

AVIS SUR LA CRÉATION DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ (RUA)

23 JUIN 2020



L'avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 23 juin 2020.
(Adoption à 35 voix « pour » et quatre abstentions)

RÉSUMÉ

L'*avis sur la création d'un revenu universel d'activité* alerte sur l'urgence de garantir le droit à la vie dans la dignité, alors que la crise sanitaire exacerbe la pauvreté qui sévit en France. Si la réforme des minima sociaux est bienvenue, elle doit être retravaillée pour satisfaire aux objectifs d'amélioration de l'accès aux droits sociaux et de simplification du système de prestations sociales. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rappelle notamment que, contrairement à ce que sous-tend en l'état la réforme, l'accès aux prestations sociales ne doit pas être conditionné à la réalisation de « devoirs ». Elle recommande donc la reprise des concertations et insiste sur l'importance de revaloriser les prestations sociales et d'inclure les 18-25 ans et les étrangers en situation régulière parmi les bénéficiaires, afin de garantir le droit à un niveau de vie suffisant consacré par le Préambule de 1946

L'intervention de l'État dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté est une composante essentielle des droits de l'homme. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) est déjà largement intervenue sur ce sujet, en particulier dans son *Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'homme* du 3 juillet 2018¹. Elle s'est donc autosaisie du projet de création du revenu universel d'activité (RUA), qui fait l'objet de concertations toujours en cours, le cinquième cycle étant à venir, afin d'assurer son rôle de conseil en apportant un éclairage fondé sur les droits de l'homme.

En termes de politique publique, le projet de RUA a fait l'objet d'une concertation avec les administrations, les collectivités, les syndicats et les associations actives sur ces questions. Si ce processus ne se veut pas une négociation, il a cependant permis l'expression de constats partagés et a aussi révélé les profonds désaccords entre acteurs.

La CNCNDH regrette cependant que la concertation n'ait que trop peu impliqué les personnes en situation de pauvreté. Bien que d'intéressants outils de démocratie participative aient été développés (ateliers, consultation en ligne et jurys citoyens)², la concertation ne s'est qu'insuffisamment fondée sur l'expérience des personnes concernées, vivant des minima sociaux, et n'a pas mis en place les conditions de leur participation effective. Celle-ci aurait été cruciale, car nul mieux qu'eux ne peut distinguer les lacunes d'une politique de lutte contre la précarité, destinée à garantir aux plus démunis des possibilités de vivre décemment. Le Gouvernement s'est ainsi privé de leur expérience.

Recommandation n°1 : La CNCNDH recommande que toute réforme de politique sociale bénéficie de l'expérience et de la participation des premiers intéressés et des organisations les représentant, à même d'identifier les forces et les faiblesses du projet.

Ces discussions et les divergences ont été relativisées, voire rendues caduques, par la crise sanitaire due à la pandémie du coronavirus. En effet, s'il a été justifié de considérer que toute la population pouvait être touchée par le virus, certaines personnes sont plus vulnérables que d'autres. Selon que l'on soit riche ou pauvre, les risques et les effets ne sont pas les mêmes. Il est apparu que l'épidémie a un impact plus important sur les personnes démunies, en raison de leurs circonstances de vie : manque de ressources et de revenus, logements insalubres ou surpeuplés, isolement social, mauvais état de santé et pénibilité du travail³. Les associations et institutions en lien avec elles ont dû

1. CNCNDH, *Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'homme*, 3 juillet 2018. Accessible en ligne : https://www.cncndh.fr/sites/default/files/180703_avis_approche_fondée_sur_les_droits_de_l'homme_vdef.pdf

2. Voir notamment la synthèse de la consultation en ligne : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/opinionway_pour_la_consultation_rua_-_rapport_final_complet_v2.pdf et l'avis des citoyens : <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis-jury-citoyen-rua-commente.pdf>

3. Voir notamment : CNCNDH, *Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement, La lettre de l'Observatoire N°5*, 6 mai 2020. Disponible en ligne : <https://www.cncndh.fr/sites/default/files/obsncndh.lettres.pdf>

faire face à un afflux considérable constitué à la fois de personnes connues et de leurs familles, mais aussi de nouveaux bénéficiaires, personnes restées jusque-là en marge des prestations. Cette crise montre clairement que quand l'organisation habituelle mise en place par les personnes concernées pour s'en sortir est à l'arrêt, les prestations sociales ne leur permettent pas, à elles seules, de vivre dignement et de répondre à leurs besoins en matière d'alimentation et de logement. La réflexion et l'action des pouvoirs publics doivent prendre en compte les effets de la crise et la façon dont elle éclaire la pauvreté d'une manière plus visible, et révèle la nécessité de garantir à toutes et tous des moyens convenables pour mener une existence décente et bénéficier de leurs droits.

Recommandation n°2 : La crise sanitaire de la Covid-19 a mis en évidence les insuffisances de la politique sociale et la nécessité de revoir à la hausse toutes les allocations. La CNCDH recommande que le futur projet ait pour objectif de favoriser l'amélioration, l'extension et la revalorisation des prestations, pour permettre à chacune et chacun de vivre décemment et dignement.

Un projet en décalage avec la réalité sociale

En septembre 2018 le Gouvernement a lancé une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, le président de la République a souhaité que soit instauré un revenu universel d'activité (RUA), une aide « *qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations, et dont l'Etat sera entièrement responsable* »⁴. Le Gouvernement prépare donc une vaste réforme des minima sociaux, auxquels seraient associées les aides au logement. Ce chantier concerne un grand nombre de personnes. 4,25 millions sont allocataires d'un minimum social, ce qui représente – avec les conjoints et les enfants – au moins 7 millions de personnes. En y ajoutant la prime d'activité et les prestations pour le logement (6,5 millions de ménages), 15 millions de personnes sont concernées, et même près de 20 millions si on y inclut les personnes ne faisant actuellement pas valoir leurs droits. Fusionner plusieurs prestations pour créer le RUA présente cependant des risques.

La CNCDH a donc souhaité mesurer les risques et les opportunités de cette réforme dans le cadre d'une approche par les droits. Contrairement à une opinion répandue, l'établissement de droits en matière sociale n'implique pas qu'ils doivent être conditionnés à l'exécution de « devoirs ». La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) a été la manifestation de cette transformation de conception, en passant d'une solidarité conçue comme une construction collective inconditionnellement garantie par l'État sous forme de droits, à une interprétation contractuelle de la solidarité,

4. Présentation par le Président de la République, de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 13 septembre 2018. Disponible en ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/13/transcription-de-la-presentation-par-le-president-de-la-republique-de-la-strategie-nationale-de-prevention-et-de-lutte-contre-la-pauvrete>.

selon laquelle les individus doivent mériter leurs prestations dans une logique de contrepartie et d'activation. Cette conception rendant les personnes responsables, voire coupables de leur situation, est contraire au respect des droits de l'homme. Ces droits sont inaliénables et viennent de notre commune humanité. La contribution à la société est une demande et une aspiration des personnes exclues du travail. Elles doivent être prises en compte dans les politiques publiques, par un accompagnement sans lien de conditionnalité avec les prestations.

Recommandation n°3 : La CNCDH, conformément à sa constante prise de position sur le refus de la conditionnalité des droits, recommande que des devoirs ne soient pas exigibles pour bénéficier de droits reconnus par la législation française.

La reconnaissance de la dignité inhérente à la personne humaine est un principe fondateur de nombreux textes européens et internationaux auxquels la France est partie⁵. Elle implique le droit à la vie dans la dignité, reconnu notamment par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n°36⁶. La France a par ailleurs l'obligation de prendre des mesures appropriées pour permettre la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille⁷. Le préambule de la Constitution de 1946 affirmait déjà ce principe⁸. La CNCDH considère que la mise en place d'un revenu minimum accessible à tous, sans discrimination, contribuerait à la mise en œuvre de ces obligations, ainsi qu'à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD)⁹. Elle rappelle que ces droits sont inconditionnels : ils s'appliquent à tous, sans condition d'âge, d'état de santé, de situation sociale, d'activité ou de nationalité.

Pour le président de la République, « *aujourd'hui le maquis des prestations existant ne permet pas de sortir de la pauvreté* »¹⁰. Une des conséquences de la complexité de l'actuel système social – décrite ci-dessous – est le taux élevé de non-recours aux droits sociaux. Ainsi, environ 30 % des personnes qui devraient bénéficier du RSA n'y accèdent pas. Les premiers objectifs de la réforme sont donc officiellement d'améliorer la lisibilité

5. Voir notamment les *Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, mais aussi la *Charte européenne des droits fondamentaux*, ou encore le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC).

6. Comité des droits de l'homme, Observation générale n°36, Article 6 droit à la vie CCPR/C/GC/36, § 26, qui impose l'obligation de « *prendre les mesures appropriées destinées à améliorer certains contextes dans la société susceptibles d'engendrer des menaces directes pour la vie ou d'empêcher des personnes de jouir de leur droit à la vie dans la dignité* ».

7. Garanti notamment par l'Article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et l'Article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH).

8. Préambule de la Constitution de 1946, « *tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

9. Notamment les ODD 1, 2, 3 et 10.

10. *Ibid.*

du système des prestations sociales et de faire baisser le nonaccès aux droits sociaux¹¹. La CNCDH approuve ces objectifs.

Mais après de longs mois de concertation sur le RUA, beaucoup d'acteurs associatifs et syndicaux affichent leur scepticisme vis-à-vis de la réforme et doutent que le RUA puisse faire baisser significativement le nonaccès aux droits. Celui-ci s'explique moins par la relative multiplicité des minima sociaux que par la complexité des procédures, la conditionnalité des prestations, les effets de stigmatisation et les ruptures de droits que subissent les allocataires, dans le cadre de relations souvent compliquées, par exemple avec les Caisses d'allocations familiales (CAF).

Les discussions en cours indiquent que la réforme devrait aboutir à la proposition d'un revenu universel d'activité socle, au moins équivalent au RSA actuel, à la suppression des minima sociaux existants, à l'exception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Il pourrait être assorti d'un « complément logement » qui compenserait la suppression des aides personnalisées au logement (APL) et d'un « complément personnes âgées ». L'ensemble formerait le nouveau RUA. Le système assurerait un « gain au travail » (en remplacement de la prime d'activité) : les différentes prestations diminueraient au fur et à mesure de l'augmentation des autres revenus, issus du travail ou d'autres ressources, tout en assurant le fait que travailler soit toujours avantageux.

Cette unification des allocations se voudrait une simplification. Elle a été fortement critiquée, dans la mesure où la fusion des allocations peut conduire à gommer les spécificités de chacune. Ainsi, le retrait de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de la réforme a été annoncé par le président de la République le 11 février 2020¹², donnant raison aux associations de personnes handicapées qui défendent la spécificité de l'AAH et militent contre son intégration au sein du futur RUA. Il pourrait en être de même avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui ne peut être conditionnée à une insertion dans le monde du travail, étant donné les bénéficiaires auxquels elle s'adresse. Enfin, les APL ne sont pas un revenu de substitution : elles donnent corps au principe du droit au logement et ne sont pas liées à une activité. Elles ne devraient donc pas être incluses dans le périmètre d'un RUA, dont le fondement n'est pas de même nature. En revanche, une des dispositions avancées qui fait consensus est le fait que le RUA devrait pouvoir être accessible, sous certaines conditions en particulier de ressources, aux jeunes de 18 à 24 ans.

11. BIEMOURET Gisèle et COSTES Jean-Louis, Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux. Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4158.asp>.

12. Discours de clôture du président de la République à la Conférence nationale du handicap, 11 février 2020 : « Quand j'ai proposé de mettre en place le revenu universel d'activité, je n'ai jamais parlé de l'allocation aux adultes handicapés [...] Donc, l'objectif assigné et poursuivi n'est pas de remplacer l'allocation aux adultes handicapés ou de la diluer dans le revenu universel d'activité. Je vais être ici très clair : ça n'arrivera pas. » Disponible en ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/11/conference-nationale-du-handicap>

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande que le projet de RUA intègre une allocation sous conditions de ressources pour les jeunes de 18 à 25 ans, permettant de les accompagner et de sécuriser leur parcours de vie et d'insertion.

De nombreux éléments restent flous car malgré la longueur de la concertation, les arbitrages gouvernementaux ne sont pas encore effectués, laissant différentes hypothèses ouvertes, en l'absence également d'éléments de chiffrage du futur RUA. À ce titre, la CNCDH insiste sur l'importance de s'assurer que les nouvelles dispositions permettent de gommer les effets de seuils actuels, qui peuvent conduire à une suspension brutale de toutes les aides.

La Commission insiste également sur la nécessité de prévoir une automaticité des droits dès l'ouverture du dossier et de faire prévaloir le maintien des droits pendant le réexamen d'une situation afin d'éviter de laisser des personnes pendant plusieurs mois sans revenu, comme c'est actuellement le cas notamment lors de changement de statut.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande que les droits à ce revenu soient ouverts dès le dépôt du dossier en veillant à gommer les effets de seuil et qu'ils soient maintenus, conformément au principe de continuité des droits, pendant toute la durée d'un éventuel réexamen de situation.

De même, il n'y a aucune garantie de l'augmentation du budget des prestations sociales, permettant réellement d'assurer à chacun un revenu décent ou à tout le moins évitant qu'une réforme d'ampleur ne fasse beaucoup de perdants. La Commission rappelle que l'objectif de notre système de protection sociale doit être de permettre à chacun de vivre dignement, ce qui passe par une revalorisation des aides. En effet, au 12 juin 2020, le montant du RSA est de 564 € pour une personne seule et de 847 € pour un couple, ce qui ne permet pas d'assurer des conditions de vie décentes.

Un projet marqué par une solidarité très mesurée

En un temps maintenant dépassé après la crise sanitaire, le président de la République dénonçait le coût de la politique sociale pour un « rendement » supposé faible. L'avenir semblait être dans la responsabilité individuelle. Dans ce contexte, le système allocataire et l'aide sociale en général souffraient d'un préjugé négatif. La dénonciation de « l'assistanat » est devenue un terme obligé du débat politique, d'autant plus présent que le concept est vague. C'est au premier chef les « minima sociaux » qui sont visés, censés inciter à désertir le marché du travail. Les revenus de substitution devaient être suffisamment faibles pour obliger les personnes concernées à renoncer aux allocations et à se tourner vers un emploi dont le salaire ne pouvait être mesuré qu'en référence à la qualification. Le chômage serait non pas un phénomène de file d'attente vers un emploi disponible, mais le résultat de la décision individuelle de

refus d'un mauvais emploi pour un faible salaire.

Pourtant, cette controverse traditionnelle ne rend pas compte de la correspondance entre le chômage, les inégalités et la pauvreté. Si les différents minima sociaux ont trouvé une place dans la protection sociale, c'est pour pallier les manques en matière de logement, de salaire, de retraite, de santé, ainsi que les insuffisances des protections garanties par le régime de l'assurance sociale fondé sur le statut lié au travail. La pauvreté ne peut se définir et s'analyser que dans le cumul de ses causes et de ses effets en termes monétaires, en privation de biens, en difficultés de vie, en éducation, culture, etc.

Les assurances, considérées comme nobles, sont opposées à tort à la solidarité qui serait une sorte de pis-aller obligé. C'est une idée fautive. Il n'y a pas noblesse du contributif et indignité de l'impôt : d'un côté la cotisation qui ouvre des droits et de l'autre l'aide sociale qui les octroie. La véritable opposition est entre la solidarité en tant que principe politique (*Constitution, Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH), *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*) et l'individualisme qui renvoie chaque individu à la défense de son propre intérêt. Si la solidarité est le principe, l'assurance et l'assistance sont les outils d'un système, la protection sociale. La fautive opposition entre le principe de solidarité et l'un de ces outils aboutit à constituer un droit des pauvres qui tendanciellement devient un pauvre droit. Or, c'est grâce à la redistribution du revenu disponible, permise par la protection sociale, que la France limite son taux de pauvreté à 15% de la population, au lieu de 25% si on en restait à la distribution primaire.

Au regard de la longue histoire de l'aide sociale, celle des minima sociaux est récente. La création de la sécurité sociale donne des droits, et la DUDH les définit comme indivisibles, avec leur composante « Droits économiques, sociaux et culturels ». Il devient alors possible de constater les carences dans la protection sociale et de construire progressivement un ensemble de droits pour des personnes aux besoins spécifiques par la création d'allocations différentes. Diversification, spécificité, historicité correspondent à la société réelle : il ne faut pas confondre la complexité due aux situations et la complexité due aux procédures. La première ouvre des droits, la deuxième les contrôle ; le non-recours n'est pas en majorité procédural.

Les défauts de l'unicité de la ressource, le passage des minima sociaux à un seul RUA, est d'ailleurs pris en compte puisque d'un RUA unitaire, les discussions ont mis en avant un RUA socle et des suppléments. Reste quand même à évaluer en premier lieu les différences opérationnelles entre huit minima sociaux et un RUA avec ses suppléments. Et en second lieu de vérifier la mécanique de l'unification des bases ressources, dont on ne voit pas bien pourquoi elle serait moins complexe.

La double conditionnalité du RUA

Selon le président de la République, il s'agit avec le RUA de sortir de la misère les personnes qui y sont soumises. Le reproche majeur qu'il semble faire au système actuellement en vigueur des minima sociaux est de ne pas y réussir. Borné par une double conditionnalité pour l'attribution et le maintien des allocations, les dispositifs de la politique sociale publique sont à confronter avec ce constat : le nombre des bénéficiaires, en particulier du RSA, ne diminue pas et il est même dans certaines régions en augmentation.

A quel niveau, à quel plafond de ressources se situe la misère ? Il est dit généralement que la misère c'est à moins de 40 % du revenu médian, que la grande pauvreté se situe entre 40 et 50 %, et que de 50 à 60 % c'est la pauvreté¹³. Certes, ce n'est pas la richesse, mais au-dessus de ce seuil, les personnes ne sont généralement plus éligibles aux minima sociaux. Il est à noter que sous ces seuils, l'appareil statistique national ne permet pas de bien connaître ces populations. Ces définitions ne peuvent être cantonnées à une approche monétaire. Selon la définition retenue par les Nations unies, « la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux ». Les 10 et 11 février 1987, le Conseil économique et social précisait dans son rapport sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale : « Le pays a pris conscience que les conditions de vie par trop précaires empêchent les personnes et familles d'exercer leurs responsabilités aussi bien que leurs droits fondamentaux pourtant reconnus par la Constitution. »¹⁴

Une hiérarchisation des bénéficiaires potentiels apparaît en liaison avec la limitation de la ressource publique. Si le futur dispositif était conçu à budget constant, il pourrait donner lieu à un redéploiement interne des moins pauvres vers les plus pauvres, avec une échelle à trois seuils, d'autant plus loïsibles à utiliser qu'ils sont présents dans nombre d'études sur la politique sociale : en-dessous de 40 % du revenu médian, une amélioration des prestations ; entre 40 et 50 % une neutralité, et entre 50 et 60 %, un affaiblissement.

Les conditions d'entrée des bénéficiaires dans les dispositifs sociaux constituent le premier verrou du système. Les prestations sont délivrées à celles et ceux qui peuvent y avoir droit « sous conditions de ressources ». Elles donnent lieu aux fameuses « bases ressources », attachées à chacune des prestations. De très nombreuses règles liées

13. Soit respectivement moins de 694 € (40% du revenu médian), de 868 € (50%) et de 1 041 € (60 %). Source : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2017. Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4208956#titre-bloc-1>.

14. Conseil économique et social, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport, Séances du 10 et 11 février 1987. Accessible en ligne : <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/1987/Rapport-WRESINSKI.pdf>.

à la situation des personnes, à leurs revenus, leur travail, leur handicap éventuel, la composition de la famille, ou du couple se combinent pour donner naissance à un système d'administration complexe. Et compte tenu de la nécessité réglementaire de vérifier périodiquement l'exactitude des données, les contrôles renforcent encore cette conditionnalité d'entrée, avec les ruptures de versement des droits rapportées régulièrement par les intéressés et par les acteurs sociaux, provoquant d'un côté la méfiance des administrations et de l'autre l'humiliation des bénéficiaires.

Recommandation n°6 : La politique sociale en France reconnaît des droits spécifiques à des individus, quel que soit leur état civil. La CNCDH recommande que la prise en compte des situations de famille et des enfants ne provoque pas une diminution des ressources des personnes.

L'hypothèse de travail de la construction d'un système unique qui regrouperait toutes les allocations résiderait dans la nécessité de simplifier l'actuel système en raison de la difficulté de compréhension par les ayants-droits. La CNCDH considère que c'est confondre les droits et l'effectivité des droits et méconnaître les fondements et conditions propres qui ont présidé à la création de chaque minimum social. Si des possibles ayants-droits renoncent c'est parce que ce sont les conditionnalités mises à leur entrée qui sont complexes. Or, en l'état de la concertation et en l'absence de visibilité sur les dispositions, la complexité du projet de RUA semble encore plus redoutable et risque de générer de multiples contrôles au lieu de simplifier la gestion administrative. Le paradoxe est que la pauvreté est vécue par les pauvres et que les devoirs que l'on cherche à leur imposer sont exprimés par d'autres qui ne vivent pas la pauvreté, en ont une vision parcellaire, parfois sous tendue de préjugés.

Par ailleurs, on ne peut parler d'un revenu universel s'il n'est pas accessible aux personnes étrangères. La Commission rappelle que les demandeurs d'asile sont interdits de travailler pendant les six mois suivant le dépôt de leur demande, et qu'ils doivent survivre avec une allocation d'un montant de 204 € par mois s'ils sont hébergés et de 426 € s'ils ne le sont pas¹⁵. D'autre part, pour pouvoir bénéficier des aides sociales, et en particulier du RSA, les ressortissants étrangers hors espace économique européen doivent être titulaires, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour les autorisant à travailler.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande que les étrangers en situation régulière et les demandeurs d'asile présents sur le territoire national soient pleinement inclus dans le dispositif de revenu minimum, dans les mêmes conditions que les citoyens français.

15. Ces montants valent pour une personne seule. L'allocation est calculée sur la base d'un montant forfaitaire journalier, dont le niveau varie de manière dégressive en fonction du nombre de personnes composant le foyer. Le montant supplémentaire pour les personnes non hébergées est fixe et s'élève à 7,40 €.

Les conditions du maintien des allocations des bénéficiaires constituent le deuxième verrou du système. Les prestations sont délivrées dans le cadre d'un dispositif d'activation qui conditionne la prestation à la preuve d'une démarche active d'insertion professionnelle. Autrement dit, le droit est sous condition d'un devoir. Ce faisant, c'est tenir compte uniquement d'une dimension individuelle de la pauvreté pour en favoriser la sortie. L'une des critiques majeures faite est que le système de lutte contre la pauvreté, malgré la dépense occasionnée, est mal conformé puisqu'il ne permet pas de sortir de la pauvreté et n'est donc pas rentable. Personne ne dit qu'il faut le supprimer, mais le limiter et l'améliorer pour favoriser celles et ceux qu'on peut faire sortir de la pauvreté. Et l'importance est mise à l'identification des possibles pour que « le travail paie ». La démarche est double. D'une part, le différentiel doit être suffisamment significatif entre l'allocation et l'éventuelle rémunération pour inciter à retourner à la recherche d'un emploi plus rémunérateur, dans une logique de « workfare » à l'anglaise à la base du « *Universal Credit* », un système d'activation des dépenses sociales pour privilégier l'emploi, quel qu'il soit, suivi « à partir de 2010, d'un brutal programme d'économies budgétaires, [qui] s'appuie, pour tailler dans les revenus minima garantis, sur une dénonciation de la paresse, de l'opportunisme, de la fraude »¹⁶. D'autre part, le volet insertion doit être conçu comme une obligation dont le défaut peut entraîner une diminution voire une disparition d'un ou des versements des allocations et provoquer une recrudescence des contrôles infligés aux pauvres. Une telle conception laisserait les plus pauvres au bord de la route.

La fondation d'un RUA, avec une double conditionnalité d'attribution et de contrôle déjà bien présente dans le fonctionnement des minima sociaux actuels, est marquée par une contradiction. Il apparaît déjà que l'on ne tient pas compte d'une part de l'état réel du marché du travail en proposant à des bénéficiaires du RSA une contrainte de retour à l'emploi, et d'autre part de nos textes fondateurs en matière de droits de l'homme qui impliquent que l'accès à un revenu minimum permettant de garantir la dignité soit véritablement universel, donc inconditionnel et sans contrepartie.

Pour conclure, si pour l'ensemble des raisons exposées dans cet avis, la CNCDH estime que le projet de RUA, tel qu'envisagé à ce stade des concertations, ne permet pas encore de satisfaire aux objectifs annoncés d'amélioration de la lisibilité du système des prestations sociales et d'amélioration de l'accès aux droits sociaux, elle réitère néanmoins son attachement à ces objectifs. La CNCDH considère donc qu'il est indispensable de poursuivre cette réflexion en reprenant les concertations sur le fond de la réforme, au-delà des aspects de gouvernance et de financement prévus par le cinquième cycle. Cette reprise doit se faire avec la participation des personnes concernées et des organisations qui les représentent, pour mieux prendre en compte les principes d'universalité et de dignité. Ainsi, un revenu minimum serait assuré à tous les ressortissants français et toutes les personnes en situation régulière sur le territoire national pour leur garantir les moyens d'une existence décente.

16. Jacques Freyssinet, « Royaume-Uni : Unification ou régression ? », in « Protection des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IREs*, Numéro spécial 164, janvier 2019.

Recommandation n°8 : La CNCDH recommande à cet égard que le projet de création du RUA s'inscrive dans une politique globale de lutte contre l'extrême pauvreté dans tous ses aspects.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande également d'abandonner le sigle de « RUA », qui ne permet pas de préciser clairement son utilité et est source de confusion, au profit d'une formulation plus précise sur ce que ce projet recouvre réellement.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 : La CNCDH recommande que toute réforme de politique sociale bénéficie de l'expérience et de la participation des premiers intéressés et des organisations les représentant, à même d'identifier les forces et les faiblesses du projet.

Recommandation n°2 : La crise sanitaire du Covid-19 a mis en évidence les insuffisances de la politique sociale et la nécessité de revoir à la hausse toutes les allocations. La CNCDH recommande que le futur projet ait pour objectif de favoriser l'amélioration, l'extension et la revalorisation des prestations pour permettre à chacune et chacun de vivre décemment et dignement.

Recommandation n°3 : La CNCDH, conformément à sa constante prise de position sur le refus de la conditionnalité des droits, recommande que des devoirs ne soient pas exigibles pour bénéficier de droits reconnus par la législation française.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande que le projet de RUA intègre une allocation sous conditions de ressources pour les jeunes de 18 à 25 ans, permettant de les accompagner et de sécuriser leur parcours de vie et d'insertion.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande que les droits à ce revenu soient ouverts dès le dépôt du dossier en veillant à gommer les effets de seuil et qu'ils soient maintenus, conformément au principe de continuité des droits, pendant toute la durée d'un éventuel réexamen de situation.

Recommandation n°6 : La politique sociale en France reconnaît des droits spécifiques à des individus, quel que soit leur état civil. La CNCDH recommande que la prise en compte des situations de famille et des enfants ne provoque pas une diminution des ressources des personnes.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande que les étrangers en situation régulière et les demandeurs d'asile présents sur le territoire national soient pleinement inclus dans le dispositif de revenu minimum, dans les mêmes conditions que les citoyens français.

Recommandation n°8 : La CNCDH recommande à cet égard que le projet de création du RUA s'inscrive dans une politique globale de lutte contre l'extrême pauvreté dans tous ses aspects.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande également d'abandonner le sigle de « RUA », qui ne permet pas de préciser clairement son utilité et est source de confusion, au profit d'une formulation plus précise sur ce que ce projet recouvre réellement.

Liste des personnes auditionnées

M. Arnaud de Broca, délégué général de l'UNAFU (Union profession pour le logement accompagné) (3 février 2020)

M. Christophe Devys, président de la Commission lutte contre les exclusions de l'UNIOSS et Président du collectif ALERTE (20 janvier 2020)

Mme Isabelle Doresse, ATD Quart Monde, membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (17 mars 2020)

M. Antoine Dulin, membre du CESE, président de la commission « insertion des jeunes » au Conseil d'orientation des politiques jeunesse (23 mars 2020)

M. Fabrice Lenglar, rapporteur général à la réforme (6 avril 2020)

Mme Carole Saleres, conseillère nationale travail, emploi, formation et ressources à l'APF France Handicap (3 février 2020)

Mme Christine Sovrano, Fédération santé-action sociale de la CGT, membre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), du Haut conseil du travail social, et de la commission professionnelle consultative du travail social (10 janvier 2020)

Mme Roselyne Touroude, vice-présidente de l'UNAFAM (Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques) (3 février 2020)

M. Daniel Verger, responsable du Pôle Etudes-Recherches-Opinion, Secours Catholique (2 décembre 2019)

Mme Martine Vignau, CESE, membre de l'UNSA, secrétaire nationale en charge du secteur handicap, famille, précarité, insertion, présidente de la commission pauvreté depuis 2018. Vice-présidente de la CNCPH jusqu'en janvier (20 janvier 2020)

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
 - Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
 - Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme depuis 2017, et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018.

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france