

Contribution de l'ANDASS sur la concertation pour la mise en place d'un revenu universel d'activité

La concertation nationale sur le revenu universel d'activité constitue l'opportunité d'aborder les enjeux liés aux minima sociaux à travers les objectifs qu'ils cherchent à atteindre et en donnant la parole aux citoyens et aux territoires. En cela, l'ANDASS salue l'initiative qui permet d'élargir un débat jusque-là asphyxié par les seules considérations de financements et de compensation, certes cruciales mais qui ne sont pas détachables des objectifs de la politique publique. Ce risque avait d'ailleurs été mis en avant par l'ANDASS en 2015 à l'occasion des débats sur le financement des allocations individuelles de solidarité servies par les Départements.

Avant d'aborder les questions de fond traitées par la concertation, deux points méritent d'être rappelés :

- Les territoires, et en particulier les Départements, sont au cœur des problématiques soulevées par la concertation. Avec le RSA bien sûr (42% des dépenses et 45% des bénéficiaires) mais également à travers l'ensemble des missions de solidarités de proximité : accès au droit, développement social, accompagnement pluridisciplinaire. C'est dans les territoires que se construisent en pratique les alliances entre institutions, professionnels de l'accompagnement, monde économique et citoyens qui permettent d'agir pour l'accès à un revenu décent et de favoriser le retour à l'activité.
- Le revenu de solidarité active (RSA) a à peine plus de 10 ans. A l'échelle des institutions, c'est encore un dispositif jeune. Pendant cette période, les Départements et leurs partenaires se sont appropriés les outils prévus en 2008 (engagement réciproque, équipes pluridisciplinaires, participation des usagers, pactes territoriaux d'insertion...) et les ont enrichi (accompagnement global, plateformes d'orientation partenariales, développement des liens avec le monde économique) ; les équipes des Départements ont développé une réelle expertise de ces sujets avec le plus souvent un portage fort par les exécutifs. Il est essentiel de bâtir le futur mécanisme à partir de ces ressources et en s'appuyant sur ce qui fonctionne.

A partir de cette expérience, et sans entrer dans les considérations paramétriques au demeurant légitimes mais pour lesquelles d'autres acteurs apparaissent mieux positionnés, l'ANDASS souhaite apporter au débat 4 propositions qui concernent autant la construction du mécanisme en lui-même que ses conditions de mise en œuvre.

- Le RUA doit être construit avec le souci de la sobriété de l'action publique ;
- Le RUA doit être un dispositif agile et laisser une place aux initiatives territoriales ;
- La concertation sur le RUA doit prendre en compte les enseignements des travaux scientifiques sur la pauvreté et l'efficacité des politiques d'insertion.

- Le succès du RUA dépend fortement du fonctionnement du marché du travail et suppose la mobilisation des employeurs

Il ne s'agit donc pas de proposer des scénarios clés en main pour construire le RUA mais de proposer des pistes de réflexions permettant de s'assurer que la réforme soit appropriée par les acteurs des résultats et produisent des résultats tangibles en matière d'accès à un revenu décent et d'accompagnement vers l'activité.

Conviction n°1 : le RUA doit être construit avec le souci de la sobriété de l'action publique.

A travers ses travaux sur les conditions de mise en œuvre des politiques sociales, l'ANDASS défend l'idée que la sobriété de l'action publique est une condition de son efficacité.

La fusion des minima sociaux est-elle sobre ?

Appliquée au RUA, cette conviction se traduit d'abord par une mise en garde. Les objectifs fixés peuvent à notre sens être atteints sans refonte totale ni fusion de l'ensemble des minima sociaux et, au-delà, des dispositifs de soutien des ménages modestes (APL, prestations familiales).

L'existence de plusieurs minima sociaux, c'est-à-dire la fragmentation horizontale, n'est pas en soi un problème quand ceux-ci répondent à des objectifs différents ou à des situations de vie distinctes. Il est peu fréquent dans une trajectoire de vie de passer d'un minima social à un autre. En revanche, la fragmentation verticale (articulation avec les APL en particulier) et l'absence de convergence sur les modalités de calcul des différents minima sociaux (modalités et rythme de prise en compte des revenus, quasi-individualisation ou familialisation...) introduisent au quotidien un manque de lisibilité auquel le RUA peut remédier sans nécessairement fusionner tous les dispositifs en un.

La fusion de l'ensemble des minima sociaux en un seul mécanisme pourrait au demeurant créer davantage de difficultés qu'elle n'en résoudrait : instabilité organisationnelle, débats institutionnels longs et conflictuels, réticences des acteurs du champ du handicap.

Nous recommandons donc de se concentrer sur quelques chantiers opérationnels :

- ➔ la convergence des règles de calcul des différents minima sociaux ainsi que la mise en œuvre d'interface fluide entre les différents opérateurs des minima sociaux doit être la priorité,
- ➔ l'intégration des différents mécanismes de soutien financier qui concernent les mêmes bénéficiaires présente un intérêt fort du point de vue de la lisibilité du système. A cet égard, l'ANDASS est favorable à l'intégration des APL dans l'allocation de base, au regard de la contribution pour le moins nuancée du fonctionnement des APL à la réduction de la pauvreté,
- ➔ éventuellement la fusion de l'ASS et du RSA qui concernent des profils très proches et que l'accompagnement global a contribué à rapprocher dans leurs modalités d'accompagnement.

Le RUA peut-il répondre à plusieurs objectifs avec le même outil ?

La question de fond posée par le RUA est de savoir si un même mécanisme de soutien financier peut répondre à la fois à l'objectif d'accès universel à un revenu décent et de stimulation de la reprise d'activité.

Le retour d'expérience du RSA activité a permis de mettre en évidence que les mécanismes d'incitation construits autour de la logique d'impôt négatif sont peu appropriés par les bénéficiaires. Le manque de prévisibilité sur les revenus qui seront effectivement perçus freine considérablement les incitations à la reprise d'activité. A titre d'illustration, le calcul prévisionnel de revenus d'un bénéficiaire du RSA qui entre pour quelques mois en formation rémunérée par la Région atteint un niveau de complexité qui trouble jusqu'aux professionnels en charge de l'accompagnement.

Ces constats sont à mettre en parallèle avec les travaux de Nicolas DUVOUX [ref] qui montre que le sentiment de pauvreté est davantage lié à l'insécurité financière qu'au niveau de revenu en lui-même.

Un outil financier peut difficilement répondre à plusieurs objectifs en même temps. Aussi, nous recommandons pour atteindre les objectifs fixés dans la concertation de lier un mécanisme à chaque objectif du RUA (décence et activité) :

- ➔ Un revenu socle universel garantissant la stabilité des revenus et l'accès à un revenu décent
- ➔ Un mécanisme incitatif reposant d'une part sur la prime d'activité et d'autre part sur une contrepartie à l'engagement contractualisé avec le bénéficiaire dans un parcours d'insertion. Les modalités de ce mécanisme seraient définies dans les territoires et susceptibles d'évoluer en fonction de la situation du marché du travail, des situations locales et des choix politiques locaux.

Conviction n°2 : Le RUA doit être un dispositif agile et laisser une place aux initiatives territoriales

Dans le cadre des réflexions sur la décentralisation, l'ANDASS porte l'idée qu'il faut rompre avec la logique de « blocs de compétence » mais travailler localement des systèmes de délégation agiles s'appuyant sur les ressources et les initiatives des acteurs en présence. Cette logique peut utilement s'appliquer au RUA.

Quelle place pour les collectivités dans le pilotage du RUA ?

Une des difficultés du RSA résidait dans la difficulté des acteurs locaux à identifier les marges de manœuvre dont ils disposaient réellement pour déployer des politiques territorialisées et en percevoir les résultats. Les discussions Etats-Départements ont longtemps été focalisées sur les seuls sujets financiers. Cette ambiguïté est liée au fait que le RSA joue à la fois le rôle de stabilisateur conjoncturel et celui de dispositif territorialisé de soutien à l'insertion.

Au-delà du débat sur le RUA, la question de fond est de savoir si le législateur assume les conséquences de l'exercice d'une mission décentralisée, c'est-à-dire la capacité des collectivités à

adapter les réponses en fonction de leur situation et des choix exprimés par les habitants via la démocratie locale.

Là encore, il convient de distinguer les différents objectifs du RUA. A notre sens, la question de l'accès à un revenu décent, ses conditions d'éligibilité et ses modalités de calcul, relève de choix qui engagent la nation. En revanche, la question de l'accompagnement vers l'activité gagnerait à faire une large place aux initiatives territoriales, quitte à assumer des choix différents.

- ➔ Dans une logique de confiance aux territoires, le volet « accompagnement vers l'activité » pourrait être défini et mis en œuvre par les Départements, en lien étroit avec le futur service public de l'insertion. Il pourrait reposer sur un mécanisme complémentaire au revenu socle adapté à chaque territoire (situation du marché du travail, choix politiques locaux, prise en compte des initiatives des acteurs du territoire...).
- ➔ Le volet « accompagnement vers l'activité » pourrait inclure : la définition, la mise en œuvre et le contrôle des droits et devoirs, des outils liés à l'engagement (CER, PPAE), des modalités d'accompagnement et des contreparties financières associées. Le service public de l'insertion constituera le cadre de mise en œuvre de ce volet.
- ➔ A terme ce volet, pourrait être confondu avec une « garantie d'activité » élargie permettant ainsi de lier un dispositif d'accompagnement avec un mécanisme d'incitation.
- ➔ Cette logique pourrait s'exercer dans un cadre contractuel avec l'Etat associant déclinaison d'objectifs de politique publique nationaux, moyens financiers adaptés et liberté dans les modalités permettant d'atteindre les objectifs.

Faut-il rendre automatique l'ouverture des droits au RUA ?

La progression des systèmes d'information rend aujourd'hui possible l'ouverture des droits au RUA sans demande formelle réalisée auprès des services en charge de l'accompagnement.

Deux objectifs doivent une nouvelle fois être conciliés : l'accès au droit et l'amorce d'un parcours d'insertion. L'automatisme favorise le premier tandis que la quérabilité permet le second.

- ➔ La solution intermédiaire proposée dans le cadre de la concertation permet efficacement de concilier les deux aspects : automatisme de l'accès et du partage des informations afin de connaître les bénéficiaires potentiels et d'engager des démarches « d'aller vers » mais nécessité d'un contact humain pour activer les droits et initier un parcours d'accompagnement.

Conviction n° 3 : La concertation sur le RUA doit prendre en compte les enseignements des travaux scientifiques sur la pauvreté et l'efficacité des politiques d'insertion.

A travers ses travaux sur l'insertion l'ANDASS a mis en avant le besoin d'évaluer de manière rigoureuse l'impact réel des actions d'insertion. Ces travaux ouvraient également une réflexion, à

partir des enseignements de la recherche, sur la manière de résoudre des difficultés qui procèdent autant, si ce n'est davantage, de la qualité des liens sociaux que de difficultés d'accès au marché du travail.

Faut-il renforcer les objectifs quantitatifs d'accompagnement ?

En matière d'accompagnement vers l'activité, il existe un risque de confondre l'outil et son objectif et de s'intéresser davantage à l'activité des services qu'à leur résultat. La réalisation d'un CER n'a par exemple pas d'intérêt en soi. Elle n'en a que dans la mesure où l'accompagnement produit un résultat en termes d'accès à l'emploi ou, plus globalement, d'investissement social (qualité des liens sociaux, meilleure santé, impact sur l'éducation des enfants, ...).

De manière provocante, des travaux de recherche ont montré que certains dispositifs d'accompagnement pouvaient avoir un effet contre-productif. C'est par exemple le cas de l'accompagnement éducatif d'adolescents rencontrant des difficultés de comportement aux Etats-Unis.

- ➔ Le pilotage national de l'insertion passe par un renforcement des capacités d'évaluation et de capitalisation (par exemple sur le modèle des *what works* britanniques) permettant d'identifier les actions qui obtiennent des résultats et de réinterroger celles dont le rapport entre le coût et le bénéfice n'est pas satisfaisant.
- ➔ Un pilotage national renforcé, s'il peut apparaître légitime, doit privilégier une contractualisation sur des objectifs de politique publique et non sur des modalités de mise en œuvre.

Comment le RUA peut-il contribuer à combattre la pauvreté ressentie ?

Les travaux récents de Nicolas DUVOUX ont montré que la pauvreté monétaire, la pauvreté objective et la pauvreté ressentie ne se recoupaient que partiellement. Les personnes qui se disent pauvres sont avant celles qui connaissent une insécurité monétaire et des risques de chute de revenus [REF].

Cette dimension sociologique de la pauvreté doit être prise en compte pour concevoir les modalités pratiques du RUA en permettant aux bénéficiaires de répondre simplement aux questions : sur quel budget je peux compter le mois prochain, quelles sont les conséquences d'un changement de situation.

- ➔ Le RUA doit inclure un objectif de stabilité et de prévisibilité des revenus et éviter une contemporanéité excessive pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Faut-il individualiser l'accès aux RSA ? [A préciser et à débattre]

Les éléments fournis à l'appui de la contribution indiquent que la familialisation est un outil efficace de lutte contre la pauvreté en prenant en compte les revenus réellement disponibles pour subvenir aux besoins quotidiens et en favorisant l'activité des femmes.

Force est néanmoins de constater que la familialisation est aujourd'hui une source de complexité au regard de l'évolution des modes de vie. Exception faite de l'actualisation des revenus, pour laquelle

l'évolution des systèmes d'information apportera des solutions, « l'ambiguïté » des situations matrimoniales est aujourd'hui la première source d'indus.

Par ailleurs, l'ANDASS a déjà souligné l'incohérence du système fiscal français vis-à-vis de la conjugalité car la familialisation touche aussi bien "l'impôt positif" (l'IRPP) que "l'impôt négatif" (les minimas sociaux). Ainsi, toute chose égale par ailleurs, il existe une "prime à la vie maritale" pour les haute-revenus à travers le quotient conjugal (qui contrairement au quotient familial, n'est pas plafonné), et une "prime à la séparation" pour les bas revenus à travers la familialisation du RSA. Accessoirement, le quotient conjugal est aussi une prime à l'écart de revenu entre hommes et femmes, mais c'est un autre sujet.

La question n'est pas ici de trancher un débat qui relève aussi de considérations politiques mais de questionner la compatibilité du maintien d'un système familialisé avec l'objectif de lisibilité.

L'objectif du RUA doit-il systématiquement être le retour à l'emploi ?

En mettant l'accent sur l'activité, le RUA propose un objectif plus large que celui de l'emploi. Or les politiques publiques actuelles des Départements tendent à se concentrer sur la question du retour à l'emploi. Cette orientation a des justifications fortes : elle est mesurable et produit un effet direct sur les finances départementales, elle intervient dans un contexte où il existe des secteurs en tension, son efficacité est démontrée en matière de lutte contre la pauvreté, et enfin l'accès à l'emploi peut en soi être un outil de résolution des freins sociaux (accès à un revenu, estime de soi, développement des compétences sociales et professionnelles).

Néanmoins, deux aspects méritent d'être creusés et éventuellement enrichis dans le cadre de travaux d'évaluation :

- ➔ La focalisation sur l'emploi dans le cadre d'une orientation de plus en plus efficace fait courir le risque d'exclure du champ de l'accompagnement des personnes considérées comme étant trop éloignées de l'emploi,
- ➔ Dans une logique d'investissement social (prévention des difficultés de santé, des problèmes éducatifs, ...), un objectif d'activité au sens large pour l'ensemble des bénéficiaires pourrait présenter un réel intérêt, même si les travaux scientifiques rigoureux manquent pour en démontrer la plus-value à long terme. Ces objectifs ne nécessitent pas nécessairement des financements importants : développement social, mobilisation des acteurs associatifs de proximité, ...

La notion de contrepartie-va-t-elle de soi ?

Rappelons que le débat sur le revenu de base universel, qui dure depuis des décennies, avait été schématiquement exposé par le philosophe John Rawls à travers la figure du "surfeur de Malibu" : la collectivité est-elle prête à rémunérer un individu qui vivrait – certes chichement – des subsides publiques mais passerait sa journée à faire du surf.

L'ANDASS pense probable qu'au niveau actuel de minimas sociaux, ses bénéficiaires soient davantage occupés à survivre qu'à faire du surf à Malibu ou même à Lacanau.

Pour autant, les incantations politiques du genre "personne n'est inemployable" sont des contes de fées qui servent surtout à éluder les vraies questions. La vérité est qu'une partie (A) des bénéficiaires des minimas sociaux est employable, mais ne souhaite pas travailler pour diverses raisons (principalement parce que le différentiel de niveau de vie entre inactivité et inactivité n'est pas assez attractif); et qu'une partie (B) est réellement inemployable.

Mettre la pression sur les allocataires des minimas sociaux permet de réduire voire supprimer la partie (A), mais n'aura aucun effet sur la partie (B) mis à part d'augmenter son niveau de stress et conduire in fine à des prises en charges plus coûteuses de type prison ou CHRS.

- L'action publique n'a rien à gagner de l'hypocrisie, et il faut cesser de parler de "droit à l'accompagnement" dès lors que ce "droit" est surtout conçu comme une obligation. Cette question doit être tranchée par un débat public franc et honnête.

Conviction n° 4 : Le succès du RUA dépend fortement du fonctionnement du marché du travail et suppose la mobilisation des employeurs

Pour l'ANSASS, les politiques sociales ne s'arrêtent pas aux frontières des services et opérateurs qui les mettent en œuvre. Elles sont l'affaire de tous. La mobilisation des acteurs économiques, en particulier, est un facteur clé de succès des politiques d'insertion. Cette implication peut résulter d'initiatives des partenaires sociaux ou d'actions d'incitation / de régulation à l'initiative des pouvoirs publics.

L'accompagnement au retour à l'emploi est d'autant plus efficace qu'il implique les principaux acteurs de l'emploi que sont les entreprises. Aujourd'hui, force est de constater que les entreprises sont peu investies sur les questions d'insertion, à l'exception d'initiatives locales (parrainage, mises en situation professionnelle). La responsabilité sociale des grandes entreprises reste souvent au niveau du « social washing » et les TPE / artisans restent souvent en marge de ces réflexions alors qu'ils sont le premier gisement d'emplois.

- Les entreprises doivent donc être partie prenante du plan d'action qui accompagnera le RUA. Elles en sont un acteur au même titre que les institutions et les opérateurs de l'insertion. Plusieurs éléments déterminants dans le succès du RUA les concernent directement :
- Les salaires proposés par les entreprises considérant que le gain économique tiré de l'accès à l'emploi doit être le plus fort possible.
 - L'investissement dans l'accompagnement au retour à l'emploi en imaginant des parcours au sein des entreprises pour les bénéficiaires du RUA,
 - Les pratiques de recrutement et d'accompagnement des nouveaux salariés au sein de l'entreprise puis à l'occasion des transitions qui vont les concerner ; en matière de transition la place des seniors en entreprises est indissociable de la question du retour à l'emploi des seniors bénéficiaires du RUA,
 - Les incitations à l'embauche de salariés recrutés dans le cadre d'un parcours d'insertion.

En conclusion, l'ANDASS estime que l'intérêt majeur de la concertation sur le RUA doit être de poser simplement et honnêtement la question de la compatibilité des modalités du RUA à ses objectifs. Pour être efficace dans cette réflexion, il paraît préférable

- d'éviter toute tentation de mécano ou de « grand soir » institutionnels,
- de garantir la mobilisation des territoires en leur laissant des marges de manœuvre,
- de s'intéresser à ce qui marche vraiment en termes d'accompagnement et de contreparties au-delà des postures et des principes.

De façon pratique, l'ANDASS met en avant 5 points clés dans la construction du RUA :

- 1 -Privilégier une convergence du fonctionnement des différents minima sociaux à une fusion,
- 2 -Identifier deux composantes du RUA : une composante universelle et une composante conditionnelle,
- 3 -Confier aux territoires la définition des règles de la composante conditionnelle,
- 4 -Eviter de fixer l'objectif de l'emploi comme l'alpha et l'oméga de l'accompagnement des bénéficiaires du RUA,
- 5 -Impliquer les entreprises dans le fonctionnement du RUA.