

PROPOSITION DE PRISE DE POSITION SUR LE DROIT AU REVENU MINIMUM DANS LE SOCLE
EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX.

Les prémices.

Le réseau européen sur le revenu minimum (EMIN) est un projet qui s'est étiré sur une première période de deux ans (2013-2014) puis sur une seconde période (2016-2017). Il a été parrainé par le Parlement européen, financé par la Commission européenne, et porté par le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN). La France, par le biais de l'ANSA pour la première période, et avec l'URIOPSS des Hauts-de-France pour la seconde, y a largement contribué. Un débat avait conclu cette deuxième phase en présence du délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté le 18 novembre 2018. Une troisième édition, EMIN 3, un temps envisagé ne semble pas avoir démarré.

Ces travaux avaient pour objectif de dégager un consensus autour de démarches à entreprendre pour la mise en place progressive de systèmes de revenus minimum adéquats et accessibles dans tous les États membres de l'UE. Il s'agissait également de mettre en place une meilleure coopération européenne vers la réalisation de revenus minimum adéquats, dans le droit fil de la recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active de 2008, de la stratégie Europe 2020 et de la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Après une longue période de consultations, la Commission européenne a publié une communication établissant un socle européen des droits sociaux, adopté par le Parlement et le Conseil Le 17 novembre 2017 à Göteborg en Suède.

Ce socle comporte 20 principes dont le 14^{ème} intitulé « Revenu minimum » :

« Toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien. Pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail. »

Aujourd'hui, tous les États membres de l'UE ont une forme de revenu minimum garanti (avec conditions plus ou moins contraignantes). Les derniers à l'avoir introduit sont la Grèce et l'Italie. Ces revenus sont tous conditionnés à un manque de ressources et varient souvent en fonction du nombre de personnes dans le foyer. Ils sont également tous conditionnés à une recherche d'emploi, plus ou moins active. Les sanctions ne sont pas toujours présentes et plus ou moins sévères. Seuls la France et le Luxembourg empêchent les 18-25 ans d'avoir accès au revenu minimum. Mais en France un système de garantie jeunes en couvre une partie.

L'expérience de revenu « universel » en Finlande n'a pas abouti.

Le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande bénéficient d'une garantie de revenu minimum qui assure un revenu minimum au-dessus du seuil de pauvreté.

Les montants versés varient fortement quant à leur générosité : de 22 € en Bulgarie à 1 433 € par mois au Danemark pour une personne isolée, et de 100 € en Pologne à 3 808 € au Danemark pour un couple avec deux enfants. Concernant la France, le montant du RSA fait partie de la « moyenne basse » de l'UE. Les sanctions ne sont pas nécessairement les plus sévères.

Au cours des prochaines années, les travaux vont se poursuivre et EAPN doit y prendre sa part.

Nous avons rencontré le professeur Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme lors de sa visite dans l'Union européenne, le 16 décembre dernier. Participaient à cet entretien, pour la France, Guy Petta, Marie-Lucine Moussoua, Lou-Jayne Hamida, Helena Jestin et Guy Janvier.

La directive-cadre sur un revenu minimum adéquat.

La directive-cadre sur les régimes de revenu minimum devrait définir un ensemble de caractéristiques communes que tous les pays de l'UE doivent respecter, notamment la participation de la société civile, des partenaires sociaux et des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté à la conception de ces régimes ; transparence des budgets et de la mise en œuvre des États membres ; compatibilité avec le travail pour prévenir la pauvreté au travail ; non-régression ; mécanisme de responsabilisation afin que les individus puissent réclamer les prestations auxquels ils ont droit. Elle devrait identifier les obstacles à l'utilisation des prestations et supprimer ces obstacles pour garantir un accès effectif, en accordant une attention particulière aux sans-abri confrontés à de nombreux obstacles dans l'exercice de leurs droits.

Le revenu minimum garanti devrait être accessible, adéquat et habilitant.

Adoption des propositions du Rapport du Collectif pour une protection sociale solidaire : Sans contreparties, un revenu minimum garanti.¹

Pas de sécurité sociale sans un revenu minimum garanti

L'accès à un revenu minimum, dès lors que la situation économique d'une personne l'exige, ne devrait souffrir aucune conditionnalité. Au sortir d'un cycle de séminaires sur l'investissement social, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'administration centrale en charge des solidarités, ne disait pas autre chose : « Le soutien au revenu et l'accompagnement devraient être inconditionnels. [...] L'investissement social articule sécurisation des revenus des personnes et renforcement de leurs capacités. » Dans un avis récent, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) recommande elle aussi « que des devoirs ne soient pas exigibles pour bénéficier de droits reconnus par la législation française », rappelant que « la France a l'obligation de prendre des mesures appropriées pour permettre la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille »

Certaines oppositions au principe d'un revenu minimum garanti font valoir que l'absence de contrepartie conduirait à enfermer les allocataires dans l'assistanat et à susciter une « lassitude de la solidarité ». Comme si la situation des allocataires était tellement désespérée que l'on versait un subside pour solde de tout compte, sans plus rien oser demander en retour. Ce discours, qui voit dans le recours à la prestation une cause, et non une conséquence, des difficultés de retour à l'emploi, fait peu de cas des analyses conduites depuis 1988 sur les obstacles qui empêchaient les allocataires du RMI de reprendre un travail. Des analyses qui démontrent que la création de contreparties d'activité au versement d'un revenu social a aggravé la pauvreté.

À l'opposé d'un signe de résignation à ce que les allocataires contribuent un jour à la société, l'établissement d'un revenu minimum garanti est la manifestation de la confiance que la société maintient dans la capacité de chacun à contribuer. C'est tout l'esprit de la loi pour une société de confiance qui doit trouver ici à s'appliquer à l'ensemble des citoyens. Mais nous savons aussi combien les parcours d'insertion sociale ou professionnelle peuvent être semés d'embûches.

Aussi le revenu minimum garanti est-il indissociable d'un droit à l'accompagnement. Avec la levée de la conditionnalité liée au revenu, l'aide proposée pour l'insertion ou la recherche d'emploi cessera

¹ <http://www.protectionsocialesolidaire.org/actualites/sans-contreparties-pour-un-revenu-minimum-garanti>

d'être perçue comme une contrainte, voire un abus de pouvoir, mais bien comme une possibilité librement consentie.

Pour que le revenu minimum devienne un plancher de protection inconditionnel, et non un filet aux larges mailles, et le socle du développement du pouvoir d'agir des personnes, nous demandons l'adoption des mesures suivantes :

1/ Créer un revenu minimum garanti en lieu et place du RSA

Ce qui suppose de supprimer les sanctions financières à l'encontre des allocataires (hors cas de fraude délibérée) et les contreparties d'activité au versement du revenu. Une telle inflexion exigerait évidemment une révision en profondeur de la loi.

2/ Permettre aux allocataires de vivre avec le revenu minimum

Ce qui suppose d'établir ce revenu à 50 % du revenu médian (867 € par mois en 2017, pour une personne seule), soit une hausse de 54 % par rapport au niveau actuel du RSA. Ce montant situerait le revenu minimum en deçà du seuil de pauvreté (60 % du revenu médian), plus loin encore du revenu minimum décent, estimé en 2015 à 1 424 € par mois pour une personne seule, selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes). Le revenu minimum garanti représenterait ainsi 60 % de la rémunération minimale d'un emploi à temps plein (salaire + prime d'activité).

3/ Rendre accessible le revenu minimum dès 18 ans et aux étrangers en situation régulière

Les jeunes et les étrangers figurent parmi les populations les plus durement touchées par la grande pauvreté dans notre pays. Faute d'être éligibles au RSA, un grand nombre vivent dans des logements très précaires, chez des tiers, dans des squats ou à la rue. Or le droit à la vie dans la dignité est inconditionnel, rappelle la CNCDH : il s'applique à tous, sans condition d'âge, d'état de santé, de situation sociale, d'activité ou de nationalité.

Dès lors, sauf à être rattachés au foyer fiscal de leurs parents, les jeunes devraient pouvoir accéder au revenu minimum garanti dès l'âge de 18 ans, dans les mêmes conditions que les autres adultes. De même, les étrangers devraient se voir reconnaître le droit à un revenu minimum dès l'obtention de leur premier titre de séjour.

4/ Simplifier la vie des allocataires en automatisant et en sécurisant le versement du revenu

Pour réduire le non-recours et simplifier l'obtention du revenu minimum, il faut l'automatiser afin qu'il soit versé a priori à toute personne éligible et non suite à la présentation d'une multitude de justificatifs intrusifs pour la vie privée (notamment les relevés de compte bancaires). Afin de sécuriser les allocataires sur leur revenu prévisible, et dans l'esprit de la loi sur une société de confiance, il faut également interdire la suspension du versement des prestations sociales du fait du réexamen du dossier.

5/ Rendre effectif le droit à un accompagnement global et personnalisé, défini et proposé à partir du projet de la personne

L'accompagnement doit être un droit, et non une obligation pour les personnes privées d'emploi. Cependant, un montant additionnel au revenu minimum, sous la forme d'un « supplément insertion », pourrait venir encourager une telle démarche, qui peut occasionner des frais pour l'allocataire (déplacements, garde d'enfants...).

L'accompagnement doit être global, selon le principe du référent unique de parcours, afin de rompre avec une offre de services cloisonnée et d'inciter les divers acteurs publics et privés à coopérer au service des personnes. Il doit être bienveillant et permettre de fournir à toute personne allocataire un parcours adapté à son projet défini avec elle, en soutenant les initiatives, les compétences existantes et les possibilités de s'engager dans différentes formes d'activité contribuant au bien commun.

Il faudrait que l'allocataire puisse aussi émettre un avis sur la qualité de l'accompagnement qui lui a été proposé ou des propositions qui lui ont été faites, et demander un autre type d'accompagnement si nécessaire. Des dispositifs adaptés de suivi-évaluation de l'accompagnement permettraient d'améliorer sa qualité, et apporteraient davantage de lisibilité pour les citoyens, tout en instaurant davantage d'horizontalité dans la relation.

6/ Sortir le revenu minimum et les dépenses d'insertion du pacte de Cahors

Le revenu minimum garanti doit être accessible à toute personne éligible sur l'ensemble du territoire. Aussi le versement d'un tel droit ne saurait-il être conditionné par un budget préalablement plafonné. Dès lors, l'allocation du revenu minimum devrait sortir du calcul des objectifs de maîtrise budgétaire (+ 1,2 % par an) fixés par l'État aux départements dans le pacte de Cahors.

Malgré une circulaire ministérielle en ce sens, les départements n'ont pas toutes les assurances. Aussi bien, une des solutions structurelles serait de centraliser le budget du revenu minimum garanti au niveau national, comme le demandait le rapport Sirugue et comme c'est le cas, par exemple, pour l'AAH ou pour la prime d'activité. Cette centralisation du financement au niveau de l'État permettrait à la collectivité nationale d'assumer solidairement un financement qui l'honore et d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi sur tout le territoire, dont il est le garant.

Il reviendrait en revanche aux départements de continuer d'assurer l'essentiel du financement de l'accompagnement et de l'insertion, dont ils sont les maîtres d'oeuvre, à hauteur des besoins. Car les budgets d'insertion font aujourd'hui les frais des économies budgétaires réalisées par les départements. Or l'expérience de la garantie jeunes montre que l'accompagnement fait ses preuves quand il est dûment financé (1 600 € pour un an, dans ce cas). Chaque fois que le droit à l'accompagnement est activé, le département doit voir son budget insertion abondé à due proportion par l'État. En contrepartie, il devrait avoir l'obligation d'honorer toute demande d'activation de ce droit dans un délai maximal d'un mois, sous peine d'une majoration de 100 € du revenu minimum, afin que l'allocataire puisse prétendre à d'autres formes d'accompagnement.

7/ Faire du droit à un emploi décent une réalité

Les millions de personnes privées d'emploi sont, pour la société, une perte énorme de talents inemployés. Pourtant, il existe dans notre pays des besoins écologiques et sociaux essentiels qui ne sont pas satisfaits. Et nous n'avons pas tout essayé. Cette conviction, partagée avec de nombreux acteurs, a conduit à bien des expériences prometteuses à promouvoir, des chantiers d'insertion aux contrats aidés en passant par le programme Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) ou les régies de quartier. Si l'emploi est un droit, comme l'affirme la Constitution, alors il revient à la collectivité de « traverser la rue » pour rejoindre les personnes qui en sont privées. Quitte à explorer la piste de faire de l'État, ou plutôt de la puissance publique locale, un employeur en dernier ressort.

En Conclusion, se concentrer sur l'amélioration du système existant pour le rendre plus égalitaire et inclusif : une priorité.