du barème du RSA. S'agissant d'un régime fondé sur la solidarité, l'Uniopss est très attachée au caractère national du barème, qui maintient une égalité de droit sur tout le territoire.

6- Une avancée incontestable pour les travailleurs pauvres

Le RSA va représenter une augmentation de pouvoir d'achat sensible pour les travailleurs pauvres. Ainsi, par exemple, pour un célibataire sans enfant travaillant au SMIC à tiers temps, son revenu passera de 448 € à 663 €; à mi-temps de 519 à 770 € et à temps plein de 1038 à 1092 Euros.

7- Un pari et des risques

a) le pari de l'employabilité et le risque de l'oubli
Le RSA apparaît comme un pari: il est une aide supplémentaire aux seules personnes pauvres qui travaillent. Il n'améliorera pas les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux qui ne parviennent pas à retrouver un emploi. L'Uniopss est très attachée à l'insertion professionnelle, qui est incontestablement la forme d'insertion la plus aboutie et l'objectif final de toute politique d'insertion. Mais les personnes qui travaillent doivent-elles être la priorité de la politique sociale? Telle est la question qu'on peut se poser. Certains répondront oui au nom de l'incitation au travail; d'autres s'interrogent tant sont nombreuses les personnes qui ne peuvent pas travailler.
Le Gouvernement fait le pari de l'employabilité des personnes. Ce pari est positif en soit, à condition qu'il ne soit pas exclusif. Chacun sait que de très nombreuses personnes sont très éloignées de l'emploi, en raison de l'importance de leurs difficultés sociales ou de santé et de l'état du marché de l'emploi. Ces personnes ne tireront pas bénéfice du RSA. Le risque existe que ces personnes soient désormais les grandes oubliées des politiques sociales. L'Uniopss sera extrêmement attentive, dans les années qui viennent, à ce que ce ne soit pas le cas.

b) le risque de la stigmatisation

Il existe en fait deux prestations distinctes : le revenu minimum garanti (RMG) pour les non travailleurs et le RSA complet réservé aux travailleurs. Ainsi, on risque de prendre l'habitude de langage de distinguer « les bénéficiaires du RMG » et « les bénéficiaires du RSA », ce qui serait dommageable car la première population pourrait être stigmatisée comme paresseuse par l'opinion publique. C'est pourquoi l'Uniopss reprend à son compte la proposition du mouvement ATD Quart Monde de ne pas utiliser le terme de revenu minimum garanti. L'Uniopss propose d'utiliser dans la loi les termes « RSA de base » (au lieu de RMG) et « RSA complémentaire », le tout formant « le RSA » ou « le RSA à taux plein ». Ainsi, le risque de stigmatisation des non travailleurs serait diminué car le même terme, RSA, serait utilisé pour tous, travailleurs ou non.

c) le risque de faire des perdants

Le RSA, tel qu'il est défini actuellement, serait à court terme moins avantageux pour les bénéficiaires du RMI que le système actuel. En effet, le dispositif actuel d'intéressement prévoit notamment une prime de 1000 € en cas d'embauche en CDI ou en CDD de plus de 6 mois. S'y ajoute la prime pour l'emploi (PPE). Or, la prime de 1000 € va être supprimée et le RSA sera déduit de la PPE. Aussi, l'effet financier du RSA serait assuré seulement à compter de la deuxième année d'un CDI.

Ces limites du mode de calcul devraient, en principe, être corrigées, puisque le Chef de l'Etat a promis une enveloppe de 150 millions d'€ pour compenser les effets financiers indésirables.

d) le risque de passer de la trappe à pauvreté à la trappe au temps partiel

L'incitation à passer du temps partiel au temps plein est faible car le projet prévoit le gel de la PPE pour les salariés à plein temps. Le différentiel de revenu entre un bénéficiaire du RSA à mi-temps et un salarié à temps complet sera inférieur à 250 €. Le risque existe donc que certains salariés se contentent d'un travail à temps partiel, quitte à compléter par du travail au noir. Cela provoquerait un grand sentiment d'injustice pour ceux qui travaillent à temps plein.

e) le risque du développement de l'emploi précaire

Le RSA comporte un risque de développement d'emplois précaires et mal payés, car les actuels bénéficiaires du RMI vont être incités à reprendre des « petits boulots » et les employeurs sauront que les bas salaires seront complétés par le RSA. L'Uniopss demande à l'Etat d'inciter les partenaires sociaux à négocier sur ces sujets (temps partiel, bas salaires) dans les branches. Par ailleurs, il conviendrait de revoir les avantages fiscaux favorisant le temps partiel.

f) financement: le risque de l'effet boomerang dans l'opinion publique

Le mode de financement retenu, une taxe sur les revenus du capital des ménages, semble très mal perçu par une partie de la population qui veut protéger son épargne : d'après un sondage IFOP de début septembre 2008, 74% des Français approuvent le RSA, mais 61% n'approuvent pas son financement. N'y a-t-il pas un risque d'un effet booremang, un certain nombre de Français estimant qu' « on en fait trop pour les pauvres », qu'il faut toujours payer pour eux etc ? L'image des pauvres dans l'opinion risque de se dégrader, alors même que cette réforme a besoin pour réussir que les Français, et notamment les entrepreneurs, adoptent des « comportements de solidarité active » pour réinsérer des bénéficiaires de l'actuel RMI.

Il s'agit d'un point important car c'est la vision même de la solidarité qui est en cause. Prenons garde à ce que les Français ne se lassent pas de la solidarité.

8- Une autre réforme possible ?

Le Conseil d'orientation de l'emploi le dit : « une véritable réforme de la PPE aurait permis d'atteindre les mêmes objectifs que le RSA : lutte active contre la pauvreté et instauration d'un gain monétaire permanent dès la première heure travaillée ». Pour cela, dit-il, il aurait fallu :

- supprimer le décalage d'un an dans le versement de la PPE,
- attribuer cette prestation à des niveaux inférieurs à 0,3 SMIC et non pas seulement au delà.

L'avantage d'une telle réforme aurait été de ne pas séparer les actuels bénéficiaires du RMI en deux groupes : ceux qui ne travaillent pas et bénéficient du RMG, ceux qui travaillent et bénéficient du RSA intégral. Mais l'inconvénient aurait été qu'en ne touchant pas au RMI on risquait de moins le dynamiser.

9- Des points à améliorer

a) Inclure les jeunes qui travaillent

L'Uniopss avait demandé[1] que le RSA soit applicable aux jeunes de 18 à 25 ans qui travaillent et que, pour ceux qui n'ont pas d'emploi, ils puissent disposer de ressources et d'un accompagnement dans un parcours de formation et d'insertion sociale et professionnelle, parcours formalisé dans un contrat. L'Union regrette vivement que le projet de loi ignore totalement les jeunes, alors même qu'un grand nombre d'entre eux connaissent des difficultés considérables. Il y a là un problème social majeur qui reste à régler.

b) Revaloriser le RSA de base

L'exposé des motifs du projet de loi indique que le revenu de base ne sera pas revalorisé. Le RMG restera donc égal à 447 € comme aujourd'hui. L'Uniopss avait demandé que le RSA de base (RMG) soit revalorisé de 25 % en 5 ans, comme c'est le cas pour l'AAH et le minimum vieillesse. Elle n'a pas obtenu satisfaction. Elle le regrette beaucoup car le RMI et l'API ont perdu beaucoup de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC[2].

c) Un financement plus juste

L'Uniopss demande que cette réforme soit rendue plus juste en intégrant la taxe de 1,1% sur les revenus du capital dans le bouclier fiscal. Ainsi, les plus hauts revenus seraient eux aussi concernés, ce qui atténuerait sans doute l'impression des « Français moyens » que ce sont toujours eux qui sont sollicités et améliorerait l'acceptation de la réforme par la société française.

d) Un régime de sanction à alléger

- Le projet de loi prévoit que le RMG pourra être suspendu en cas de non de signature ou de non respect du contrat par le bénéficiaire. L'Uniopss souhaite que cette disposition disparaisse. En effet, les associations considèrent que le droit au RSA de base devrait être inconditionnel, s'agissant d'un minimum de survie. L'Uniopss est opposée à l'idée de sanction pour des personnes qui touchent 447 € par mois !

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.

---

[1] Cf les observations de l'Uniopss sur le livre vert RSA (fiche n° 45284 dans la base d'information électronique du réseau Uniopss-Uriopss)

[2] 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)

- Le délai d'un mois pour signer le contrat apparait beaucoup trop court pour des personnes en grande difficulté, d'autant plus qu'elles pourront être sanctionnées si elles ne le signent pas dans le délai. L'Uniopss demande que ce délai ne soit pas inférieur à 3 mois.
- Avant la décision de suspension de l'allocation, l'Uniopss demande que le bénéficiaire soit mis en mesure de faire valoir ses observations et puisse être assisté par le représentant d'une association de lutte contre l'exclusion de son choix.

10- Des points à préciser

a) Les mécanismes d'évaluation
L'Uniopss souhaite que le Législateur réintroduise dans la loi les mécanismes d'évaluation qui étaient prévus dans le projet envoyé au Conseil d'Etat et qui ont disparu ensuite :
- réunion d'une conférence nationale réunissant tous les acteurs dans 3 ans
- préparée par un comité d'évaluation. L'Union ajoute que ce comité devrait comporter notamment des représentants des associations de lutte contre la pauvreté.

b) La question des chômeurs peu ou pas indemnisés
La question de la place de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) reste posée au stade actuel. L'Uniopss estime que le Gouvernement a eu raison d'attendre que les négociations des partenaires sociaux sur le nouveau régime d'assurance chômage se déroulent avant de statuer sur ce point.

11- Les conditions de la réussite

a) La création d'emplois
La première condition de réussite du RSA, c'est la création d'emplois. Sans emplois, l'un des deux objectifs du RSA ne pourrait être atteint : le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Bien entendu, cela ne peut se décréter par la loi mais dépendra de la croissance économique.

b) Réussir l'articulation insertion sociale-insertion professionnelle
C'est là un grand défi qui est devant nous pour réussir le RSA. On a toujours eu du mal en France à articuler le social et l'emploi. Il va nous falloir apprendre. Pour cela, il faudrait que se constituent, au niveau départemental, des plateforme idoines réunissant des compétences d'ordre social et professionnel, relevant des différentes instances concernées et en premier lieu du Conseil Général et du nouvel opérateur.
Il faudra réussir aussi l'articulation entre le « référent unique » dont la mission est prioritairement professionnelle et celle du « correspondant » à vocation sociale.
L'Uniopss propose qu'une mission de réflexion soit confiée sur ces points à un groupe de travail issu du Conseil d'orientation pour l'emploi et du Conseil supérieur du travail social. Ce serait une première que de mêler ces deux instances pour un travail commun. Elles apparaissent les mieux placées pour réfléchir au sujet.

c) Des moyens pour l'accompagnement
L'Uniopss salue le droit à l'accompagnement affirmé par le projet de loi, en particulier pour les personnes qui sont 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. D'ailleurs, le rapport d'étape de l'évaluation des expérimentations du RSA indique que l'accompagnement sur mesure, notamment en matière d'aide à la mobilité ou de garde d'enfants, lève une partie des freins à l'emploi.
Mais qu'en sera-t-il des moyens affectés à cette mission clé ? Les départements auront-ils les moyens d'une politique d'accompagnement personnalisé ? Ils sont déjà tétanisés par la crainte que le dispositif leur coûte plus cher que ce que l'Etat leur versera. 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 cela il faudrait renforcer très sensiblement les moyens du SPE qui, aujourd'hui, ne sait pas, le plus souvent, comment réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi. A défaut, on risquerait d'avoir une bonne loi qui ne donne pas tous ses fruits faute des moyens d'application.

d) Des contrats aidés en nombre suffisant
Pour réussir l'insertion professionnelle des personnes éloignées il apparaît indispensable de programmer financièrement un nombre important de contrats aidés. Or, ce nombre a très fortement baissé au premier semestre 2008. Heureusement, des instructions récentes de la DGEFP annoncent une remontée des contrats du secteur non marchand au second semestre. Mais ces fluctuations en fonction de la conjoncture, qui dure depuis de nombreuses années sous tous les Gouvernements, apparait comme très négative. En effet, les personnes les plus éloignées de l'emploi sont celles qui ont le plus besoin de contrats aidés. Or, en cas d'embellie économique, leur faible productivité ne leur permet pas d'accéder au marché ordinaire de l'emploi. C'est la raison pour laquelle l'Uniopss plaide pour le maintien dans le temps d'un nombre de contrats aidés à un niveau élevé car, sinon, les baisses atteignent de plein fouet les plus éloignés de l'emploi.

Conclusion

Le Gouvernement, et c'est très heureux, s'est donné un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en 5 ans. Le RSA ne permettra de faire qu'un bout du chemin. Pour aller plus loin, il est clair que c'est une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui est nécessaire, agissant sur tous les facteurs décisifs: éducation, accès aux soins, logement, formation, transports, garde d'enfants etc.
En conclusion, autant l'Uniopss soutient l'innovation que constitue le RSA, qui nous paraît prioritairement axée sur l'accès à l'emploi et sur le maintien dans l'emploi, autant elle ne peut conduire à négliger les problèmes plus larges que pose la pauvreté dans notre pays, lesquels ne sont pas seulement des problèmes de revenus et atteignent aussi ceux qui sont dans l'incapacité de retrouver une dignité et une légitimité sociale par le moyen du travail.

Dominique BALMARY
Président de l'Uniopss

Bruno GROUES
Conseiller technique de l'Uniopss
Responsable du pôle Lutte contre les exclusions