



Projet de loi de finances pour 2009

Observations de l'Uniopss sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Les crédits de la mission augmentent de 6,18% en 2009 et de 4,89% en moyenne annuelle sur la période 2008-2011. Cette augmentation est due à la généralisation du RSA à partir du 1^{er} juillet 2009 et à l'augmentation de l'AAH de 25% sur la période 2008-2012. Ces orientations sont positives et saluées par l'Uniopss même si de graves préoccupations demeurent sur le financement de certains dispositifs comme les ESAT et les REAAP.

I - Programme 304 : Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales

Ce programme est doté de 582 462 856 €, dont :

- 17 100 000 pour les **expérimentations du RSA** qui vont se poursuivre jusqu'au 1^{er} juillet 2009 :
L'Uniopss soutient ces expérimentations, formule intéressante pour tester une nouvelle politique, mais regrette vivement que ces expérimentations soient interrompues avant que le délai initialement prévu de 3 ans ne soit écoulé, et avant qu'une évaluation approfondie ait pas être faite.
- 17 100 000 € pour les **autres expériences** en matière sociale et d'économie sociale.
L'Uniopss apporte son soutien à ce programme d'expérimentations, mais souhaite que ces dernières aillent à leur terme et fassent l'objet d'une évaluation externe avant toute généralisation éventuelle.
- 555 362 856 € pour la **généralisation du RSA** à partir de juillet 2009.
Concernant la généralisation du RSA, l'Uniopss fait les observations suivantes :

1. Une avancée

L'Uniopss est favorable à un objectif général visant à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. Il n'est en effet pas sain qu'on puisse perdre financièrement en travaillant. L'Uniopss partage l'objectif d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux sans emploi comme celui d'une amélioration de la situation financière des travailleurs pauvres. Pour ces derniers, il est incontestablement une avancée importante.

Il était également nécessaire d'améliorer et de simplifier les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Il n'est pas certain cependant que l'objectif en matière de simplification soit atteint par le projet de loi RSA.

Projet de loi de finances pour 2009

2. Un pari et un risque

Le RSA apparaît comme un pari : il est une aide supplémentaire aux seules personnes pauvres qui travaillent. L'Uniopss est très attachée à l'insertion professionnelle, qui est incontestablement la forme d'insertion la plus aboutie et l'objectif final de toute politique d'insertion. Mais la mise au travail doit-elle être la priorité quasi exclusive de la politique sociale tant sont nombreuses les personnes qui ne peuvent pas travailler à un moment donné ? Telle est la question qu'il faut se poser.

Le Gouvernement fait le pari de l'employabilité des personnes. Ce pari est positif en soit, à condition qu'il ne soit pas exclusif. Chacun sait que de très nombreuses personnes sont très éloignées de l'emploi, en raison de l'importance de leurs difficultés sociales ou de santé et de l'état du marché de l'emploi. Ces personnes ne tireront probablement pas bénéfice du RSA. L'Uniopss sera extrêmement attentive, dans les années qui viennent, à ce que ces personnes ne soient pas les oubliées des politiques publiques.

En outre, la réforme institue deux prestations distinctes : le revenu minimum garanti (RMG) pour les non travailleurs et le RSA complet réservé aux travailleurs. Ainsi, on risque de prendre l'habitude de langage de distinguer « les bénéficiaires du RMG » et « les bénéficiaires du RSA » ; ceci peut favoriser une stigmatisation nouvelle dans l'opinion publique comme dans les entreprises au détriment de la première population. C'est pourquoi l'Uniopss reprend à son compte la proposition du mouvement ATD Quart Monde de ne pas utiliser le terme de revenu minimum garanti. L'Uniopss propose d'utiliser dans la loi les termes « RSA de base » (au lieu de RMG) et « RSA complémentaire », le tout formant « le RSA » ou « le RSA à taux plein ». Ainsi, le risque de stigmatisation des non travailleurs serait diminué car le même terme, RSA, serait utilisé pour tous, travailleurs ou non.

3. Les jeunes oubliés

L'Uniopss avait demandé¹ que le RSA soit applicable aux jeunes de 18 à 25 ans qui travaillent et que, pour ceux qui n'ont pas d'emploi, ils puissent disposer de ressources et d'un accompagnement dans un parcours de formation et d'insertion sociale et professionnelle, parcours formalisé dans un contrat. L'Union regrette vivement que le projet de loi ignore totalement les jeunes, alors même qu'un grand nombre d'entre eux connaissent des difficultés considérables. Il y a là un problème social majeur qui n'est pas réglé.

4. L'absence de revalorisation du RSA de base

L'Uniopss demande que le RSA de base soit revalorisé de 25 % en 5 ans, comme l'AAH et le minimum vieillesse, car le RMI et l'API ont perdu beaucoup de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC².

5. Maintien du principe d'égalité

L'Uniopss se félicite que, comme elle l'avait demandé, le projet de loi ne prévoit pas de modulation départementale du barème du RSA. S'agissant d'un régime fondé sur la solidarité,

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

² En 2007, le RMI représentait 44,3% du montant du SMIC, contre 48,7% en 1990. L'API représentait 56,4% du SMIC en 2007 contre 64,9% en 1990. (Source : rapport ONPES 2007-2008)

Projet de loi de finances pour 2009

L'Uniopss est très attachée au caractère national du barème, qui maintient une égalité de droit sur tout le territoire.

6. Quels moyens pour l'accompagnement ?

L'Uniopss salue le droit à l'accompagnement affirmé par le projet de loi, en particulier pour les personnes qui sont sans emploi. La qualité de l'accompagnement social et professionnel sera déterminante dans la réussite du RSA, notamment pour faire accéder des actuels bénéficiaires du RMI à l'emploi. Mais qu'en sera-t-il des moyens affectés à cette mission clé ? Les départements auront-ils les moyens d'une politique d'accompagnement personnalisé ? Ils sont déjà tétanisés par la crainte que le dispositif leur coûte plus cher que ce que l'Etat leur versera.

Le service public de l'emploi (SPE) aura-t-il quant à lui les moyens d'accompagner les 300 000 à 400 000 personnes nouvelles qui vont s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi ? Pour cela il faudrait renforcer très sensiblement les moyens du SPE qui, aujourd'hui, ne sait pas, le plus souvent, comment réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi. A défaut, on risquerait d'avoir une bonne loi qui ne donne pas tous ses fruits faute des moyens d'application.

7. Un financement peu juste

La taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine et de placement touchera les loyers perçus par les particuliers, les revenus d'assurance vie et les dividendes. Mais le Gouvernement prévoit d'inclure cette taxe dans le bouclier fiscal, ce qui la rend injuste puisque les plus hauts revenus en seraient exonérés. Ainsi, la solidarité reposerait sur le « Français moyen » mais pas sur les plus riches, ce qui est inacceptable. L'Uniopss demande donc que la taxe soit placée hors bouclier fiscal.

8. Pour un droit inconditionnel

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

Le régime de sanction retenu risque d'interdire le refus d'offres d'emploi de très faible qualité, sous peine de n'avoir aucun minimum social. Le RSA ne doit pas être l'occasion de développer une logique de workfare. Il est indispensable de tenir compte des difficultés effectives des personnes.

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

9. Des compléments à apporter

- Le RSA comporte un risque de développement d'emplois précaires et mal payés. Le Gouvernement en est conscient. Les associations demandent à l'Etat d'inciter les partenaires

Projet de loi de finances pour 2009

sociaux à négocier sur ces sujets dans les branches. Par ailleurs, il conviendrait de revoir les avantages fiscaux favorisant le temps partiel.

- Pour réussir l'insertion professionnelle, l'Uniopss tient à rappeler qu'il sera indispensable de maintenir le nombre de contrats aidés à un niveau élevé. Toute diminution irait à l'inverse de l'objectif poursuivi. L'Uniopss y sera très attentive. Elle est particulièrement inquiète de l'annonce par le Gouvernement d'une baisse de 14% des crédits de la mission «travail et emploi» dans les prévisions pour le projet de loi de finances 2009-2011. L'Uniopss demande instamment au Gouvernement de revoir cet arbitrage qui va dans le sens inverse de la démarche du RSA.

II - Programme 106 : Actions en faveur des familles vulnérables

Action n°1 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents

Cette action permet notamment le financement des dispositifs relatifs à la médiation familiale, au conseil conjugal et au soutien à la parentalité qui englobent les «points infos familles » et les «réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents »(REAAP). Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une baisse des crédits dédiés à ces actions de 29% par rapport à 2008.

L'Uniopss tient à réaffirmer la pertinence des REAAP. Il est essentiel pour les associations regroupées au sein de l'Uniopss de valoriser la philosophie et l'éthique des REAAP, la neutralité de leurs actions. Les moyens investis dans le dispositif, somme toute modestes, en adéquation avec une démarche expérimentale, doivent être renforcés, et non réduits, pour conforter le développement et la pérennité des actions engagées, ils doivent s'inscrire dans le temps nécessaire (pluri-annualité) à la mobilisation de l'engagement et de la confiance des familles.

L'Uniopss, partenaire dès l'origine de ce dispositif original, est très attachée aux principes qui guident ces réseaux et au pilotage exercé par l'État de ce dispositif. Basés sur des principes de libre adhésion, de neutralité et d'universalisme, les REAAP constituent ainsi un facteur essentiel de prévention.

Pour toutes ces raisons, l'Uniopss demande la hausse des moyens dédiés à cette action et non leur baisse contrairement à ce qu'envisage le projet de loi.

III - Programme 157 : Programme Handicap et dépendance

Ce programme permet notamment de financer les établissements et services d'aide par le travail. Si l'Uniopss approuve la poursuite de la création de places compte tenu de l'ampleur des besoins non satisfaits, elle ne peut qu'être inquiète par la faible progression des moyens dédiés aux structures qui fonctionnent actuellement. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un taux de reconduction des moyens de 1,6%. Ce taux est inférieur au taux d'inflation envisagé. Il permettra uniquement de financer les mesures salariales envisagées par le Ministère. Les autres postes ne pourront donc pas augmenter. L'Uniopss appelle les pouvoirs publics à retenir des taux de progression des moyens réalistes sous peine de fragiliser encore plus les ES AT. Comment concilier des taux de progression aussi faibles avec les exigences de professionnalisation, de qualification des professionnels, avec l'inflation qui augmente certains postes, avec la parution de

Projet de loi de finances pour 2009

textes ou de normes qui imposent de nouvelles obligations, avec l'amélioration de l'accompagnement des personnes accueillies...L'Uniopss partage donc les préoccupations exprimées par un certain nombre d'associations impliquées dans ce secteur.

L'Uniopss n'est par ailleurs pas favorable au prélèvement de 50 millions d'euros effectués sur le budget de l'AGEFIPH pour financer la rémunération des stagiaires handicapés accueillis dans les centres de rééducation professionnelle. Cette dépense doit continuer à être assumée par le budget de l'Etat. L'Uniopss n'approuve donc pas le désengagement de l'Etat à l'instar de nombreuses fédérations et Unions d'associations investies dans le champ du handicap.

IV - Programme 124 : Conduite des politiques sanitaires et sociales

L'Uniopss tient à attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer les moyens dédiés aux plates formes régionales d'observation sociale et sur la nécessité de renforcer les moyens humains des DDASS et des DRASS et en 2010 des ARS et des directions régionales et départementales de la cohésion sociale afin de mettre en œuvre dans de bonnes conditions les missions dévolues à l'Etat (dialogue approfondi avec les acteurs investis dans le champ de la solidarité, renforcement des moyens de contrôle, ...).