



Analyse des Systèmes de Minima Sociaux : L'exemple du Revenu de solidarité active en France

Date: Novembre 2014

Tender N° VT/2011/100 Pilot project – Social solidarity for social integration

Sommaire

Introduction.....	3
1. Panorama	5
1.1. Contexte social et politique des minima sociaux en France	5
1.2. Genèse du RSA.....	5
1.3. Objectifs du RSA	6
1.4. Conditions d'éligibilité.....	7
1.5. Montants	8
1.6. Démarches de demande du RSA et durée.....	9
1.7. L'accompagnement : un droit et un devoir	10
1.8. Financements et gouvernance du RSA.....	11
2. Le lien entre le droit à l'intégration sociale et la stratégie d'inclusion active.....	13
2.1. La stratégie d'inclusion active et le marché du travail inclusif.....	13
2.2. Quel accès à des services de qualité ?.....	16
3. Identification des limites du Revenu de solidarité active et préconisations pour son évolution .	19
3.1. Couverture et non recours	19
3.2. Adéquation du montant du RSA et lutte contre la pauvreté	21
3.3. Adéquation de l'accompagnement	23
4. Stratégies d'inclusion active	25
4.1. La stratégie d'inclusion active et le marché du travail inclusif.....	25
4.2. Accès à des services de qualité et à d'autres aides sociales	27
4.3. Une difficile gouvernance territoriale	28
5. Annexes	30
5.1. Bibliographie.....	30
5.2. Liste des contributeurs et modifications détaillées	32
5.3. Remarques de la Commission européenne et retours EAPN France (novembre 2014)	38

Introduction

Le projet pour Revenu Minimum Européen (European Minimum Income Network – EMIN) est un projet d'une durée de deux ans (2013-2014) financé par la Commission européenne, dont le but est d'enrichir la réflexion sur la construction de revenus minima adaptés et accessibles dans tous les Etats membres de l'Union Européenne. Il est, à ce titre, en phase avec la recommandation sur l'inclusion active de 2008 formulée par la Commission européenne, la stratégie européenne 2020 et la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi, le 3 octobre 2008 la Commission européenne a adopté une recommandation relative à « l'inclusion active des personnes les plus exclues du marché du travail »¹. Cette stratégie comporte trois volets : un ou des compléments de ressources adéquats, un marché du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité.

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. Les minima sociaux sont définis par l'INSEE comme des dispositifs visant à « assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité. Ce sont des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations. »²

Le Réseau European Anti-Poverty Network (EAPN) France s'est saisi de cette thématique, en se concentrant sur un des 9 minima sociaux existant en métropole : le Revenu de solidarité active (RSA)³.

Le RSA entre dans la définition des minima sociaux, même si ses différentes déclinaisons compliquent son classement. Le RSA, lors de son institution en 2009, vise deux objectifs :

- la lutte contre la pauvreté monétaire
- l'encouragement à l'exercice d'une activité professionnelle par un soutien financier complémentaire. Ainsi le RSA apporte un revenu minimal et un accompagnement au retour à l'activité par un professionnel.

Après quelques années, il est partagé que ce dispositif ne remplit pas tous ses objectifs. Il n'a pas permis de diminuer structurellement la pauvreté en France, dans la conjoncture de crise économique de 2008. Il n'a pas rendu compréhensible le montant de l'allocation, limitant fortement la dimension incitative du dispositif pour les allocataires, et compliquant la tâche des travailleurs sociaux. Il fait toujours autant l'objet de stigmatisation. Ce dispositif n'a pas résolu la question des inégalités homme/femme dans l'accès à l'emploi et pour les femmes seules avec enfants, ni la délicate

¹ Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail [Journal officiel L 307 du 18.11.2008].

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:FR:HTML>

³ <http://www.insee.fr/fr/methodes/?page=definitions/minima-sociaux.htm>

³ Ce rapport s'inscrit donc en complément du rapport : Frazier, Hugh, and Eric Marlier. *Évaluation de La Mise En Oeuvre de La Recommandation de La Commission Européenne Relative À L'inclusion Active: Analyse Des Politiques Nationales*. Rapport de synthèse. L'Europe Sociale. Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale, CEPS, Commission européenne, Janvier 2013.

question de l'équilibre vie familiale/vie professionnelle, puisque le dispositif ne règle en rien l'accès à des solutions de garde d'enfants pour ces familles.

Par ailleurs, le dispositif introduit une démarche participative plus forte pour certains des bénéficiaires à différents niveaux territoriaux. Ce progrès d'une prise en compte de la parole des « usagers » / « personnes concernées » se cherche encore, n'aboutissant pas à une véritable « co-construction » du système et donc de son évolution. Peur du pouvoir politique, faiblesse des accompagnements des personnes bénéficiaires « mandatées », l'avenir dira peut-être comment l'association des « bénéficiaires » devra évoluer pour être signifiante.

1. Panorama

1.1. Contexte social et politique des minima sociaux en France

Revenu de solidarité active (RSA) socle

• 1 497 600

Allocation aux adultes handicapés (AAH)

• 964 900

Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

• 8 1300

Allocation de solidarité spécifique (ASS)

• 378 200

Allocation temporaire d'attente (ATA)

• 47 000

Allocation solidarité aux personnes âgées (ASPA)

• 502 700

Allocation veuvage (AV)

• 6 300

Allocation transitoire de solidarité (ATS)

• 28 300

Fin 2011, 3,7 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima sociaux en vigueur en France. Ce nombre est en hausse de 2,4 %, après une augmentation de 2,5 % en 2010⁴. Le nombre d'allocataires au « RSA socle »⁵ a plus particulièrement augmenté de près de 3%. Ils représentent 43% des allocataires de minima sociaux au total (voir Tableau 1). Leur visée est détaillée en annexe. On note que stricto sensu, seule le RSA socle est listé comme un minimum social (voir partie 1.3.)

Cette même année, 14,3% de la population, soit plus de 8,7 millions de personnes, vit sous le seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu médian, soit vivant avec moins de 870 euros en 2011⁶. Les minima sociaux répondent donc à un réel besoin de la population française.

Tableau 1 – Minima sociaux en France en 2012 et nombre d'allocataires.

Source : DREES, 2012,

<http://www.drees.sante.gouv.fr/nombre-d-allocataires-des-minima-sociaux,10484.html>

1.2. Genèse du RSA

La loi sur le RSA est adoptée le 1er décembre 2008. Elle est le résultat d'un travail de réflexion sur les manques des anciens dispositifs (Revenu minimum d'insertion et Allocation parent isolé) et de plusieurs expérimentations sur le territoire français menées pendant 18 mois.

Le travail de réflexion s'est décliné dans une série de travaux et de rapports, notamment celui de 2005 de la Commission Famille, vulnérabilité et pauvreté : « Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale ». Ce dernier énonce plusieurs propositions dont celle de « combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité », ainsi que de renforcer l'accompagnement et le suivi des personnes concernées⁷.

⁴ Labarthe, Julie, and Michèle Lelièvre. "Minima Sociaux et Prestations Sociales." Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2013. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/DREES_minima_sociaux_2013.pdf.

⁵ Voir définition partie 1.3. Seul ce dispositif entre strictement dans la définition d'un minima social.

⁶ Le revenu médian étant évalué à 1450 euros. INSEE, Revenu disponible par ménage (moyenne et médiane) de 1970 à 2011 http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=45

INSEE, Taux de pauvreté selon le seuil en 2011, http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=nattef04415

⁷ Hirsch, Martin. "Au Possible Nous Sommes Tenus" : Rapport de La Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté. Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, 2005. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000264/index.shtml>.

L'expérimentation du RSA avait pour but d'étudier les effets de ces propositions afin de les affiner ou de les modifier lors d'une généralisation. Des expérimentations ont été menées dans 33 départements, chaque département définissant sur son territoire une zone test et une zone témoin. Des formats d'expérimentations variables ont été déployés (modalités de calculs et d'attributions du RSA, accompagnement, etc.).

Plusieurs observateurs soulignent des limites :

- Les expérimentations ont été écourtées à 18 mois, au lieu de 3 ans prévus initialement⁸
- Les expérimentations du RSA ont été menées avant la crise, dans un contexte économique très différent
- Les débats « politiques » ont pris le pas sur une démarche de recherche scientifique⁹.

1.3. Objectifs du RSA

Les objectifs du RSA sont déclinés dans l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 2008 :

- « assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté »¹⁰,
- « encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle »
- « aider à l'insertion sociale des bénéficiaires »¹¹.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, trois objectifs complémentaires sont listés :

- « Faire des revenus du travail le socle des ressources des individus et le principal rempart contre la pauvreté »
- « Offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins »
- « Mettre en cohérence la création du RSA et la réforme des droits aujourd'hui attachés au statut de bénéficiaire de minima social »¹²

Dans son approche originelle, on ne parlait bien que d'un seul RSA, dispositif unique dont le mode de calcul accompagne les fluctuations de revenus. Dans la pratique, les appellations du RSA se sont déclinées selon les publics, recréant des catégories :

- **Le RSA socle** : à destination des personnes sans revenus ou ressources suffisantes. Ce dernier peut être **majoré**, dans le cas de familles monoparentales avec un enfant né ou à naître de moins de 3 ans
- **Le RSA activité** : à destination des personnes ayant des revenus du travail, mais ne leur permettant pas de vivre décemment
- **Le RSA jeunes** : à destination des jeunes de moins de 25 ans, exclus des deux dispositifs précédemment cités, ayant déjà travaillé

⁸ Allègre, Guillaume. "L'expérimentation Du Revenu de Solidarité Active Entre Objectifs Scientifiques et Politiques." *Revue de l'OFCE*, no. n° 113 (Février 2010).

⁹ Gomel, Bernard, et Évelyne Serverin. "Expérimenter Pour Décider? Le RSA En Débat" *Centre d'Etude de l'Emploi*, 2009. http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1246373615_119-experimenter_decider_rsa_debat.pdf

¹⁰ s'inscrivant dans un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans

¹¹ Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4CF49157824A23C158DC439713D0D510.tpdjo15v_2?cidTexte=JORFTEXT000019860428&categorieLien=id

¹² Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=77E875FD11FE5FB4EE5A15668F66045D.tpdjo15v_2?idDocument=JORFDOLE000019424060&type=expose&typeLoi=&legislature=

1.4. Conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité diffèrent légèrement entre les trois déclinaisons du RSA.

RSA socle	RSA activité	RSA jeunes
Etre français ou titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans ; ou être ressortissant des états membres de l'Union européenne ou de l'espace économique européen, remplissant les conditions exigées pour l'obtention d'un droit de séjour et ayant résidé en France dans les trois mois précédents la demande.		
Ne pas être élève, étudiant ou stagiaire (hors stagiaires de la formation professionnelle)		
Ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité		
Les travailleurs indépendants ne doivent employer aucun salarié et leur chiffre d'affaire ne doit pas dépasser 800 SMIC¹³/an		
Etre âgé de plus de 25 ans		Etre âgé de 18 à 25 ans
Ne pas disposer de revenus d'activité	Disposer de ressources inférieures au montant garanti qui varie en fonction de la composition familiale	<ul style="list-style-type: none"> - Avoir travaillé l'équivalent de 2 ans durant les 3 années qui précèdent la demande soit 3 214 heures - Les périodes de chômage sont prises en compte dans la limite de 6 mois et donc prolongent la durée examinée à 3 ans et 6 mois - Pour les non-salariés : justifier d'un montant minimum de chiffre d'affaires (43 fois le montant forfaitaire du RSA sur deux ans, soit 20 080, 57 € au 1er janvier 2011).

Le nombre de foyers disposant du RSA a augmenté depuis 2011. Une progression plus rapide du RSA socle est notée (+3,3 points de 2011 à 2012 et +8,1 points de 2012 à 2013), par rapport au RSA activité (+2,3 points de 2011 à 2012 et +2,7 points de 2012 à 2013).

Nombre de foyer ayant un droit payable au RSA en France¹⁴			
	Juin 2011	Juin 2012	Juin 2013

¹³ Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance. Il est fixé à de 1 128,70 euros en 2013.

¹⁴ Lelièvre, Michèle, Vincent Reduron, and Thierry Van Wassenhove. Les Allocataires Du RSA Fin Juin 2013. Etudes et Résultats. DREES-CNAF, Janvier 2014.

Nombre de foyer ayant un droit payable au RSA en France ¹⁴			
	Juin 2011	Juin 2012	Juin 2013
RSA socle	1 554 000	1 606 000	1 737 000
RSA activité seul	469 000	479 000	492 000
Ensemble RSA	2 023 000	2 085 000	2 229 000

Données : CNAF Champ : France entière, régime générale

*** : Depuis le 1 septembre 2010, le champ du RSA s'est élargit au moins de 25 ans, qui ne représente que 0,4 % du total des allocataires du RSA en juin 2013.**

1.5. Montants

- **Montants du RSA socle**

Le montant forfaitaire du RSA socle est un montant variable selon la composition du foyer. Ainsi il peut notamment être majoré en cas d'isolement. C'est-à-dire pour une personne célibataire, divorcé(e), séparé(e) ou veuf(ve) avec des enfants à charge ou à naître.

Le montant est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac¹⁵. Il est donc indexé à la hausse des prix et n'est pas obligatoirement revalorisé.

Montant du RSA socle au 1^{er} septembre 2013 ¹⁶			
Nombre d'enfants	Allocataire seul	RSA majoré (parent isolé)	Couple
0	499€	641€	749€
1	749€	855€	899€
2	899€	1069€	1048€
Par enfant supplémentaire	200€	214€	200€

- **Montants du RSA activité**

Le RSA activité vise à compléter les revenus d'activité, il varie donc en fonction des revenus du foyer et, comme pour le RSA socle, de la composition du foyer. Le RSA garantit ainsi un complément aux revenus, sans limite de temps, car il perdure tant que les ressources sont inférieures à un seuil.

Le mode de calcul du RSA est le suivant¹⁷ :

<p>Revenu Garanti = montant forfaitaire + 62% des revenus d'activité Revenu de solidarité active = Revenu Garanti – autres ressources</p>

¹⁵ Loi du 1er décembre 2008, Art. L. 262-3 « La fraction des revenus professionnels des membres du foyer et le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 sont fixés par décret. Le montant est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac. »

¹⁶ Décret n° 2013-793 du 30 août 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F502.xhtml>

¹⁷ Décret no 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521930&dateTexte=&categorieLien=id>

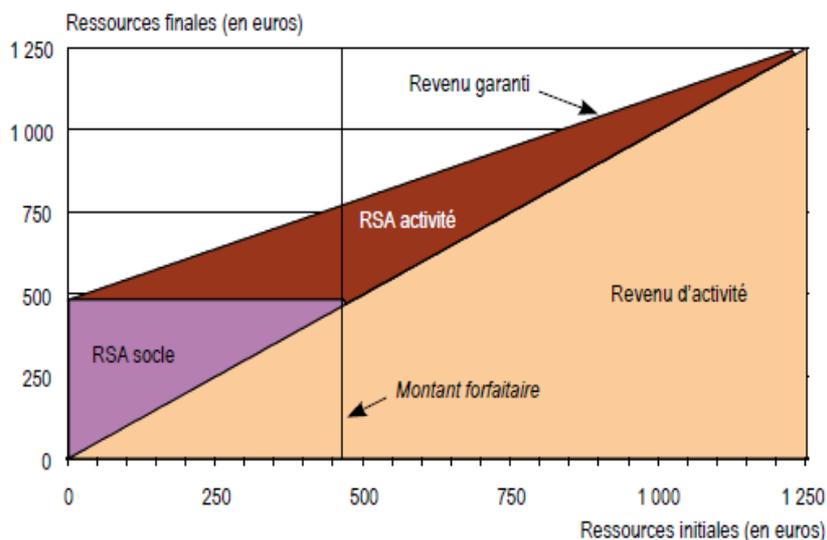
Le décret du 16 avril 2009 a fixé le montant forfaitaire du RSA à 454,63 euros. Ce montant est majoré de 50 % lorsque le foyer comporte deux personnes, puis majoré de 30 % pour chaque personne supplémentaire présente au foyer et à la charge de la personne¹⁸.

Tous les revenus sont pris en compte et de toutes les personnes composant le foyer¹⁹ pendant les 3 derniers mois dont : le salaire, les revenus issus de l'épargne²⁰, les allocations familiales²¹, les pensions alimentaires, les avantages en nature (logement à titre gratuit), sauf : la prestation accueil du jeune enfant, l'allocation de rentrée scolaire, les bourses scolaires, la prime de retour à l'emploi et les allocations chômage.

Le RSA diminue donc au fur et à mesure que les revenus professionnels augmentent. Le calcul doit permettre au bénéficiaire sort du dispositif lorsque les revenus du foyer auquel il appartient atteignent 1,0 fois le SMIC pour une personne seule²².

Figure 1 – Schéma simplifié du RSA : cas d'une personne seule en 2013.

Source : DREES, 2013



1.6. Démarches de demande du RSA et durée

- **Démarches de demande du RSA**

Les demandeurs font en premier lieu un test d'éligibilité en ligne²³ ou auprès des services sociaux. S'ils sont éligibles, ils doivent remplir un formulaire de 6 pages²⁴ où ils déclarent en détail leur situation familiale, professionnelle et de logement et toutes les sources de revenu de leur foyer, comprenant leur conjoint éventuel et les personnes à charge. Plusieurs pièces justificatives sont à

¹⁸ Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521930&dateTexte=&categorieLien=id>

¹⁹ Les ressources à prendre en compte dans le calcul sont listées Art. L. 262-3 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

²⁰ Ils sont à inscrire dans la rubrique du questionnaire (« autres revenus ») y compris les revenus tirés du livret A. La CAF déduit alors 3% du montant de cette épargne du montant du RSA (pour un montant de 10 000€, le RSA sera coupé de 25€ par mois).

²¹ Alors que les allocations familiales ne sont pas prises en compte dans les déclarations de l'impôt sur le revenu.

²² Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance. Il est fixé à de 1 128,70 euros en 2013.

²³ www.caf.fr

²⁴ Deux pages pour le RSA jeune

joindre au dossier, qui doit être envoyé à la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), la Mutualité sociale agricole (MSA) ou au Conseil Général (CG). Une fois la demande faite, l'allocation peut être reçue dès le mois suivant.

L'allocataire doit, par la suite, effectuer auprès de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) ou de la Mutualité sociale agricole (MSA) une déclaration de revenu, au moins trimestrielle ou dès que ses revenus ont changé. Cela conduit à un ajustement des montants du RSA. Les droits sont alors réévalués. Ce mécanisme explique le taux de rotation²⁵ élevé du RSA activité : 29%, contre 13,6% pour le RSA socle²⁶.

- **Durée : ajustements et révisions**

Des réorientations, réductions et suspensions peuvent être actionnées par le Président du Conseil Général, après consultation de l'avis d'une équipe pluridisciplinaire, composée de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle et de représentants des bénéficiaires du RSA. Les réorientations concernent l'accompagnement (social ou professionnel), et sont liées à l'examen de la situation de la personne. Les réductions ou suspensions de l'allocation sont liées à un non respect de devoirs de la personne : non respect du contrat, radiation de Pôle emploi, refus de contrôle, refus de faire valoir ses droits à créance alimentaire²⁷.

1.7. L'accompagnement : un droit et un devoir

L'accompagnement des allocataires du RSA est un devoir dans le cas où ces derniers ont des revenus inférieurs au montant forfaitaire²⁸ ou inférieurs à 500 euros ou n'ont pas de revenus²⁹. Cet accompagnement est organisé par un référent unique, désigné par le Conseil Général. Les allocataires peuvent être orientés vers un accompagnement social ou professionnel. Cette orientation fait suite à un échange avec l'organisme d'accompagnement dans la plupart des cas. Ils ont le devoir de suivre cet accompagnement afin de continuer de percevoir le RSA socle, ils relèvent légalement de la catégorie « droits et devoirs »³⁰. Les institutions ont le devoir de fournir cet accompagnement.

Les autres allocataires ne sont tenus à aucune obligation d'accompagnement. En revanche, ils peuvent bénéficier d'un accompagnement s'ils le souhaitent.

Dans tous les cas, l'organisme d'accompagnement désigne un référent unique :

²⁵ Moyenne du taux d'entrées dans le RSA et de son taux de sorties pour un trimestre donné

²⁶ Lelièvre, Michèle, Vincent Reduron, and Thierry Van Wassenhove. *Les Allocataires Du RSA Fin Juin 2013. Etudes et Résultats*. DREES-CNAF, Janvier 2014.

²⁷ Code de l'action sociale des familles, Article R262-68

<http://www.legifrance.com/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006906005>

²⁸ défini dans la partie 1.5

²⁹ *L'accompagnement Des Bénéficiaires Du Revenu de Solidarité Active (RSA)*. Dares Analyse. Dares, Février 2013. <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-008.pdf>.

³⁰ Art L 262-29 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

- Dans le cas d'une orientation professionnelle, l'allocataire est orienté vers le Service public de l'emploi (SPE) : en majorité Pôle emploi³¹, mais aussi : une Maison de l'emploi, un Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ou des opérateurs privés de placement (OPP). La personne doit alors formaliser un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) dans un délai d'un mois avec son référent : un contrat qui engage réciproquement l'allocataire et l'Etat dans le projet d'insertion communément défini.
- Si le bénéficiaire est confronté à des difficultés tenant notamment au logement ou à la santé, il est orienté vers le Conseil Général ou un organisme compétent en matière d'insertion sociale. Il doit alors signer un contrat d'engagement réciproque (CER) dans un délai de deux mois. Pour ce faire, Conseils Généraux et centres communaux d'actions sociales (CCAS) doivent travailler en étroite collaboration avec leurs partenaires sur les territoires.

Le profil des allocataires est réévalué tous les six mois, afin d'adapter l'accompagnement à de possibles changements de situation. En pratique, et en moyenne, il est évalué tous les ans.

1.8. Financements et gouvernance du RSA

Le dispositif du RSA est financé à partir :

- d'une nouvelle taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine et des placements : assurance vie, dividendes, revenus fonciers et plus-values³². Les revenus de cette taxe sont en deçà des prévisions à cause de la crise, mais ils ont également été moins dépensés que prévu, en conséquence du taux de non recours important³³.
- d'une affectation de ressources de l'Etat à travers de nouvelles modalités d'affectation de la taxe d'habitation et des allocations logement, d'une réforme de la Prime pour l'emploi (PPE), d'un plafonnement des niches fiscales (250 millions d'euros). Cette affectation a été réduite par deux fois (du fait du non-recours) et a servi pour payer la prime de Noël (364 millions d'euros en 2011).

Il existe un Fond national des solidarités actives (FNSA) qui finance le RSA activité et RSA jeunes. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

³¹ Pôle emploi est un opérateur du service public de l'emploi. Il est issu de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des Assedic qui est devenue effective par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi. Il a pour mission d'accompagner tous les demandeurs d'emploi dans leur recherche jusqu'au placement, assurer le versement des allocations aux demandeurs indemnisés, aider les entreprises dans leurs recrutements et recouvrer les cotisations. L'objectif était de créer un opérateur qui permette notamment aux demandeurs d'emploi d'avoir un seul interlocuteur pour la gestion des offres d'emploi et de leur allocation. Pôle emploi existe juridiquement depuis le 19 décembre 2008, date de la première réunion de son conseil d'administration.

³² Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019860428&categorieLien=id>

³³ Interview de M. Hirsch, 2014,

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250267247383&cid=1250267245807>

Le RSA socle est financé par un transfert de ressources de l'Etat aux Conseils Généraux et par les fonds propres des Conseils Généraux.

Les Conseils Généraux assurent l'organisation du dispositif en ce qui concerne la mise en œuvre de l'allocation de sa demande à son versement, et l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires. Pôle emploi est en charge de l'accompagnement professionnel des allocataires. D'autres partenaires peuvent être sollicités par les Conseils Généraux au titre de l'accompagnement des bénéficiaires, notamment les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Le cadre de la loi prévoit un certain nombre de conventions obligatoires à faire dans chaque département :

- Conventions de gestion entre les Conseils Généraux et les CAF et MSA dans les départements afin de déterminer les modalités du service de la prestation RSA et préciser les délégations de compétences du président du Conseil Général³⁴
- Convention d'orientation et d'accompagnement : « Une convention conclue entre le Département, Pôle emploi, l'Etat, et autre acteurs du service public de l'emploi, la CAF, la MSA et un représentant des CCAS définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement. Elle précise en particulier les conditions dans lesquelles sont examinés et appréciés les critères d'orientation. »³⁵
- Convention entre les Conseils Généraux et les Pôle emploi : « prévoit les modalités de financement par le département des actions d'accompagnement qu'il souhaite voir réalisées au profit des bénéficiaires du RSA en complément des interventions de droit commun liées à la recherche d'emploi »³⁶.

En conclusion, le RSA a pour visée d'apporter un revenu complémentaire adéquat, et à ce titre s'inscrit dans le premier pilier de l'inclusion active. Cependant, il peine à répondre pleinement à cet objectif, comme cela est développé dans les parties 3 et 4.

³⁴ Code de l'action sociale et de la famille, art L 262-25

³⁵ Code de l'action sociale et de la famille, Art L 262-32

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797246&dateTexte=&categorieLien=cid>

³⁶ Code de l'action sociale et de la famille, Art L 262-32

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797246&dateTexte=&categorieLien=cid>

2. Le lien entre le droit à l'intégration sociale et la stratégie d'inclusion active

Dans la recommandation de 2008 de la Commission européenne relative à la stratégie d'inclusion active, outre des compléments de ressources adéquats, la Commission préconise le développement d'un marché du travail favorisant l'inclusion et l'accès à des services de qualité. Ces deux stratégies supposent une implication de l'Etat pour accroître l'inclusion des personnes dans ces systèmes. C'est ce qui est défini, dans ce rapport, sous la terminologie « inclusion sociale ». L'intégration sociale, est définie plus largement comme le processus qui permet de créer du lien social avec d'autres individus³⁷.

2.1. La stratégie d'inclusion active et le marché du travail inclusif

L'objectif du RSA est de contribuer à la réduction de la pauvreté par le surcroît de revenus disponibles et par le retour à l'emploi de personnes inactives et sans ressources. Pour ce faire, la RSA est intrinsèquement lié au développement d'un marché du travail inclusif. Dans cette optique, plusieurs mesures ont été prises, concernant l'accompagnement, des incitations financières spécifiques, la formation, le déploiement de contrats spécifiques, et le développement de l'insertion par l'activité économique.

- **Un accompagnement renforcé qui peine à faire ses preuves**

Le RSA a amené plusieurs institutions et collectivités à réorganiser l'ensemble du processus : de l'accueil, l'instruction de l'ouverture du droit, l'orientation et l'accompagnement des personnes concernées.

Dans le cadre d'un parcours professionnel, l'allocataire du RSA est astreint à des obligations de recherche d'emploi. Pôle emploi, n'assure le suivi des allocataires seulement s'ils sont bien inscrits à Pôle emploi, ce qui ne rend pas cet accompagnement automatique³⁸.

En avril 2014, un protocole d'accord a été conclu entre l'Assemblée des départements de France (ADF) et Pôle emploi pour une approche globale de l'accompagnement. Les modalités de la déclinaison opérationnelle est sous la responsabilité de chacun des 100 départements de France³⁹. Ainsi, Pôle emploi dans sa stratégie 2014 propose d'expérimenter un accompagnement global (partage et articulation de compétence entre insertion sociale et professionnelle), mutualisation des ressources et moyens, et possibilité en contre-partie, à titre préventif, de faire bénéficier à un demandeur d'emploi de l'offre d'insertion du Conseil Général (dispositif à suivre).

³⁷ Rhein, Catherine. "Intégration sociale, intégration spatiale." *L'Espace géographique* tome 31, no. 3 (Septembre 1, 2002): 193–207.

³⁸ Jamme, Daniel. *Pôle Emploi et La Réforme Du Service Public de L'emploi : Bilan et Recommandations*. Les avis du Conseil économique, social et environnemental, Juin 2011.

³⁹ "Dossier de Presse : Signature Du Protocole National Entre l'ADF, Pôle Emploi et La DGEFP," avril 2014. <http://www.emploi.gouv.fr/files/files/DP-Signature-protocole-adf-poleemploi-dgefp.pdf>

- **Compléments financiers spécifiques**

Des allocations financières spécifiques ont été mises en place afin d'aider financièrement les personnes à retrouver un emploi, ou à les inciter à trouver un emploi.

Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Les allocataires du RSA entrant dans le champ des « droits et devoirs » et reprenant une activité professionnelle (emploi salarié, formation ou création d'entreprise) bénéficient de l'APRE. Cette aide a pour objectif de prendre en charge tout ou partie des dépenses liées à la reprise d'une activité professionnelle, notamment les dépenses de transport, d'habillement, de logement, de mode d'accueil des jeunes enfants, d'obtention d'un diplôme qu'implique une activité professionnelle. Le montant, les objets et les conditions de l'APRE sont définis par chaque Conseil Général et l'Etat.

→ En 2013, son périmètre et ses modalités ont été revisités (dispositions attendues pour 2014).

Prime pour l'emploi (PPE)

La PPE est un impôt négatif, attribué aux foyers aux ressources modestes avec des revenus d'activité limités. Elle vise à « inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité »⁴⁰. En 2011, 6,7 millions de foyers ont bénéficié de la PPE⁴¹. Son montant varie en fonction des revenus du foyer.

→ Son objectif étant complémentaire à celui du RSA activité, depuis sa création, il a été étudié les avantages, les inconvénients et les moyens de fusionner PPE et RSA activité⁴².

- **Formation**

La formation est un élément essentiel de l'inclusion sur le marché du travail. La gouvernance territoriale de la formation est relativement complexe. Un Fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été créé en 2009⁴³, afin d'améliorer la formation des travailleurs. Cependant les travailleurs les plus pauvres sont les derniers à en bénéficier. Pôle emploi et la Région revisitent leurs offres de formation pour les rendre plus accessibles.

Plusieurs rapports soulignent les difficultés d'accès à la formation, notamment dues à la faible ou l'absence de rémunération des formations et prises en charge des frais associés⁴⁴.

⁴⁰ Loi no 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=86F95AF79385C3B263FBCBB134688A34.tpdjo12v_1?cidTexte=JORFTEXT000000768791&categorieLien=id

⁴¹ Labarthe, Julie, and Michèle Lelièvre. *Minima Sociaux et Prestations Sociales*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2013. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/DREES_minima_sociaux_2013.pdf

⁴² Sirugue, C., Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, Rapport au Premier Ministre, juillet 2013. IGF, rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014

<http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250168407532&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

⁴³ *Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels* Code du travail, Article L6332-18

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=87D9C5966493698955DC0C5E192A45B5.tpdjo04v_2?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idSectionTA=LEGISCTA000021341844&dateTexte=

⁴⁴ Jamme, Daniel. *Pôle Emploi et La Réforme Du Service Public de L'emploi : Bilan et Recommandations*. Les avis du Conseil économique, social et environnemental. Conseil économique, social et environnemental, Juin 2011.

- **Contrats spécifiques**

Les publics les plus éloignés du marché du travail (demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes en grande difficultés...) ont accès à des contrats spécifiques pour lesquels l'embauche et l'accompagnement sont encadrés et appuyés financièrement par l'Etat. Ils sont désignés sous l'appellation « contrats aidés ».

Les contrats aidés sont des contrats à durée limitée. L'employeur d'un bénéficiaire du RSA verse son salaire à son employé et bénéficie d'une aide financière de l'Etat. En contrepartie, l'employeur doit apporter un accompagnement au travailleur (tutorat, formation...).

Plusieurs types de contrats aidés existent : le "contrat unique d'insertion" créé en décembre 2008, les "emplois d'avenir" entrés en vigueur en novembre 2012, les "contrats de génération", depuis 2013⁴⁵ et les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

- Les contrats uniques d'insertion sont destinés en priorité aux bénéficiaires des minima sociaux. En 2011, 444 000 contrats uniques d'insertion ont été signés.
- Les emplois d'avenir concernent les jeunes de 16 à 25 ans peu (CAP, BEP) ou pas diplômés. La limite d'âge étant repoussée à 30 ans pour les personnes handicapées. Le niveau de formation maximum accepté est de bac+3 pour les personnes résidant dans une zone urbaine sensible (ZUS), une zone de revitalisation rurale (ZRR) ou outre-mer. L'aide de l'Etat est de 75 % de la rémunération brute au niveau du Smic (35 % pour les entreprises privées).
- Les contrats de générations visent à articuler le maintien dans l'emploi des personnes de plus de 57 ans et l'embauche en contrat à durée indéterminée de jeunes de moins de 26 ans de tous niveaux de qualification.
- Les contrats d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) : Pour les jeunes de 16 à 25 ans, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, ce dispositif est destiné à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes les plus éloignés de l'emploi, par le versement d'une aide et l'accompagnement de leur projet d'insertion vers un emploi durable.

- **L'insertion par l'activité économique**

Les différentes structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), telles que visées par les articles L. 5132-1 du Code du travail, ont pour objectif commun le retour à l'emploi de publics en difficulté d'intégration sociale et professionnelle. Elles traitent l'ensemble des difficultés des salariés en insertion qu'elles accueillent (santé, logement, surendettement...) et leur procurent un contrat de travail et un salaire, un accès à la formation et à la qualification ainsi qu'un accès progressif vers l'entreprise. Les SIAE sont conventionnées par l'Etat pour accueillir des publics préalablement agréés par Pôle emploi.

Les acteurs de l'IAE sont principalement : les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI), les régies de quartier, les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ).

⁴⁵ "Contrats aidés : quel impact sur l'emploi ? - Dossier d'actualité" 12 Novembre 2012. <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/contrats-aides-impact-emploi/contrats-aides-quel-impact-emploi.html>.

- **Economie sociale et solidaire**

Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS)⁴⁶ prévoit la création de certains outils pouvant être utiles à un développement social et économique durable. Les structures pouvant être reconnues dans le champ de l'ESS doivent justifier de la poursuite d'un objectif d'utilité sociale, d'une gouvernance démocratique ou participative définie par des statuts et d'une gestion au but lucratif limité ou encadré⁴⁷. Cette définition prend en compte au premier chef les structures d'insertion par l'activité économique. La gouvernance de l'ESS sera organisée autour d'un Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS), de chambres régionales de l'économie sociale et solidaires (CRESS) et d'un Conseil national des CRESS (CNCRESS). Au niveau territorial, il est prévu le développement de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) rassemblant des entités publiques et privées. De plus, des nouveaux outils financiers pour l'ESS seront développés, par le biais de la Banque publique d'investissement (BPI France) et d'un fond pour l'innovation sociale, d'abord mis en place dans une forme expérimentale. Un appel à projets pour soutenir les PTCE a également été lancé en juillet 2013⁴⁸. La réforme territoriale devrait préciser la place des collectivités dans le processus.

2.2. Quel accès à des services de qualité ?

Les bénéficiaires du RSA, ayant des ressources et des revenus contraints, ont par définition un accès réduits aux services. Cependant un certain nombre de dispositifs nationaux, régionaux et départementaux permettent d'améliorer cet accès.

- **Dispositifs nationaux : santé et logement**

Les allocataires du RSA ont droit à la couverture maladie universelle (CMU), qui permet l'accès à l'assurance maladie pour toutes les personnes résidant en France depuis plus de trois mois. Sous conditions de ressources, les allocataires ont également droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) qui prend en charge ce qui n'est pas couvert par les régimes d'assurance maladie obligatoires. Au 1^{er} juillet 2013, le plafond de ressources est de 8 593 euros par an pour une personne seule⁴⁹.

Les allocataires du RSA, comme d'autres personnes ayant de faibles revenus, sont éligibles aux aides au logement, destinées à compléter les ressources des foyers pour payer leur loyer. Ces aides font partie des ressources du foyer servant de base au calcul du montant du RSA. Cependant, l'accès au logement des personnes défavorisées ne s'améliore pas⁵⁰.

Les allocations familiales, versées sans conditions de ressources aux personnes ayant au moins 2 enfants de moins de 20 ans à charge ont également une grande importance dans le budget des

⁴⁶ Projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027750379&type=general>

⁴⁷ "Loi Sur L'économie Sociale et Solidaire: Les Principales Mesures." *Challenges.fr*. Accessed June 20, 2014.

<http://www.challenges.fr/actu-en-direct/20140520.CHA4006/economie-sociale-et-solidaire-la-loi-est-votee.html>

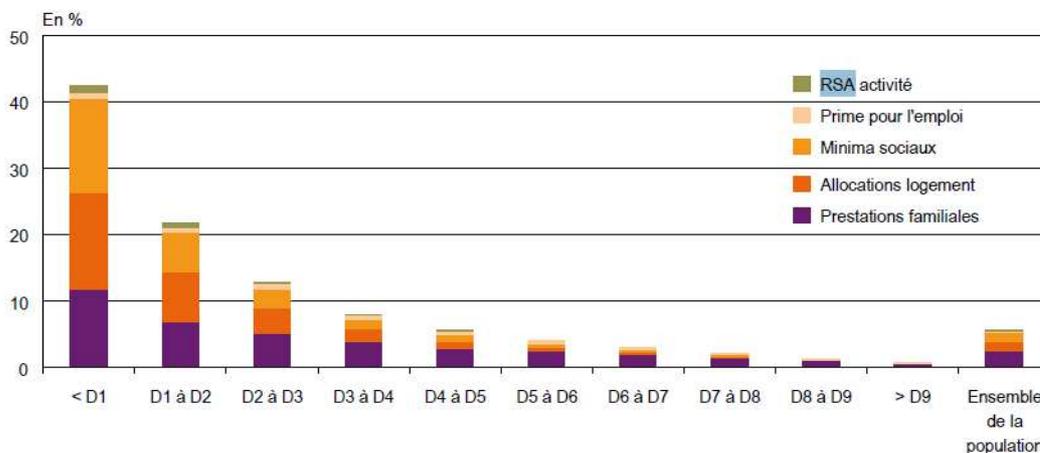
⁴⁸ <http://www.economie.gouv.fr/premier-appel-a-projets-pour-soutenir-poles-territoriaux-cooperation-economique>

⁴⁹ "Couverture maladie universelle complémentaire : bénéficiaires et prestations." Fiche. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F10027.xhtml>

⁵⁰ *L'état Du Mal-Logement En France*. Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 2013.

<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/18e-rapport-annuel.pdf>

familles modestes. Les montants de base sont de 129,35 euros pour 2 enfants, 295,05 euros pour 3 enfants et 460,77 euros pour 4 enfants⁵¹. Lorsque l'on considère les revenus des ménages les plus modestes, on observe que les prestations familiales ont la même importance que les minima sociaux ou les aides au logement (voir Figure 2).



Lecture • En 2010, les prestations familiales représentent 12 % du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie, les allocations logement et les minima sociaux respectivement 15 et 14 %.

Champ • France métropolitaine, ensemble des ménages ayant un revenu déclaré positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant.

Sources • INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010.

Figure 2 – Part des prestations sociales non contributives dans le revenu disponible par décile de niveau de vie en 2010⁵²

Des tarifs sociaux sont également disponibles en ce qui concerne l'électricité⁵³, le gaz⁵⁴ et les télécommunications⁵⁵. Par ailleurs, les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 25 005 € pour 1 part, sont exonérés de la taxe d'habitation⁵⁶ et doivent avoir une place réservée pour la garde de leurs enfants de moins de 6 ans.

- **Coordination départementale : le programme départemental d'insertion**

Le programme départemental d'insertion (PDI) définit les orientations en termes d'insertion du département et les actions qui en découlent, en priorité pour le public relevant du RSA. En général un diagnostic du territoire constitue son socle et permet de recenser les besoins d'insertion, d'adapter l'offre locale et planifie les actions correspondantes sur différents champs. Il doit être signé au 31 mars de chaque année, mais sans obligation légale de financement.

Le Conseil Général est invité à conclure avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion (PTI)⁵⁷. Ce dernier précise notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les différentes parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics en situation de précarité, au-delà des bénéficiaires du RSA. Le PTI permet surtout d'associer tous les

⁵¹ "Famille de 2 enfants et plus : allocations familiales." Fiche. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13213.xhtml#N100CF>

⁵² Labarthe, Julie, and Michèle Lelièvre. "Minima Sociaux et Prestations Sociales." Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2013. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/DREES_minima_sociaux_2013.pdf

⁵³ Tarif de première nécessité (TPN), mis en place en 2005

⁵⁴ Tarif spécial de solidarité (TSS) du gaz naturel, mis en place en 2008

⁵⁵ Décret n° 2010-760 du 6 juillet 2010 relatif aux personnes susceptibles de bénéficier d'une réduction de leur facture téléphonique <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022447349&categorieLien=id>

⁵⁶ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F42.xhtml>

⁵⁷ Code de l'action sociale et des familles, Article L263-2

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797312&dateTexte=&categorieLien=cid>

organismes compétents en matière d'insertion sociale et professionnelles. Il conduit généralement à clarifier les missions et priorités de chaque acteur sur le territoire et leur degré d'intervention. A terme, il doit permettre une mutualisation des moyens et assurer de meilleurs services auprès des personnes concernées.

- **La participation des personnes en situation de précarité**

Selon l'expérience d'EAPN, impliquer des personnes concernées à la réflexion sur les services les concernant, au sein d'instances de gouvernance, de conseils de co-décision ou de co-construction d'amélioration des dispositifs, ou sous d'autres formes de participation, contribue à apporter des idées plus adaptées pour améliorer les services et répondre mieux aux besoins et attentes de leurs usagers.

Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité sont parfois associées à la création ou mise en œuvre de politiques sociales. La participation des allocataires du RSA est ainsi affirmée dès le premier article de la loi de 2008, précisant que « *la définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article [politiques d'insertion] sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées* »⁵⁸. Cette disposition permet principalement, la participation des personnes aux équipes pluridisciplinaires dans le cadre de la gouvernance du RSA.

La loi reste floue sur la participation aux politiques d'insertion, qui dépend de la volonté du Conseil Général. Les départements sont de plus en plus nombreux à mettre en place des démarches participatives. En 2013, cinq ans après la généralisation du RSA, l'enquête de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à laquelle 69 départements ont répondu montre que trois-quarts des départements font siéger des bénéficiaires du RSA dans les équipes pluridisciplinaires et plus de la moitié (57%) ont prévu des espaces de concertation associant les allocataires du RSA. Ceux-ci se traduisent parfois par la création de « groupes-ressources », existants ou prévus (49%). Ainsi, le Val d'Oise, le Cher, l'Hérault, la Savoie, les Hautes-Pyrénées, l'Isère et bien d'autres départements ont constitué un ou plusieurs groupes avec comme objectifs de les associer tant à la réflexion sur la mise en œuvre du dispositif RSA qu'à leur politique d'insertion. D'autres départements ont testé des démarches différentes, avec des groupes ouverts à d'autres partenaires. On peut citer, entre autres, les forums permanents de l'insertion dans le Nord où des allocataires, habitants, bénévoles, responsables associatifs, institutionnels, et professionnels sont amenés à se rencontrer autour de thèmes définis par le groupe ; le Conseil consultatif en Meurthe-et-Moselle, composé de dix allocataires du RSA et dix élus, ainsi que de représentants des partenaires.

Au plan national également, certaines initiatives, comme la création du 8^e Collège du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), composé de huit représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, semble également constituer une avancée.

Dans la pratique, la participation des bénéficiaires varie fortement d'un département à un autre, allant d'une simple information à la consultation, voir à la co-construction sur des projets ponctuels. Le cadre légal et budgétaire ne permet pas encore une réelle co-décision des usagers.

⁵⁸ Art. L. 115-2 Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion,

3. Identification des limites du Revenu de solidarité active et préconisations pour son évolution

De nombreuses limites du RSA ont été identifiées dans la littérature académique et dans de récents rapports. Dans cette partie, EAPN France liste certaines d'entre elles et tente d'y associer des préconisations, permettant en partie d'y répondre. Les préconisations listées dans cette partie sont soit formulées par EAPN France (en violet), soit proposées/complétées pendant la conférence qui a eu lieu à Paris le 30 juin 2014 (en bleu), soit reprises par EAPN France d'une autre source et identifiées : le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté (en vert) et pour l'inclusion social et le Comité national d'évaluation (en rouge). Elles constituent des axes d'amélioration possibles, qui nécessiteraient plus de recherche. Si certaines peuvent, au premier abord, apparaître comme difficilement complémentaires, elles restent des pistes intéressantes à explorer.

3.1. Couverture et non recours

- **Couverture : la majorité des moins de 25 ans exclus des dispositifs**

« Nous nous trouvons dans une situation paradoxale : notre système de protection sociale ne couvre pas les populations les plus pauvres », Nicolas Duvoux, sociologue, lors de la conférence du 30 juin 2014

Malgré la mise en place du RSA jeunes, la part des moins de 25 ans qui peut avoir accès à ce dispositif est très réduite. Ainsi, fin 2011, 9 500 foyers bénéficient du « RSA jeune » en France entière, dont 2 900 de ces foyers le RSA socle⁵⁹. Pourtant, le taux de précarité des jeunes⁶⁰ est au-dessus de la moyenne : 17,8%, contre 14,1% pour l'ensemble de la population en 2011⁶¹. C'est environ 1,2 millions de jeunes qui sont donc en situation de pauvreté en France en 2011⁶². Les personnes migrantes hors espace économique européen (EEE) sont en majorité exclues du dispositif : il faut être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis plus de cinq ans.

Préco
EAPN
France

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.

⁵⁹ CNAF, https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/dossier_156-etudesrsa.pdf

⁶⁰ 18 – 29 ans

⁶¹ Insee, Taux de pauvreté des individus au seuil de 60% du niveau de vie médian selon leur âge http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=ir-erfs2010&page=irweb/erfs2010/dd/erfs2010_sl-pa-t60.htm

⁶² Calculé à partir du nombre de 8,7 millions de personnes en situation de pauvreté en France. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=T14F055

- **Non-recours**

Le taux de non-recours du RSA est un problème déterminant. Ainsi, en 2011, le taux de non recours du RSA socle est évalué à 35%. Il est de 68% pour le RSA activité. Donc sur les 1,5 million de foyers éligibles au RSA activité, seul un tiers, soit 460 000, percevait cette prestation fin 2010⁶³.

90% des non-recourants pensent ne pas pouvoir être éligibles, ce qui révèle un manque de connaissance du dispositif et un manque de clarté de ce dernier. La complexité de la demande constitue également un frein pour l'accès au RSA.

La complexité du calcul et l'incertitude du montant à recevoir est anxiogène.

L'image d'assistance liée au RSA reste prégnante auprès des non-recourants, y compris pour le RSA activité.

Préconisation
du Comité
national
d'évaluation
du RSA

Communiquer d'une manière ciblée auprès des catégories de personnes ayant un taux de non-recours très élevé (par exemple les personnes exerçant en indépendants)

Simplifier le calcul et la démarche : simplifier les déclarations, informatiser, adapter le rythme des déclarations aux personnes

Homogénéiser / simplifier l'attribution des aides sociales pour éviter de devoir « prouver qu'on est pauvre » à toutes les institutions et associations

Conf

Construire un discours cohérent sur les droits et devoirs, non stigmatisant, axant sur les leviers pour améliorer les situations.

Préco
EAPN
France

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.

Conf

Le calcul est familialisé, l'accompagnement, lui est individualisé.



Développer des des campagnes de communication grand public de promotion des droits sociaux, sur le thème du « juste droit » ;

Elaborer et suivre des indicateurs de non-recours aux droits par les administrations avec des objectifs fixés ;

Cibler une campagne d'information spécifique pour les potentiels bénéficiaires

Renforcer l'accès à la justice en sécurisant les financements des structures d'accès aux droits

Appuyer les préfets pour développer des liens entre différents services accueillant des personnes en situation de précarité, repérer les personnes en difficulté et les accompagner vers l'ouverture de leurs droits, et organiser une communication ciblée sur certains publics.

⁶³ Bourgignon, François. *Comité National D'évaluation Du rSa Rapport Final*. Comité national d'évaluation, 2011. http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf

3.2. Adéquation du montant du RSA et lutte contre la pauvreté

Le RSA a été calculé initialement pour passer le seuil de pauvreté, prenant le parti de parler de pauvreté sous un seul aspect : l'aspect monétaire lié aux revenus et ressources de la protection sociale. Ainsi à sa création le RSA correspondait à 50% du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Or en 2014, le montant du RSA socle ne correspond plus qu'à 40% du SMIC ce qui est trop faible pour pouvoir être un revenu minimum pour lutter contre la pauvreté monétaire. Ainsi le SMIC net étant de 1 128,70 euros par mois pour un temps plein⁶⁴, le RSA socle à 50% du SMIC devrait donc être de 564,35 euros.

Préco EAPN
France

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.

- **Pauvreté monétaire**

« On demande à des personnes qui ne savent pas combien elles vont recevoir d'être de bons gestionnaires d'un budget. C'est absurde. » *Christophe Sirugue, parlementaire, lors de la conférence du 30 juin 2014*

Le RSA activité a un effet relativement marginal sur la pauvreté monétaire. Ainsi, par rapport à une situation initiale avant transferts sociaux et prélèvements où le taux de pauvreté s'élève à 22%, le RSA activité diminue de 0,3 points le taux de pauvreté monétaire⁶⁵. De plus, on note la disparition dans les projets annuels de performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »⁶⁶ des indicateurs devant permettre d'objectiver l'effet du RSA sur le taux de pauvreté (avec pour objectif la réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, l'amélioration du niveau de vie des personnes pauvres et notamment des travailleurs précaires).

Préco
d'EAPN
France

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).

« Vu son mode de calcul, le RSA engendre de l'incertitude qui est complètement anxiogène. » *Patrick Blin, lors de la conférence du 30 juin 2014*

⁶⁴ Insee, Montant mensuel net du SMIC pour 35 heures de travail par semaine (151,67 heures par mois) - Après déduction de la CSG et CRDS, Mars 2014, <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/bsweb/serie.asp?idbank=000879878>

⁶⁵ Labarthe, Julie, and Michèle Lelièvre. *Minima Sociaux et Prestations Sociales*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2013. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/DREES_minima_sociaux_2013.pdf

⁶⁶ Mission interministérielle rattachée au ministère des affaires sociales et de la santé et aux services du Premier ministre. Elle est composée de cinq programmes en lien avec la politique publique de cohésion sociale

Le RSA activité manque également de lisibilité. Les bénéficiaires ont du mal à prévoir son montant. De plus des indus sont souvent réclamés par la CAF. Ainsi, en 2012, le problème des indus concernent un allocataire du RSA sur 2. Cela représente 803 millions d'euros sur les 10,5 milliards de prestations. 57% de cette somme provient d'erreurs. La complexité des formulaires et la périodicité élevée floute la distinction entre erreur et fraude. On note à ce titre des sanctions très dures vis-à-vis des mauvaises déclarations qui, à la vue de la complexité des démarches, semblent être souvent de simples erreurs.

Conf

Faut-il calculer le RSA de manière individuelle ? faut-il "fiscaliser" le RSA activité ? faut-il "fiscaliser" le RSA socle ?

- **Pauvreté non-monnaire**

« Quand on est au RSA, on vit à demi. Tout devient compliqué, surtout lorsque l'on habite dans un département rural ». Patrick Blin, personne concernée, lors de la conférence du 30 juin 2014.

Le seuil de pauvreté monétaire fixé à 60% du revenu médian, n'est qu'une manière arbitraire de dire qui l'on considère comme « en risque de pauvreté ». Il semble important de faire le lien avec les besoins des citoyens pour une vie participative. A la date de rédaction du rapport, EAPN est dans l'attente des résultats de travaux de l'ONPES à paraître en 2014 sur le budget de référence. Il est prévu une consultation avec des groupes de citoyens pour présenter un « budget de référence pour une participation la vie sociale », par la méthode des paniers de biens et services. En effet un budget de référence peut être pertinent s'il prend en compte les besoins de participation à la vie sociale. Ces besoins doivent être évalués par le biais d'une méthode participative ouverte : les personnes précisant elles-mêmes leurs besoins.

Préco
EAPN
France

Indexer le 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.

Cet élément est d'autant plus important étant donné l'état d'isolement dans lequel les allocataires peuvent se trouver.

3.3. Adéquation de l'accompagnement

« La distinction entre un accompagnement social et un accompagnement professionnel est en fait un cloisonnement. C'est, en quelque sorte, une régression pour le travail social », Philippe Villetorte, Conseil général de Gironde, lors de la conférence du 30 juin 2014

Préco EAPN
France

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 ».

La mise en place du RSA ouvre le droit pour les bénéficiaires à un accompagnement individualisé, social et/ou professionnel, avec un référent unique. Pour certains, cet accompagnement est vécu comme une contrainte. La plupart des personnes dans le champ « droits et devoirs » n'ont pas d'attente à l'égard de l'accompagnement⁶⁷. En pratique, fin 2011, seuls 52% des bénéficiaires du RSA, entrant dans le champ « droits et devoirs » affirment être suivis par un référent unique et 23% ne bénéficient pas du tout de

suivi⁶⁸. Cela souligne une mauvaise définition de la mission du référent unique et une mauvaise coordination sur les territoires. Pourtant, légalement, les institutions ont le devoir de proposer un accompagnement.

« Le droit à l'accompagnement c'est d'abord le droit au diagnostic, qui doit être polyvalent et pas seulement à l'aulne de l'employabilité. C'est également le droit à un parcours individualisé ». Christophe Sirugue, parlementaire, lors de la conférence du 30 juin 2014.

Préco
EAPN
France

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.

Du point de vue des travailleurs sociaux, l'accompagnement devient difficile face à la massification, la pluralité des problèmes et le savoir technique à acquérir sur tous les sujets. Les changements socio-économiques rendent cet accompagnement complexe. « Que devient le rôle de l'aller-vers » ?

« L'offre de service se dégrade forcément vu l'augmentation du public et la stagnation des financements », une participante travaillant pour un Conseil Général lors de la conférence du 30 juin 2014

⁶⁷ Alberola, Elodie, Léopold Gilles, and Florence Tith. *Les Effets Du RSA Peu Perceptibles Par Les Bénéficiaires*. Consommation et modes de vie. Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Avril 2012. <http://www.credoc.fr/pdf/4p/250.pdf>

⁶⁸ *L'accompagnement Des Bénéficiaires Du Revenu de Solidarité Active (RSA)*. Dares Analyse. Dares, Février 2013. <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-008.pdf>.

L'accompagnement des personnes migrantes est défaillant. Elles manquent d'un soutien pour entrer dans les dispositifs sociaux, notamment en raison d'une barrière de la langue.

Préco EAPN
France

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

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.

Améliorer la compréhension des besoins et attentes des bénéficiaires .

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.

*« Il faut continuer l'accompagnement sinon on s'éloigne du système, il faut un contact rassurant plus qu'un contact de contrôle ; que les allocataires aient conscience qu'il faut un minimum de contrôle »
Patrick Blin, personne concernée, lors de la conférence du 30 juin 2014.*

« Il faut une refonte de l'accompagnement professionnel et social des allocataires ». Pascal FROUDIERE, DGCS, lors de la conférence du 30 juin

4. Stratégies d'inclusion active

4.1. La stratégie d'inclusion active et le marché du travail inclusif

- **La qualité des emplois obtenus par les bénéficiaires du RSA**

« L'accompagnement dans l'emploi vient souvent en dernier, car il y a beaucoup trop d'autres choses à régler en amont », un bénéficiaire, lors de la conférence du 30 juin 2014.

Le taux de sortie du RSA socle apparaît faible, puisque 69 % des bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010 y sont toujours en décembre 2010. Seuls 15 % des bénéficiaires ont quitté le dispositif sans passer par le RSA-activité⁶⁹.

Le RSA activité, à certains égards, semble partir d'un postulat erroné de la nécessité d'apporter une incitation financière au travail, ce qui ne constitue souvent pas la motivation première en raison de valeur symbolique du travail).

En décembre 2010, près de 1,3 million de femmes (57 %) et plus de 970 000 hommes sont couverts par le revenu de solidarité active (RSA). Leur situation sur le marché du travail est fortement différenciée selon leur configuration familiale. Si une grande majorité des bénéficiaires du RSA sont sans emploi, les femmes sont plus souvent inactives lorsqu'elles sont en couple. La monoactivité masculine est le modèle dominant des couples au RSA activité. Au RSA activité seul, 78 % des couples sont monoactifs : dans 61 % des cas, l'homme est en emploi à temps complet. Les couples percevant le RSA socle et activité sont plus fréquemment monoactifs (88 %) et à temps incomplet (55 %).

Lorsqu'elles sont isolées, les femmes ont cinq fois plus d'employeurs différents que leurs homologues masculins. Elles sont également plus souvent à temps partiel. L'accès à un mode de garde pour les enfants constitue un frein très important à la reprise d'une activité⁷⁰.

reconnaissance
du Plan
pluriannuel
contre la
pauvreté et
pour
l'inclusion
sociale

Fixer un objectif en termes de part des fonds de la formation mobilisés en direction des salariés titulaires d'un faible niveau de qualification

Mener des actions spécifiques sur les modes de garde afin de permettant de faciliter le suivi d'une formation, notamment pour les femmes en charge de famille

Construire un indicateur retraçant le taux d'accès à la formation professionnelle des allocataires du RSA

Mettre en oeuvre un plan d'action concerté associant les acteurs territoriaux de la formation pour accroître significativement le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi et un "pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes", à l'échelle régionale.

⁶⁹ Gomel, Bernard, Dominique Méda, and Évelyne Serverin. "Le Pari Perdu de La Réduction de La Pauvreté Par Le RSA." *Centre d'Etude de l'Emploi*, no. 105 (Juin 2013).

⁷⁰ *Revenu de Solidarité Active Des Hommes et Des Femmes : Des Caractéristiques D'emploi Différenciées*. L'essentiel. Caisse nationale d'allocations familiales, avril 2014.

http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel_-_genre_RSA_ESSENTIEL.pdf

- **Contrats aidés**

Les contrats aidés n'apparaissent pas comme une réponse suffisante à la crise économique. Les objectifs initiaux en termes de nombre de personnes recrutées n'ont pas été atteints. La loi est peu souvent appliquée en termes de qualité d'accompagnement et de formation requise pour les personnes embauchées. Trop souvent, les contrats aidés sont une aide à la structure qui embauche plutôt que pour la personne embauchée.

Préconisation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Expérimenter un réseau de parrainage de bénévoles en appui aux demandeurs d'emploi

Améliorer l'articulation entre accompagnement social et professionnel et la coordination entre Pôle emploi et les Conseils généraux

Analyser les problématiques de mobilité des travailleurs pauvres et identifier des pistes d'actions

Ainsi beaucoup de personnes au RSA comptent principalement sur les contrats aidés, au détriment d'emploi stables et de longue durée. Les contrats aidés apparaissent trop souvent utilisés comme variable d'ajustement des politiques de lutte contre le chômage.

Préco
EAPN
France

Renforcer l'offre de formation qualifiante, notamment en lien avec la Région

- **Insertion par l'activité économique (IAE)**

« Les structures d'IAE est lui-même un secteur en difficulté. Cela explique le défaut d'accompagnement de leur part. » Une participante attachée territoriale à la conférence du 30 juin 2014

Préco
EAPN
France

Organiser des passerelles entre l'IAE et les secteurs marchands et non marchands de droit commun.

Les modifications de décembre 2013 sur les modes de financement de l'IAE conduisent à un financement différencié des associations selon la catégorie administrative des personnes en insertion ce qui pousse à une sélection des personnes sur des critères financiers et non sur des critères humains.

- **Les jeunes et l'accès à l'emploi**

En 2013, le taux de chômage des jeunes est évalué à 22,7%, ce qui est nettement supérieur à la moyenne nationale de 9,7% (Insee, enquête emploi, 2014). Les taux d'accès au marché du travail sont réduits : environ 28% des personnes en contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) ont obtenu un emploi en 2010 (Frazier et Marlier, 2013).

Fin 2013, le dispositif de « garantie jeunes » concernant les 18-25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation, a été institué à titre expérimental. Ce dispositif propose un accompagnement renforcé vers l'emploi, avec une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation. Une dizaine de territoires sont retenus pour cette première phase pilote. Les porteurs éligibles à l'expérimentation de la garantie jeunes sont les missions locales. Cette expérimentation durera jusqu'au 31 décembre 2015.

Préco
EAPN
France

Evaluer régulièrement les résultats de l'expérimentation "garantie jeunes", partager ses résultats, réajuster les actions.

4.2. Accès à des services de qualité et à d'autres aides sociales

« Le passage du RSA socle au RSA activité est difficile, et parfois n'est pas automatique. Du jour au lendemain : tout s'arrête », Richard Delplanque, personne concernée, lors de la conférence du 30 juin 2014

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

Il convient de rappeler que les besoins des personnes ne sont pas uniquement à considérer sous la forme d'une donnée monétaire mais aussi l'accès à des services de qualité : santé, éducation, logement...

L'inclusion et l'intégration sociale sont en effet intimement liées. La méthode du « panier de biens et services » peut de nouveau constituer une piste intéressante (prendre en considération la culture par exemple et d'autres besoins sociaux).

Préco EAPN
France

Prévenir les ruptures en assurant une articulation avec d'autres allocations ou minima sociaux et mettre en place des automatisations dans les versements.

Préco EAPN
France

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).

4.3. Une difficile gouvernance territoriale

« Ce qui manque, ce n'est pas en priorité les moyens, mais une meilleure coordination à l'échelle locale », Christophe Sirugue, parlementaire, lors de la conférence du 30 juin

- **Pactes départementaux d'insertion et Pactes territoriaux pour l'insertion**

« Il faut que les partenaires sociaux s'impliquent » Gilles DUCASSE, directeur général adjoint d'Emmaüs France

Le format et les méthodes de constitution des PTI sont nombreux et variés. En effet, la loi encadrant le PTI laisse aux départements de larges marges de manœuvre dans la manière de considérer et de mettre en place les PTI sur leur territoire. Ainsi, de nombreuses variables existent entre les territoires, concernant notamment la durée des PTI, les thématiques prioritaires retenus et les publics cibles qui y sont associés, en fonction des problématiques du territoire. La démarche partenariale peut également être sujette à des différences entre les pactes, en fonction notamment des signataires, mais également du format de rédaction du document. Enfin, le PTI peut être entendu comme une « déclaration d'intention » définissant des enjeux stratégiques, mais

Préco EAPN France

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.

Préco EAPN France

Travailler davantage en cohérence les plans et schémas stratégiques sur un territoire.

peut également être

une opportunité pour aller plus loin dans la déclinaison opérationnelle de ces enjeux.

- **Décentralisation et politiques d'insertion**

« Les cadres d'intervention sont nationaux, et cela limite considérablement la capacité des acteurs à s'organiser », une participante travaillant pour un Conseil Général, lors de la conférence du 30 juin 2014

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.

Préco EAPN France

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.**

Certains Conseils Généraux sont obligés, notamment dû à des contraintes budgétaires et à la crise économique, de se désengager de certaines actions d'insertion. Cela interroge les marges de manœuvre du pilote principal de l'action social : le département.

« Il faut une meilleure articulation avec les aides au logement ». Pascal FROUDIERE, DGCS, lors de la conférence du 30 juin

Préconisation d'EAPN France

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.

conf

Faut-il arrêter le saupoudrage des aides?

- **La participation des personnes concernées**

« On ne crie pas sur tous les toits qu'on est au RSA, il y a une stigmatisation. Mais ce qu'on peut faire contre cela, c'est se rendre visible et avoir des endroits pour se retrouver » Patrick Blin, personne concernée, lors de la conférence du 30 juin 2014

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, par exemple sur la constitution de groupes-ressources, et une prise en compte non-uniforme des propositions issues de ces groupes.

Préconisation EAPN France

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 des bénéficiaires, individuelle et collective, aux instances de gouvernance du RSA

5. Annexes

5.1. Bibliographie

Articles de revue

Allègre, Guillaume. "L'expérimentation Du Revenu de solidarité active Entre Objectifs Scientifiques et Politiques." *Revue de l'OFCE*, no. n° 113 (February 2010).

Gomel, Bernard, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Dominique Méda, Florence Jany-Catrice, Dominique Méda, Dominique Méda, Dominique Méda, Dominique Méda, and Dominique Méda. "Le RSA: Un Dispositif Inadapté." *La Vie Des Idées* 1 (2014): 276.

Gomel, Bernard, Dominique Méda, and Évelyne Serverin. "Le Pari Perdu de La Réduction de La Pauvreté Par Le RSA." *Centre d'Etude de l'Emploi*, no. 105 (Juin 2013).

Gomel, Bernard, and Évelyne Serverin. "Expérimenter Pour Décider? Le RSA En Débat." *Centre d'Etude de l'Emploi*, 2009. http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1246373615_119-experimenter_decider_rsa_debat.pdf.

L'Horty, Yannick, and Denis Anne. "Aides Sociales Locales, Revenu de solidarité active (RSA) et Gains Du Retour À L'emploi." *Economie et Statistique* 429, no. 1 (2009): 129–57.

Rhein, Catherine. "Intégration sociale, intégration spatiale." *L'Espace géographique* tome 31, no. 3 (September 1, 2002): 193–207.

Rapports

Alberola, Elodie, Léopold Gilles, and Florence Tith. *Les Effets Du RSA Peu Perceptibles Par Les Bénéficiaires*. Consommation et modes de vie. Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Avril 2012. <http://www.credoc.fr/pdf/4p/250.pdf>.

Bourgignon, François. *Comité National D'évaluation Du rSa Rapport Final*. Comité national d'évaluation, 2011. http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf.

Chérèque, François, and Simon Vanackere. *Evaluation de La 1ere Année Du Plan Pluriannuel Contre La Pauvreté et Pour L'inclusion Sociale*. Inspection générale des affaires sociales, January 2014.

Frazier, Hugh, and Eric Marlier. *Évaluation de La Mise En Oeuvre de La Recommandation de La Commission Européenne Relative À L'inclusion Active: Analyse Des Politiques Nationales*. Rapport de synthèse. L'Europe Sociale. Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale, Commission européenne, January 2013.

Hirsch, Martin. "Au Possible Nous Sommes Tenus, la nouvelle équation sociale" : *Rapport de La Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté*. 15 résolutions pour combattre la pauvreté en France Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, 2005 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000264/index.shtml>.

Jamme, Daniel. *Pôle Emploi et La Réforme Du Service Public de L'emploi : Bilan et Recommandations*. Les avis du Conseil économique, social et environnemental. Conseil économique, social et environnemental, Juin 2011.

L'accompagnement Des Bénéficiaires Du Revenu de solidarité active (RSA). Dares Analyse. Dares, Février 2013. <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-008.pdf>.

L'état Du Mal-Logement En France. Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 2013. <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/18e-rapport-annuel.pdf>.

Labarthe, Julie, and Michèle Lelièvre. *Minima Sociaux et Prestations Sociales*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2013. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/DREES_minima_sociaux_2013.pdf.

Legros, Michel. *De Crises En Crise, L'expérience Française Des Revenus Minima - Etude Des Politiques Nationales*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assesment in Social Inclusion, 2009. http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Expert_Legros_1_2009_FR_1_.pdf.

Lelièvre, Michèle, Vincent Reduron, and Thierry Van Wassenhove. *Les Allocataires Du RSA Fin Juin 2013*. Etudes et Résultats. DREES-CNAF, January 2014.

Penser L'assistance. Rapport thématique. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2e trimestre 2013.

Revenu de solidarité active Des Hommes et Des Femmes : Des Caractéristiques D'emploi Différenciées. L'e-Ssentiel. Caisse nationale d'allocations familiales, avril 2014. : [http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel - genre RSA_ESSENTIEL.pdf](http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel_-_genre_RSA_ESSENTIEL.pdf).

Documents

“Dossier de Presse : Signature Du Protocole National Entre l'ADF, Pôle Emploi et La DGEFP,” avril 2014. <http://www.emploi.gouv.fr/files/files/DP-Signature-protocole-adf-poleemploi-dgefp.pdf>.

“Plan Pluriannuel Contre La Pauvreté et Pour L'inclusion Sociale.” Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions, Janvier, 2013. http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_pluriannuel_contre_la_pauvrete_et_pour_l_inclusion_sociale.pdf.

5.2. Liste des contributeurs et modifications détaillées

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
v1.0 janv - fév	Sylvie Hanocq, Lucie Venard	Agence Nouvelle des Solidarités Actives (Ansa)	13/11/2013 : plan présenté au CA d'EAPN France, accord pour focaliser le rapport sur le RSA 24/01/2014 : version intermédiaire présentée au CA d'EAPN France : rapport technique §1 et 2 et ébauches §3 et 4 – 27/01/2014 v1.0 diffusée EAPN France	sylvie.hanocq@solidarites-actives.com
	Bruno Grouès Jeanne Dietrich	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)	contributions écrite discutées au CA EAPN France du 27/1	bgroues@uniopss.asso.fr jdietrich@uniopss.asso.fr
	Manu Bodinier	Aequitaz	contribution écrite : intégration des évolutions prévues par l'Etat au sein des §1 et 2 (et non plus dans les §3 et 4), prise en compte du RSA outre-mer en §1.3.4 §2.3.3. « participation des bénéficiaires » : reformulé et étoffé	manu.bodinier@aequitaz.org ;
	Sylvie Hanocq	Ansa	Ajout d'un § sur l'expérimentation du RSA : §2.2.4	
v2.0 mars - avril	les contributeurs présents : François Boulot , Jean-Pierre Bultez, Richard Delplanque, Jeanne Dietrich, Samuel le Floch, Olivier Marguery, Michel Mercadie Bruno René-Bazin	Secours Catholique Petite frères de pauvres Personne usager Uniopss Fondation de l'Armée du Salut Fnars Clara	24/3/2104 : CA EAPN France : retours collectif sur la v1.0 et complément : une journée de travail sur le contenu	francois-boulot@secours-catholique.asso.fr ; jeanpierre.bultez@gmail.com ; richard.delplanque@numericable.fr ; jdietrich@uniopss.asso.fr samuel.lefloch@fnars.org marguery@armedusalut.fr mercadie.michel@neuf.fr frclaraccueil@wanadoo.fr

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
	Sylvie Hanocq, Claire-Selma Aïtout	Agence Nouvelle des Solidarités Actives (Ansa)	11/4/2014 : v2.0 diffusée EAPN France Réaménagement du contenu pour regrouper : - les éléments contexte & description en §1 y compris les évolutions prévues par l'Etat - lien sociale / inclusion active en §2 y compris les évolutions prévues par l'Etat - uniquement les problèmes et les préconisations d'EAPN par thème en §3 et 4	sylvie.hanocq@solidarites-actives.com selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com
	Présents : Michel Blanchard, Manu Bodinier, Jean- Pierre Bultez Samuel Le FLoch, François Boulot, Richard Delplanque Sylvie Hanocq Claire-Selma Aitout Olivier Marguery	Clarte Aequitaz Les petits frères des pauvres Equipe Saint Vincent, Personne usager Ansa Fondation de l'Armée du Salut	16/4/2014 : CA EAPN France : retours sur la v2.0 - préface concernant le RSA (JP Bultez et Manu Bodinier) qui mentionne le manque de statistiques RSA par genre et tranche d'âge, la multiplicité des acteurs - titre changé pour le circonscrire au RSA : « un exemple de minimum social : le RSA » - accompagner : massification, pluralité des pb, technicité à acquérir sur tous les sujets (santé, lgt, formation) ☐ la difficulté du travail social / le dénuement des travailleurs sociaux pour évaluer le(s) besoin(s); même s'il y a les EGTS, mesure du plan, quelle garantie d'avoir un système capable d'accueillir toute ses nouvelles formes de pauvreté, précarité crainte des associations qu'on transfert ce rôle alors qu'il doit être l'apanage des travailleurs sociaux (19 métiers différents) ; quelles réponses pour les personnes qu'on ne sait pas aider (les plus de 50 ans) → une des solutions : réintroduire une dimension collective dans l'analyse des situations et dans l'accompagnement, favoriser les liens entre toutes les personnes qui interagissent avec la personne (les professionnels, les bénévoles ...) - les problèmes à chaque phase du dispositif - En annexe : ajout des copies d'écran des 5 pages du cerfa de demande de RSA	michelhenriblanchard@free.fr ; francois-boulot@secours-catholique.asso.fr jeanpierre.bultez@gmail.com richard.delplanque@numericable.fr frjdietch@uniopss.asso.fr samuel.lefloch@fnars.org oma.rguery@armedusalut.fr mercadiemichel@neuf.fr claraccueil@wanadoo.fr sylvie.hanocq@solidarites-actives.com selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com
	Samuel Le FLOCH	Fnars	Intégration des modifications FNARS du 14/04/2014 sur l'IAE § 4.1.	samuel.lefloch@fnars.org
v3.0	Anne Van Lancker, Ramon Pena-Casas, Sylvie Hanocq, Claire-Selma Aitout, Jean-Pierre Butez	EMIN ANSA Les petits frères des pauvres / membre ONPES	v3.0_30/4/2014 : envoi du rapport à EMIN : Anne Van Lancker et Ramon Penacasas (OSE) V 3 v3.1 : 15/5/2014 : retours d'EMIN : Anne Van Lancker et Ramon Pena-Casas v3.2 : Prise en compte des précisions et modifications d'EMIN :	penacasas@ose.be anne.vanlancker@telenet.be jeanpierre.bultez@gmail.com

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
			<p>§ 1.3. Ajout de la comparaison : seuil de pauvreté §1.4. Développement les sanctions § 1.4. Clarification de l'obligation d'accompagnement § 1.6. Clarification APRE + tarifs sociaux § 1.7. Expérimentation (déplacé) § 2. allégé §2.1. des éléments sur le genre § 3.1. Etudiants exclus §4.3 les limites au PTI</p> <p>v3.3 : version intégrant des précisions : - de Jean-Pierre Bultez aux questions d'EMIN sur « Peut-il y avoir un intérêt d'utiliser le budget de référence pour le calcul des minima sociaux ? Quels travaux vont dans ce sens ? » →3.2- adéquation du montant et éléments de réflexion autour de « Peut-il y avoir un intérêt d'utiliser le budget de référence pour le calcul des minima sociaux ? Quels travaux vont dans ce sens ? » - Annexe : Détail des 9 minima sociaux dont DOM et Mayotte (complément du RSA outre-mer déplacé du §1.3.4 en annexe) - §1.5 a été corrigé la contradiction dans le rapport sur l'indexation : le RSA est bien indexé sur les prix & la consommation ; nous avons supprimé le § qui mentionnait que ce n'était pas le cas v3.4. : nouvelle mise en forme des §3 et 4 pour distinguer ce qui ressort des préconisations EAPN France</p>	<p>sylvie.hanocq@solidarites-actives.com selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com</p>

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
v4.0	EAPN France	Ansa	<p>6/6/2014 : V4.0 diffusée à EAPN France avec les questions d'EMIN à EAPN FR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parmi les préconisations, quelles sont celles qui font consensus au sein d'EAPN FR ? - Concernant le montant du RSA et l'estimation d'un revenu décent: pourquoi utiliser la référence du SMIC (50%) plutôt que celle du revenu médian (60%) - Concernant l'accompagnement des personnes migrantes : existe-t-il des dispositifs d'inclusion « civique » (ex : apprentissage de la langue etc.) - Quelle est la qualité des emplois proposés aux personnes accompagnées dans le cadre du RSA - Quels sont les défauts de l'activité par l'insertion économique ? - Concernant les sanctions pour fausse déclaration au RSA :a-t-on des chiffres ? <p>→Retours à l'ANSA attendus pour le 16/6/2014</p>	
	Richard Delplanque Bruno RENE-BAZIN Jean-Pierre Bultez	Personne usager CLARA Les petits frères des pauvres / membre ONPES	<p>§2.1 état des lieux : ESS, IAE et formation, suppression des éléments sur le genre (transféré en 3.3 en pb/préco)</p> <p><u>Public des migrants</u> : approfondir les pb et préconisations autour des migrants (UE, hors UE etc.) à approfondir CLARA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - accès au RSA : cf préco 3.1 ; préciser les cas qui posent problèmes - quel accompagnement <p><u>Enrichissement de problème et préconisations :</u></p> <p>§3.1 Ouvrir le RSA à toutes les personnes résidentes en France, sans condition d'activité, sous conditions de ressources seulement ;</p> <p>§3.3 problème et préco sur les femmes et le travail à temps partie : inégalité femmes-hommes ()</p> <p>§4.1 problème et préco sur IAE et Formation et jeunes</p> <p>§4.4 usagers & évaluation des dispositifs</p> <p>Dernier chiffres CNAF à décembre 2013</p> <p>http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/146 - essentiel -</p>	<p>richard.delplanque@numericable.fr ; jeanpierre.bultez@gmail.com renebazin.bruno@wanadoo.fr</p> <p>sylvie.hanocq@solidarites-actives.com selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com</p>

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
			beneficiaires PL.pdf	
V5.0	Sylvie Hanocq Claire-Selma Aitout	Ansa	Version diffusée pour la conférence du 30/6/2014 : intervenants, participants... : ministères, parlementaires, administration centrale, syndicats, ONG, Conseils généraux	sylvie.hanocq@solidarites-actives.com ; selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com
V5.1 à 5.9	Christophe Sirugue Philippe Villetorte Marc de Basquiat Nicolas Duvoux Patrick Blin Diane Dalvard Bruno Groues Christophe Paquette Bruno RENE-BAZIN Sylvie Hanocq, Claire-Selma Aitout	Assemblée nationale Conseil général de Gironde Mouvement Français pour un revenu de base Sociologue Personne usager Ansa UNIOPSS Conseil général des Alpes-Maritimes Clara	<p>Juillet – aout v5.1 à 5.9 : intégration de certains retours post conférence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Christophe Sirugue, député, auteur du rapport « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes » (2013) - intervenant à la conférence : saupoudrage des aides (§4.3), réhabiliter le droit au parcours individualisé (§3.3) et la fiscalisation du RSA activité (3.2) - Philippe Villetorte : Conseil général de Gironde, directeur du pôle de solidarité des Hauts de Garonne, intervenant à la conférence : contrainte de la loi et impact sur la qualité de l'accompagnement par les travailleurs sociaux, augmentation de la charge de travail de 30% (§3.3), favorable à la déclaration annuelle et intégrer le RSA dans le calcul de l'impôt (§3.2), budget insertion (§4.3) - Nicolas Duvoux, sociologue, - intervenant à la conférence : construire un discours entendable sur les droits et devoirs, idées de leviers pour construire un discours cohérent et non stigmatisant (§3.1), décalage des données chiffrées entre leurs sorties et la réalité socio-économique (A+2 voire A+3) - Patrick Blin - intervenant à la conférence, allocataire du RSA, membre d'un groupe ressource, Conseil général de l'Essonne : le côté anxiogène de la déclaration à chaque trimestre (§3.1), l'importance de l'accompagnement pour ne pas sombrer, rôle du travail social d'aller vers (§3.3) - Marc de Basquiat, Mouvement français pour un revenu de base – participant à la conférence : , ouvrir le RSA aux 18-25 ans (§3.1), l'individualisation des droits : la fiscalité est la solution connue la plus stable pouvant garantir une continuité de revenu (§3.2) - Diane Dalvard, Ansa, – participant à la conférence : expérimenter - Bruno GROUES, UNIOPSS, Conseiller spécial du Directeur général, Responsable du pôle lutte contre les exclusions– participant à la conférence : bâtir un discours qui distingue l'aide de l'assistantat (§3.1) 	csirugue@assemblee-nationale.fr p.villetorte@cg33.fr marc@de-basquiat.com nicolas.duvoux@parisdescartes.fr patrick.blin16@sfr.fr diane.dalvard@solidarites-actives.com bgroues@uniopss.asso.fr cpaquette@cg06.fr renebazin.bruno@wanadoo.fr

	Nom	Organisation	Parties du rapport modifiée	email
			<ul style="list-style-type: none"> - Christophe Paquette, Conseil général Alpes-Maritimes, directeur insertion : indexer le RSA sur SMIC : en mesurer l'impact économique (§3.2), ouverture inconditionnelle versus obligation de l'accompagnement, notion d'aller vers, (§3.2), formation et rôle de la Région (§4.1), budget insertion (§4.3), difficultés des CG pour accompagner (§3.3), échange sur le revenu universel - Bruno RENE-BAZIN : besoin d'interprète dans l'accompagnement (§3.3) - §1.1 Actualisation des chiffres à 2013 avec les chiffres DREES de juin 2014 - Actualisation d'une information § 2.2. « les foyers dont le revenu fiscal de référence est de 0 sont exonérés de la taxe d'habitation » : vrai de 2009 à 2011, donc modifié ainsi « les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 25 005 € pour 1 part, sont exonérés de la taxe d'habitation » cf. http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F42.xhtml <p>Pour les détails des débats du 30 juin, lire compte-rendu sur www.solidarites-actives.com, rubrique EVENEMENTS</p> <p><u>Modifications dans la structure du document :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - §3.3 Efficacité du RSA a été dispatché entre §3.2 Adéquation du montant et §4.1 stratégie d'inclusion active et marché du travail inclusif - Fusion §4.3 et §4.4. La participation des personnes concernées a été inclus dans le §4.3 « une difficile gouvernance territoriale - « Construction de la roadmap en français et en anglais 	
V6.0	Sylvie Hanocq Ben Rickey Claire-Selma Aitout	Ansa	<ul style="list-style-type: none"> - Version traduite en anglais - version à diffuser à la Commission Européenne. La version finale sera celle avec les retours de la commission européenne (fin 2014/ début 2015) - version disponible sur http://www.solidarites-actives.com/#_TYPE_EVENEMENTS - version à partir de laquelle est rédigée le plan d'action national <p>v6.1 : modifications dans les préconisations</p> <ul style="list-style-type: none"> - §4.2 « prévenir les ruptures ...» - §4.3 « garantir un budget... » « Organiser la concertation entre les financeurs... » « Bâtir un cadre légal affirmant la place des personnes concernées... » 	sylvie.hanocq@solidarites-actives.com ben.rickey@solidarites-actives.com selmaclaire.aitout@solidarites-actives.com

5.3. Remarques de la Commission européenne et retours EAPN France (novembre 2014)

Remarques en lien avec la numérotation	Commentaires de l'UE 5/11/2014	Réponses EAPN France 13/11/2014
§1.6 page 10 : "durée – ajustements et revisions " : il y a une question de clarification	[Commentaire ADG1] Est-ce les points que ce rapport demande de supprimer dans sa préconisation numéro 6?	[Commentaire SH2] : Si la Remarque est de faire le lien avec la préconisation du §3.3 " 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 ». c'est en effet en partie correct : EAPN demande que l'accompagnement et la suspension de l'allocation RSA soit décorellés. Je ne change rien ici puisque les §1 et 2 sont descriptifs et 3 et 4 sont les préconisations. Rmq : les N° de préconisations auxquels l'UE fait référence n'ont pas l'air de correspondre aux N° de préco que nous avons mis dans la roadmap France
§2.1 page 13 il y a une suggestion de changement, pour laquelle on demande votre accord.	[Commentaire ADG2] L'objectif 2 du RSA est d'encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle. Je supprimerai donc le terme "indirectement	[Commentaire SH3] : OK, j'enlève aussi "directement"
§2.1 page 13 : la CE fait un commentaire concernant la suggestion d'accompagnement general.	[Commentaire ADG3] Voir l'idée d'un seul point d'entrée : one stop shop du paquet d'investissement social européen	[Commentaire SH6] C'est peut-être une bonne idée mais ce n'est pas encore tout à fait cela en France. Je ne change rien ici puisque les §1 et 2 sont descriptifs et les §3 et 4 sont les préconisations. Ajouter cette préconisation à ce stade nécessiterait de refaire un tour de piste de tous les acteurs consultés depuis le printemps. A garder en tête pour la suite.
§4 page 29 : il y a une remarque de fond: la CE trouve qu'il y a contradiction entre le plaidoyer pour la participation individuelle et celui de laisser tranquille les personnes qui ne souhaitent pas être suivi.	[Commentaire ADG5] Promouvoir la participation individuelle tout en proposant qu'on laisse tranquille les personnes qui ne souhaitent pas être suivies (voir préconisation 6.1.) Il existe une vraie contradiction entre les deux préconisations. Le suivi individuel me semble un élément clé à conserver.	[Commentaire SH6] Ce sont deux choses différentes : §3.3 L'accompagnement des personnes qui devrait offert à la fois individuellement et /ou collectivement selon les besoins de la personne et pour lequel il demandé qu'il soit non contraignant, car actuellement peut être considéré dans certains cas comme une clause suspensive de l'allocation (cf §1.6 "durée : ajustements et revisions" §4.3 La participation des personnes concernées à la construction des politiques publiques qui est l'objet de cette préconisation n'est absolument pas liée au besoin d'un accompagnement : il s'agit que les usagers d'un dispositif soient a minima consultés voire associés à la construction. Dans ces cas là, cette participation peut prendre la forme d'un groupe / d'un collectif qui s'exprime et travaille sur un sujet ou alors individuellement ainsi que c'est le cas par exemple de bénéficiaires du RSA qui sont présents dans les équipes pluridisciplinaires du RSA ainsi que demandé dans la loi. Rmq : les N° de préconisations auxquels l'UE fait référence n'ont pas l'air de correspondre aux N° de préconisations que nous avons mis dans la roadmap France
§3.1 page 19 [Commentaire ADG4] et mail du 13/11/2104 : L'UE ne va pas faire des commentaires sur les roadmaps car celles-ci sont adaptées au public que le réseau rencontre dans différentes circonstances et exprime plus l'opinion du réseau. L'objectif est de ne publier qu'un rapport par pays.		