



France

De crises en crise, l'expérience française des revenus minima

Etude des politiques nationales

Michel LEGROS

Ecole des hautes études en santé publique

Disclaimer: This report reflects the views of its author(s) and these are not necessarily those of either the European Commission or the Member States. The original language of the report is English.

avril 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Sommaire

Résumé.....	4
1. Les minima sociaux	5
1.1. Les minima sociaux en France	5
1.1.1. Une photographie des minima sociaux.	5
1.1.2. Les minima sociaux : un produit de l'histoire française de la protection sociale ..	8
1.2. L'efficacité des minima sociaux dans la lutte contre pauvreté	12
1.3. Minima sociaux d'âge actif et retour à l'emploi.	14
1.4. Accompagnements et droits associés aux minima sociaux.	17
1.5. Le revenu de solidarité active	21
1.5.1. Le RSA: principes.	22
1.5.2. La réforme des politiques d'insertion	24
1.5.3. Revenu de solidarité active et politique de protection sociale	25
2. Bibliographie et principales sources documentaires	27
2.1. Eléments de bibliographie sur les minima sociaux	27
2.2. Sites et sources d'informations.....	28

Résumé

1 – Jusqu'au milieu de l'année 2009, les ménages français pauvres ou à très bas niveaux de revenus peuvent accéder à l'un des onze minima sociaux mis en place progressivement entre les années cinquante et 1988, date de la création du revenu minimum d'insertion (RMI).

2 – Conçus d'abord pour combler les manques des dispositifs assuranciers de la protection sociale, les minima sociaux ont eu ensuite pour vocation d'apporter des ressources à des groupes de populations confrontés à des problèmes spécifiques, ce fut le cas, par exemple, pour l'allocation de parent isolé (API), dans un contexte de transformation des modèles familiaux.

3 – Les derniers minima sociaux créés comme l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et surtout le RMI obéissent à une autre logique. Ils ont vocation à apporter des ressources de base à des personnes en âge de travailler mais dans l'impossibilité d'accéder au marché du travail.

4 – Ces minima qui bénéficient à 3,5 millions de ménage sont, du fait de leur création, fortement hétérogènes. Leur montant est assez faible et s'ils réduisent bien l'intensité de la pauvreté ils n'en limitent que faiblement l'extension. Par ailleurs, leur diversité et les modalités très différentes de mise en œuvre n'en facilitent pas la lisibilité.

5 – A ces minima sont très souvent associés des prestations ou des aides complémentaires : l'accès facilité ou valorisé à d'autres prestations comme les prestations logement, ou à d'autres aides fournies par les collectivités locales. La multiplicité de ces modalités de mise en œuvre, si elle rapproche les bénéficiaires des seuils de pauvreté, contribue à une certaine opacité de ce dispositif.

6 – A partir du début des années 2000, les minima sociaux ont subi de nombreuses critiques. Aux critiques anciennes sur le manque de transparence et la complexité du dispositif sont venues s'ajouter des critiques relatives aux risques potentiels ou réels de désincitation liés au travail.

7 – Au-delà de leurs aspects techniques, ces critiques s'inscrivent dans une réflexion plus large sur l'évolution des finalités des politiques de protection sociale. Cette phase a culminé au moment de la dernière élection présidentielle au cours de laquelle l'affirmation idéologique du rôle de la valeur travail a contribué à légitimer une forte remise en cause des minima sociaux et en particulier du RMI.

8 – Cette évolution a conduit à l'adoption en décembre 2008 d'une loi qui remodèle assez profondément les derniers revenus minima et les dispositifs qui les accompagnent. Ce rapport se situe par conséquent dans un entre deux alors que le revenu de solidarité active (RSA) créé par cette loi n'est pas encore entré en application même si son architecture est maintenant bien dessinée.

9 – Le revenu de solidarité active qui va remplacer l'API et le RMI généralise et étend le dispositif d'intéressement déjà en vigueur pour le RMI mais surtout réoriente de manière significative ce minimum vers un accompagnement de l'accès au travail.

10 – Si les évaluations préalables à la mise en œuvre du RSA témoignent d'une efficacité quant à la reprise d'un emploi par les bénéficiaires de cette mesure, les effets sur la précarisation des emplois et les effets d'aubaines peuvent atténuer voire obérer une mesure qui n'a pas modifié

aussi profondément le dispositif des minima sociaux que ses promoteurs le prévoyaient initialement.

11 – Alors que le RSA a été pensé comme une manière forte de favoriser le retour à l'emploi, la crise financière puis économique et industrielle qui se développe risque de renvoyer le RSA à la fonction plus traditionnelle des derniers minima sociaux à savoir un rôle d'amortisseur social dans une période de crise et d'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi. La crise actuelle s'accroît dans une période où les réformes engagées ne sont pas encore susceptibles de montrer leurs effets, c'est le cas, par exemple, de la reconfiguration du service public de l'emploi ou risquent d'être contra-cycliques comme cela pourrait être le cas à court terme pour le RSA.

1. Les minima sociaux

1.1. Les minima sociaux en France

1.1.1 Une photographie des minima sociaux.

Onze minima sociaux, prestations non contributives, versées sous conditions de ressources et permettant d'assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes sont actuellement en usage en France. A l'exception de l'allocation supplémentaire vieillesse qui est réservée aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) ne disposant pas de droits à l'assurance vieillesse ou de droits très faibles, tous les autres minima sociaux peuvent être attribués à des personnes en âge de travailler.

Ces minima sociaux sont les suivants :

- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)** destinée aux personnes de moins de 60 ans. Désignée aussi sous le nom de « minimum invalidité », il s'agit d'une prestation différentielle attribuée en complément d'un avantage invalidité ou d'assurance vieillesse à des personnes atteintes d'une invalidité réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers. Les sommes versées au titre de ce minimum sont récupérables au décès de l'allocataire si l'actif net de sa succession dépasse 39 000 euros. Le montant maximum de ce revenu est de 648,43 euros pour une personne seule et de 1135,78 euros pour un couple. 101 000 personnes bénéficient de cette prestation.
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)** garantit un revenu minimum aux personnes en situation de handicap afin qu'elles puissent faire face aux dépenses de leur vie courante. Il s'agit d'une prestation subsidiaire attribuée à partir d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % ou compris entre 50 et 79 %. Ce niveau d'incapacité est apprécié par une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. La personne handicapée doit être âgée de plus de 20 ans, voire de 16 ans. Le plafond des ressources pour une personne seule est de 7831,20 euros par an pour une personne seule et de 15 662,40 euros pour une personne vivant en couple. Ce plafond est majoré de 3915,60 euros par enfant à charge. En 2009, le nombre estimé de bénéficiaires de l'AAH est de 824 400 personnes pour un montant moyen de 587 euros.
- **L'allocation de parent isolé (API)** concerne les personnes assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants. Il s'agit d'une allocation différentielle dont le montant est égale à la différence entre un montant garanti qui varie selon le nombre des enfants à charge et la moyenne des ressources de l'allocataire perçue au cours des trois mois précédents. On distingue entre une API longue, réservée aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans (80 %) et une API courte destinée aux parents séparés, veufs ou divorcés élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit leur âge (20 %). Au premier septembre 2008, le montant de l'allocation pour une personne seule et un enfant s'élevait à 755,72 euros par mois. A compter du 1^{er} juin 2009, l'API sera intégrée dans le Revenu de solidarité active. Le nombre des bénéficiaires était de 205 000 en 2008.

- **L'allocation veuvage (AV)** garantit une allocation temporaire au conjoint survivant d'un assuré décédé. Ce minimum sera supprimé au 1er janvier 2011, date de la généralisation des pensions de réversion. Les ressources du demandeur ne doivent pas dépasser 2098,27 euros par trimestre. L'allocation est versée au maximum pendant deux ans. Son montant est de 559,54 euros par mois. Le nombre de bénéficiaires fin 2008 était de 5400 personnes.
- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)** est attribuée aux travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage- allocation de retour à l'emploi ou l'allocation de fin de formation-. Le demandeur doit justifier de 5 ans d'activité salariée au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail. Le demandeur doit être apte au travail et être en recherche d'emploi. Les personnes âgées d'au moins 56,5 ans en 2009, 58 ans en 2010 et d'au moins 60 ans en 2011 sont dispensées de recherche d'emploi. Cette dernière clause sera supprimée en 2012. Le demandeur doit bénéficier de ressources mensuelles inférieures à 1047 euros s'il est célibataire et de 1645,60 euros pour un couple. L'ASS est attribué par périodes de 6 mois renouvelables. Le montant de l'allocation est fixé à 14,96 euros par jour. Le versement est effectué à taux plein lorsque les ressources de l'allocataire sont inférieures à 598,40 par mois pour une personne seule et à 1196,80 par mois pour un couple. En 2008, le nombre de bénéficiaires de l'ASS était de 350 000 personnes.
- **L'allocation temporaire d'attente et l'allocation d'insertion (ATA et AI).** L'allocation temporaire d'attente est une allocation de solidarité destinée aux demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande. Pour pouvoir bénéficier de cette allocation, le demandeur ne doit pas également bénéficier d'un hébergement dans un centre d'accueil. Les demandeurs ne doivent pas avoir des ressources supérieures au Revenu minimum d'insertion. La demande d'allocation doit être déposée auprès des services de l'emploi. La prestation est attribuée mensuellement jusqu'à la décision d'acceptation ou de refus de la demande d'asile, son montant est de 316,20 euros par mois. Cette allocation succède à l'allocation d'insertion depuis novembre 2006. Elle est également versée aux détenus libérés inscrits comme demandeurs d'emploi. Le nombre estimé de bénéficiaires serait de l'ordre de 22 000 personnes en 2007. L'allocation d'insertion est encore versée à titre résiduel.
- **L'allocation équivalent-retraite (AER)** a été supprimée à compter du 1er janvier 2009. Les demandeurs d'emploi qui en bénéficiaient continuent cependant de la percevoir jusqu'à la fin de leurs droits. Cette allocation était attribuée à toute personne demandeur d'emploi justifiant d'une durée de travail avant l'âge de 60 ans lui permettant de bénéficier des pensions de retraite. Pour obtenir l'AER à taux plein, les ressources devaient être inférieures à 559,36 euros par mois pour une personne seule et à 1227,58 euros pour un couple. Cette allocation différentielle concerne environ 50 000 personnes en 2009.
- **Le revenu minimum d'insertion (RMI)** dont le remplacement par le revenu de solidarité active est programmé à partir du 1er juin 2009 s'adresse à toute personne résidant en France, âgée d'au moins 25 ans, dont les ressources sont inférieures au montant du RMI, soit 454,63 euros pour une personne sans enfant, de 681,95 euros pour une personne seule avec un enfant ou pour un couple sans enfant, de 818 euros pour une personne seule avec deux enfants ou pour un couple avec un enfant. L'allocataire doit conclure un contrat d'insertion. L'allocation est attribuée pour trois mois puis prolongée par période de trois mois à un an selon le contenu du contrat d'insertion. Versée par les

Caisses d'allocations familiales, la gestion du RMI est confiée aux élus départementaux (Conseil général). Au 31 décembre 2008, 1,12 millions de personnes percevaient le RMI.

- **Le revenu de solidarité (RSO)** est versé dans les départements d'outre-mer aux bénéficiaires du RMI âgé d'au moins 50 ans et justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans le dispositif. Les bénéficiaires du revenu de solidarité s'engagent à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion. Il s'agit en quelque sorte d'une allocation d'attente de retraite. Cette allocation différentielle est versée aux personnes dont les revenus ne dépassent pas 825,44 euros pour une personne seule ou 1297,12 euros pour un couple. Ce revenu est versé à 12 000 personnes.

Tableau 1
Nombre d'allocataires des minima sociaux
Evolution – France entière (Y compris départements d'outre-mer)

	1999	2003	2007
Revenu minimum d'insertion	1 145 023	1 144 217	1 172 113
Allocation de parent isolé	168 164	188 857	205 380
Allocation adultes handicapés	693 828	766 435	813 150
Allocation supplémentaire d'invalidité	100 231	111 200	101 029
Allocation de solidarité spécifique	491 092	373 115	347 888
Allocation d'insertion et allocation temporaire d'attente	27 038	47 614	22 021
Allocation veuvage	19754	12515	5399
Allocation équivalent retraite	0	27121	68 534
Revenu de solidarité	0	8479	12 033
Total minima sociaux âge actif	2 645 150	2 645 680	2 747 547
Allocations vieillesse	807 831	668 036	586 733
Total minima sociaux	3 452 981	3 313 716	3 334 280

Source : DREES mars 2009

Tableau n° 2
Part des minima sociaux dans la population française¹

Année	1999	2003	2007
Population	60 348 255	62 041 798	63 572 640
Nombre d'allocataires d'âge actif des Minima sociaux	2 645 150	2 645 580	2 747 547
Pourcentage	4,38%	4,26 %	4,32%

Sources Insee, Drees

1.1.2 Les minima sociaux : un produit de l'histoire française de la protection sociale

Dans les années qui suivent la fin de la seconde guerre mondiale les personnes et les ménages en difficultés ont accès à deux sources de revenus complémentaires: l'Assistance sociale et la Sécurité sociale. La première qui remonte au milieu du 19^{ème} siècle a remplacé les formes caritatives traditionnelles des périodes plus anciennes. S'appuyant sur le principe de la solidarité communale, elle indique que chaque commune doit subvenir aux besoins des pauvres de son territoire et organise des distributions ponctuelles de secours en natures et en espèces dans le cadre des bureaux d'aide sociale. La seconde, s'appuyant sur les expérimentations des années d'avant guerre, a développé un mécanisme d'assurances sociales couvrant les risques liés à la vieillesse, à la maladie et aux charges familiales. Cette politique d'assurance est financée par un prélèvement sur les salaires. Sa vocation était d'être universelle, mais en fait des groupes comme les agriculteurs, les commerçants et artisans, l'Etat lui-même, organisèrent leurs propres formes d'assurance.

Les minima sociaux apparaissent du fait de cette absence d'universalité et du lien exclusif entre les prestations accordées et les salaires versés. Ainsi, le système de retraites mis en place ne pouvait fonctionner pleinement que lorsque les droits acquis par les salariés deviendraient suffisamment élevés pour permettre des retraites décentes. Une population entière, sortie du monde du travail pour cause de limite d'âge, ne pouvait alors bénéficier d'une prise en charge par la Sécurité sociale. Les formes d'aide sociale ponctuelle, même fortement activées, on pense par exemple aux aides alimentaires ou aux aides au chauffage, ne peuvent faire face à cette crise qui généra, sans doute, la pauvreté la plus importante d'après guerre. Les premiers minima sociaux, consacrés aux personnes âgées sans ressources, constituent une réponse à cette crise. La création en 1956 du minimum vieillesse, puis en 1957 du minimum invalidité sont venues combler ces manques du système assurantiel qui ne pouvaient être pris en charge par les formes traditionnelles de l'assistance. Comme souvent plus tard, ce minimum sera pensé comme transitoire. Pour financer ce minimum, le gouvernement de l'époque créa un Fond national de solidarité financé par « la vignette » une taxe sur les automobiles, taxe qui sera abandonnée en 2001.

La création en 1975 de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) constitue un premier tournant. Son versement n'est pas subordonné à l'attente d'une prestation d'assurance comme ce fut le cas pour le minimum vieillesse mais doit permettre de garantir des conditions normales de vie à

¹ Il aurait sans doute préférable de construire le ratio sur la population active et non sur la population totale, mais le concept de population active peut être différent d'un pays européen à l'autre.

des adultes pour lesquels l'accès au travail n'est pas envisagé autrement que de manière marginale. Il s'agit de remplacer les formes traditionnelles d'assistance par un mécanisme pérenne de sécurisation des revenus.

Un second tournant s'opère en 1976 avec la création de l'allocation de parent isolé (API). Là encore, ce minima social s'invente dans le creux laissé par la branche famille des assurances sociales qui apportent des ressources à partir du second enfant mais ne prennent pas en charge le parent en difficulté financière. Or les années soixante-dix sont celles de l'augmentation des divorces, de l'instabilité des unions et des difficultés des ménages ne comprenant qu'un seul parent. De nouveau, les dispositifs traditionnels d'assistance ne peuvent répondre à cette demande. Un minimum social est créé pour permettre à des jeunes femmes d'élever seules des enfants en leur apportant des ressources sans contreparties pendant une durée limitée mais néanmoins suffisamment longue (3 ans). L'allocation veuvage créée en 1980 répond à un objectif semblable.

La troisième étape de la création des minima sociaux est franchie avec la mise en œuvre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en 1984 puis de l'allocation équivalent-retraite (AER) en 2002. Ces allocations se construisent exactement sur le modèle précédent. Alors que les assurances sociales ont été étendues au risque chômage, l'augmentation forte du chômage après le premier choc pétrolier puis les restructurations industrielles du début des années quatre-vingts conduisent à la création d'un nouveau minimum social, l'allocation de solidarité spécifique qui intervient à la suite du régime d'assurance chômage.

La création du revenu minimum d'insertion en décembre 1988 et son adoption définitive en 1992 constituent la dernière étape de la mise en œuvre des minima sociaux. Face à l'augmentation du chômage et aux limites d'indemnisation de l'assurance-chômage mais aussi de l'allocation de solidarité spécifique, des collectivités locales expérimentaient depuis quelques années des compléments locaux de ressources (CLR). Dans un contexte marqué politiquement par la fin du premier mandat d'un président socialiste, l'idée apparaît d'une prestation très globale, de longue durée, qui ne serait plus liée directement à un travail antérieur. Le revenu minimum d'insertion est alors adopté à l'unanimité des parlementaires comme une réponse généraliste, bien qu'attribuée de 25 à 60 ans, et surtout bénéficiant d'un fort accompagnement social.

A l'exception de mesures que l'on peut qualifier d'ajustements comme la création d'une allocation équivalent-retraite ou du revenu de solidarité dans les départements d'outre mer, il n'y aura pas de mise en œuvre de nouveaux minima sociaux après le RMI. Les principales législations de la fin des années 2000 et de la décennie suivante aborderont différemment la question de la pauvreté. La loi de juillet 1998, dite loi de lutte contre les exclusions met l'accent sur l'accès des personnes en difficultés à l'ensemble des droits sociaux qui leurs sont ouverts, le plan de cohésion sociale et la loi de cohésion sociale de 2005, quoique ciblés différemment, obéissent pourtant aux mêmes principes d'accès aux droits et de non création de prestations supplémentaires.

A l'issue de cette période allant de 1956 à 1992, le paysage français des minima sociaux se caractérise par une grande fragmentation des dispositifs, ce qui ne manque pas de générer de réelles disparités. Cette juxtaposition a conduit au fil des années à construire de nombreux statuts de groupes différents de bénéficiaires et non pas à proposer un revenu minimum de type universel qui aurait pu être modulé en fonction des situations des différents groupes de personnes.

Les minima sociaux sont d'abord très hétérogènes. Leurs montants sont variables et se situent entre les deux tiers du salaire minimum net, pour les minima dont il n'est pas attendu que les bénéficiaires retrouvent un travail (cas de l'allocation équivalent retraite), alors que les minima servis aux personnes supposées pouvoir retravailler sont le plus souvent inférieures à la moitié du Smic net. Les plafonds des ressources et des revenus permettant l'ouverture des droits sont également très différents d'une prestation à l'autre. D'un minimum social à l'autre, la prise en compte de la composition familiale peut être assez dissemblable. Cinq prestations font varier le plafond de ressources en fonction de la présence ou non d'un conjoint mais ne tiennent pas compte des enfants, c'est le cas, par exemple de l'ASS. D'autres font varier le plafond en fonction de la présence et du nombre des enfants, c'est le cas du RMI et de l'API.

La présentation parfois adoptée des minima sociaux en une structure à trois pôles : un pôle vieillesse (minimum vieillesse créé en 1956 et allocation veuvage datant de 1980), un pôle handicap (allocation d'invalidité créé en 1957 et allocation aux adultes handicapés créé en 1975) et un pôle d'insertion regroupant le RMI, l'allocation de parent isolé et l'allocation de solidarité spécifique² n'améliore pas la visibilité de l'ensemble des mécanismes de distribution.

Outre son absence de transparence ce système de minima sociaux a fait l'objet depuis le début des années 2000 de multiples critiques dont les principales peuvent être résumées de la manière suivante :

- Les inégalités de traitement entre les bénéficiaires des différents minima sont importantes, qu'il s'agisse des inégalités de revenus mais aussi des inégalités dans les services proposés en matière d'accompagnement. Ainsi, les bénéficiaires de l'ASS sont suivis dans le droit commun des services publics de l'emploi, les allocataires du RMI bénéficient d'un accompagnement organisé par les conseils généraux et formalisé dans un contrat d'insertion, quant aux bénéficiaires de l'API, ils ne font l'objet d'aucun suivi.
- Les minima sociaux génèrent des injustices par rapport aux bas salaires. Le rapport Mercier, en 2005, soulignait que la reprise d'un emploi rémunéré à mi-temps au SMIC pour un allocataire du RMI s'accompagnait d'une perte de revenu de 7 euros et d'un gain de 195 euros pour un temps plein. Le même rapport rappelait que la reprise d'un emploi d'un conjoint pour un couple avec deux enfants ne s'accompagnait que du gain net de 19 euros à mi-temps et de 7 euros à temps plein.
- La critique la plus percutante est sans doute celle l'inefficacité supposée de ces minima sociaux qui installeraient dans la longue durée des personnes dans une posture d'assistance. A titre d'exemple, le même rapport Mercier rappelait que les allocataires de l'ASS étaient éloignés du marché du travail depuis plus de deux ans et que 30 % des allocataires du RMI bénéficiaient de cette prestation depuis au moins 5 ans, 3 % étant dans le RMI depuis sa création. Les minima sociaux et tout particulièrement les minima sociaux d'insertion constitueraient ainsi de véritables « trappes à pauvreté ». On retrouve ici la critique des prestations assistancielles formulées par certains économistes.
- Les critiques précédentes sont le plus souvent complétées par une dénonciation de la complexité de dispositifs pilotés par des acteurs très différents, s'appuyant sur des financements dispersés.

² Cette classification est reprise du rapport MERCIER- de RAINCOURT, 2005.

Ces critiques sont en fait d'une double nature. Les premières, essentiellement techniques portent sur les modalités de mise en place des revenus minima, leur organisation et leurs articulations. Les secondes, inspirées d'une idéologie libérale remettent leur existence en cause au nom d'un refus de l'assistance et de la primauté des revenus du travail.

Il faut relativiser le discours très fréquemment entendu sur l'échec du RMI. L'accroissement régulier du nombre des bénéficiaires est très étroitement lié à la situation du chômage en France. Moins qu'un tremplin vers l'emploi, le RMI a surtout été le dispositif d'accueil de personnes exclues de l'emploi et une conséquence des restrictions apportées, principalement en 1992 et 1996, à l'indemnisation du chômage. Quant à la faiblesse du nombre de contrats signés, de l'ordre de 50 %, elle s'explique par la grande hétérogénéité de la population des allocataires dont une partie, souvent plus jeune et employable, utilise le RMI comme un moment d'attente avant un emploi, et d'autres, en mauvaise santé, recourt au RMI comme ultime filet de secours, sans espoir de retrouver un travail. Dans les deux cas, ni les uns ni les autres ne ressentent l'utilité de signer un contrat.

Il y avait aussi chez les instigateurs du RMI l'idée que l'on pourrait construire un nouveau dispositif d'action sociale susceptible de créer un lien entre le monde de l'emploi et celui des personnes en difficultés. On retrouve également ce thème dans le domaine de l'économie sociale et chez les promoteurs des politiques d'insertion. Cela aurait supposé que l'ensemble des acteurs joue ce jeu de la convergence, cela n'a pas été le cas. S'il faut parler échec du RMI, c'est sans doute plus l'échec de cette pensée généreuse d'une politique susceptible de rapprocher des univers différents. Comme le disait récemment Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des comptes, ancien délégué interministériel au RMI³ « *Cette situation nourrit par ailleurs une critique politique forte de l'iniquité d'un système qui permet aux allocataires du RMI d'avoir un niveau de vie voisin de gens « qui travaillent eux ». Ce que dévoilent cette crainte et cette critique, ce n'est pas le niveau de vie élevé du RMI, c'est l'insuffisance du revenu des travailleurs pauvres auquel on le compare* »

Ces critiques ont suscité à partir des années 2000 l'affirmation de la nécessité d'une réforme des minima sociaux. La majorité des projets de réforme a mis l'accent sur la nécessité d'un accompagnement personnalisé ouvert à tous les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion. Ce suivi devait reprendre la logique des contrats d'insertion expérimentés à propos du RMI et viser un pourcentage de 100 % de contrats signés et figurait aussi l'idée que l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires devrait se poursuivre y compris pendant le retour à l'emploi. Par ailleurs, les rapports et les préconisations mettaient l'accent sur la nécessité de réaffirmer plus fortement l'existence de contreparties en matière de recherche d'emploi, de lutte contre la fraude et contre les abus. Enfin, les propositions de réformes insistaient sur l'importance de la lutte contre les effets désincitatifs des minima sociaux.

La création du revenu de solidarité active par la loi de 2008 cherche à répondre à ces critiques. Elle constitue une révision assez profonde des mécanismes qui prévalaient antérieurement en matière de minima sociaux.

³ In préface de *RMI, l'état des lieux, 1988-2008*, op cit.,

1.2 L'efficacité des minima sociaux dans la lutte contre pauvreté

Les revenus procurés par les minima sociaux permettent-ils à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté ? A cette question la réponse est non. Toutefois, on peut considérer que cette question est mal posée car elle suppose que les minima sociaux ont pour objectif premier de sortir les personnes qui en bénéficient de la pauvreté. Ce n'est pas le cas. Les minima sociaux assurent un revenu évitant le recours ponctuel et néanmoins régulier aux aides à caractère assistanciel. Ils permettent de survivre mais pas de passer le seuil de pauvreté. Le tableau ci-dessous montre que les montants des minima sociaux, principalement les minima sociaux d'insertion se situent entre deux tiers et trois quarts du seuil de pauvreté à 50 % et entre la moitié et les deux tiers du seuil de pauvreté à 60 %. Le montant du RMI à la création de la mesure fut fixé de telle façon que la somme perçue par le bénéficiaire se situe très en dessous du salaire minimum.

Tableau 3
Minima sociaux, seuils de pauvreté et minimum salarial

	1 adulte	2 adultes	Montant par enfant
Revenu minimum d'insertion	454,63	681,95	137
Allocation de parent isolé	583,80	_____	194,60
Allocation adultes handicapés	666,96		
Allocation supplémentaire d'invalidité	372,95	745,91	
Allocation de solidarité spécifique	463,76		
Allocation d'insertion et allocation temporaire d'attente	326,74		
Allocation veuvage	559,54		
Allocation équivalent retraite	982		
Revenu de solidarité	471,01		
Seuil de pauvreté à 50 % (Insee 2006)	733	1100	367
Seuil de pauvreté à 60 % (Insee 2006)	880	1320	440
Salaire minimum (mensuel brut 2008)	1321		

Source : Insee mars 2009

Si au moment de leur création, les minima sociaux étaient déjà éloignés des seuils de pauvreté ou des revenus médians et moyens, la situation s'est plutôt détériorée avec le temps. Les minima, et plus généralement, les prestations sociales sont indexés sur l'inflation. Les différents gouvernements n'ont pas toujours respecté cette règle et, entre 1984 et 1994, les allocations familiales ont subi une baisse de 1,9 % de pouvoir d'achat puis, de nouveau, de 4% depuis 1984. Si le RMI a progressé un peu plus vite que l'inflation jusqu'en 2001, cette progression s'est atténuée depuis cette période. En revanche, cette indexation sur les prix masque un rapport moins satisfaisant aux seuils de pauvreté et aux revenus médians. Au cours des dix dernières années, le pouvoir d'achat du salaire moyen a augmenté de 14 %. Le RMI valait 34,9 % du

revenu médian en 1990, il n'en vaut plus que 30 % en 2007, soit une baisse relative de près de 14 %.

Les minima sociaux ne permettent sans doute pas à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté mais ils en réduisent l'intensité et en freinent l'extension. En matière d'extension, on peut considérer qu'un allocataire d'un minimum social partage ce revenu avec une autre personne, enfant, conjoint, compagnon ou compagne. Si 2,7 millions de personnes d'âge actif sont allocataires d'un revenu minimum, le nombre de personnes concernées par les minima sociaux peut être estimé autour de 5 millions de personnes. Le modèle de micro simulation INES développé par le DREES et l'INSEE permet d'estimer ce que serait le niveau de vie des ménages concernés sans l'apport du RMI. Ce dernier n'a qu'une influence réduite sur le taux de pauvreté des bénéficiaires. Ils étaient déjà sous le seuil de pauvreté, ils le restent avec le RMI. En revanche, pour les allocataires pendant une durée d'une année pleine, l'intensité est réduite de moitié passant de 60,1 % à 29,0 %.⁴

Les allocataires ne se répartissent pas de manière homogène sur l'ensemble du territoire français. La proportion d'allocataires dans la population âgée de 20 ans et plus est la plus forte dans les départements d'outre-mer atteignant 21 % en Guyane, 25 % en Guadeloupe et en Martinique et 29 % à la Réunion. En France métropolitaine, les taux les plus élevés se retrouvent, de façon concomitante aux taux de pauvreté, sur le bassin méditerranéen et dans le nord de la France.

Le RMI se situe au premier rang des minima sociaux, il concerne 43% des bénéficiaire d'un minimum d'âge actif, pour la France métropolitaine, ce taux monte jusqu'à 64 % dans les départements d'outre mer.⁵ Depuis sa création la répartition géographique des allocataires du RMI se superpose à celle du chômage. La Drees a montré qu'en métropole, le coefficient de corrélation linéaire entre taux de chômage et la proportion d'allocataires du RMI dans la population d'âge active était de 0,91. L'API obéit à des critères semblables de répartition géographique à la fois en raison de la durée limitée de l'allocation et des difficultés d'insertion professionnelle de ses bénéficiaires. Là encore la répartition spatiale de l'API est très proche de celle du chômage avec une prédominance dans le nord de la France et sur le pourtour méditerranéen. La carte des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique est aussi fortement calquée sur celle du chômage même si le lien est plus marqué avec le chômage de longue durée et la part des personnes au chômage de plus de 50 ans. Globalement, on constate un phénomène de quasi superposition entre la carte du chômage et celle des trois minima sociaux d'âge actif que sont le RMI, l'ASS et l'API.

Alors que l'API concerne quasi exclusivement des femmes jeunes attendant ou ayant un voire deux ou trois enfants et que l'ASS concerne plutôt des hommes plus âgés, le RMI se caractérise par une plus grande diversité des bénéficiaires en terme de sexe, d'âge et de configuration familiales. La répartition par genre est sensiblement équilibrée même si les femmes sont légèrement plus nombreuses, ce qui est aussi le cas dans la population pauvre. Les âges sont nettement diversifiés : 22 % des allocataires ont moins de 30 ans, 30 % ont entre 30 et 39 ans, 26 % entre 40 et 49 ans et 22 % ont 50 ans ou plus. Si toutes les situations familiales se retrouvent dans le RMI, en revanche, on constate une forte surreprésentation des personnes seules sans enfants et des parents isolés. Leur niveau de formation est plus faible que dans la

⁴ Pouget J., Mirouse B., Le niveau de vie des bénéficiaires du RMI, in RMI, l'état des lieux, op.cit., p 120-132.

⁵ Adjé B., Nauze-Fichet E., Raynaud Ph., la répartition géographique des allocataires des minima sociaux in 2005, Paris, Drees, Etudes et résultats, n° 528, octobre 2006.

population active ainsi 34 % n'ont aucun diplôme alors que ce taux n'est que de 20 % en population générale de plus de 20 ans.

Un groupe de population reste en dehors de l'ensemble de ces dispositifs, ce sont les jeunes adultes de moins de 25 ans, pour lesquels le législateur ne souhaitaient pas en 1988, au moment de la mise en place du revenu d'insertion proposer de s'engager dans cette prestation qui était pensée comme temporaire au moment de sa mise en œuvre et pour lesquels des contrats et des dispositifs spécifiques étaient mis en œuvre en matière d'orientation et d'insertion (les missions locales, les permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation...).

Cette brève analyse de population explique que pauvreté et minima sociaux ne se recoupent pas exactement. Tout d'abord, les minima sociaux constituent une partition dans l'ensemble de la population pauvre en raison des critères requis pour en bénéficier. Un peu moins de 5 % des bénéficiaires des minima sociaux a moins de 25 ans et 29 % ont plus de 60 ans alors que 25 % des individus vivant dans un ménage pauvre ont moins de 25 ans et seulement 10 % plus de 55 ans.⁶ Parmi l'ensemble des ménages pauvres seulement un tiers est concerné par les minima sociaux. Le RMI est le plus fréquent puisqu'il concerne un ménage pauvre sur quatre. De ce fait, le nombre d'allocataires de minima sociaux ne constitue pas un indicateur très satisfaisant de l'état de la pauvreté en France.

S'il fallait un argument supplémentaire pour se refuser à assimiler population pauvre et bénéficiaires des minima sociaux il faudrait le chercher dans le fait que, volontairement ou non, un certain nombre de personnes pauvres ne demandent pas à bénéficier de ces allocations. On ne dispose pas de chiffrage précis et récent du non recours aux minima sociaux⁷. Alors que les débats sur la fraude ont largement occupé les débats parlementaires et les médias, le phénomène du non recours reste assez mal connu en dépit des travaux de quelques équipes dont celle de l'Odenor⁸

17 % des personnes interrogées dans une enquête de l'Onpes affirmaient avoir renoncé ou abandonné une démarche pour obtenir une prestation gérée par une administration au cours des derniers mois. Cette remarque ne s'applique pas directement aux minima sociaux, mais elle recoupe d'autres études sur le phénomène du non recours. On note également des études qui montrent que les jeunes allocataires du RMI ont parfois différé leur entrée dans cette mesure alors qu'ils pouvaient en bénéficier depuis l'âge de 25 ans.

1.3 Minima sociaux d'âge actif et retour à l'emploi.

L'idée souvent évoquée dans les débats français selon laquelle toute politique devrait d'abord viser à remettre prioritairement les bénéficiaires des minima sociaux au travail, si elle correspond bien aux pensées de la période, tant en France qu'au niveau européen doit sans doute être regardée avec beaucoup de précautions sous peine de désillusions futures.

Tout d'abord, le RMI et plus généralement les minima sociaux d'âge actif entretiennent des liens très étroits avec le chômage et l'emploi. Dès la mise en œuvre du RMI en 1988, le risque de

⁶ Source Onpes

⁷ Dans un appel d'offre récent portant sur la thématique générale des rapports entre droit et pauvreté, l'Onpes a soutenu un programme de recherche sur les phénomènes du non recours

⁸ Observatoire des non recours aux droits et aux services, www.odenore.msh-alpes.fr

désincitation au travail avait été évoqué par le législateur même si l'on oublie parfois que le RMI a d'abord été une réponse à l'accroissement du chômage à partir des années 1983-1984. Tout d'abord le RMI, mais c'est aussi vrai des autres minima sociaux a été fixé à un niveau relativement faible et un mécanisme dit d'intéressement avait été mis en place qui permettait de cumuler pendant une durée limitée, d'abord trois mois puis six mois, l'allocation avec un revenu du travail. Un tel mécanisme a ensuite été appliqué à 6 minima sociaux dont l'AAH, l'API et l'ASS.

La loi de 1998 dite de lutte contre les exclusion a étendu ce dispositif d'intéressement à l'API, ainsi qu'à l'ASS et surtout a permis au bénéficiaire reprenant un emploi de cumuler son revenu d'activité avec l'allocation intégralement pendant les deux premiers trimestres, puis en appliquant un abattement de 50 % sur la moyenne des revenus d'activité pendant les trois trimestre suivants. De plus, dans certains cas le prolongement de l'intéressement peut être accepté si la durée du travail des quatre derniers trimestres est inférieure à 750 heures et que le parcours d'insertion du bénéficiaire l'autorise. Le mécanisme d'intéressement s'appliquant à l'AAH est assez différent puisqu'il autorise le cumul permanent d'un revenu d'activité et de l'allocation.

Il serait faux de penser que des liens n'existent pas entre les minima sociaux et le marché du travail, s'agissant principalement des deux minima sociaux qui concernent les populations en âge de travailler et ne souffrant pas de handicap. En fait l'indemnisation du chômage se fait par trois dispositifs différents⁹. D'abord un régime d'assurance géré de manière paritaire par les partenaires sociaux verse des prestations à des chômeurs inscrits au Pôle Emploi- service public de l'emploi-, n'ayant pas volontairement quitté leur emploi sans motif légitime et justifiant d'une durée minimum de travail au cours d'une période de référence. L'allocation de retour à l'emploi versée dans ce cadre atteignait 1068 euros au 31 mars 2008 pour un salaire moyen de référence de 1837 euros soit un taux de remplacement de 58,1 %. Un quart des allocataires percevaient moins de 791 euros par mois et le quart supérieur percevait plus de 1128 euros par mois. L'assurance chômage indemnisait 1,666 millions de demandeurs d'emploi pour des coûts annuels estimés à 20 milliards d'euros.

Le régime de solidarité est réservé aux demandeurs d'emplois non éligibles à l'assurance chômage. L'allocation de solidarité spécifique était en mars 2008 versée à 316 000 personnes. Son montant est en 2009 de 455 euros mensuels. L'ASS est complétée par une allocation de préretraite et par une allocation temporaire d'attente. Cette prestation qui est ordinairement rangée dans les minima sociaux emprunte assez largement à l'assurance, elle est réservée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droits à l'assurance chômage et justifiant lors de la rupture de leur contrat de travail d'au moins cinq années d'activité salariée dans les dix années précédentes. Elle est de plus soumise à condition de ressources (1047 euros pour une personne seule et 1646 euros pour un couple).

Ces successions de conditions restrictives pour l'assurance chômage mais aussi pour l'allocation de solidarité spécifique laissent de côté une partie de la population de demandeurs d'emplois ou de chômeurs pour lesquels le revenu minimum d'insertion a constitué le troisième pilier de l'indemnisation du chômage.

Mireille ELBAUM et Gérard CORNILLEAU ont montré que la gestion de l'assurance chômage par les partenaires sociaux a eu pour conséquences de durcir le régime d'indemnisation lorsque le chômage augmentait dans les périodes de récessions et de ce fait un nombre plus grand de

⁹ Cette analyse reprend les travaux de Gérard CORNILLEAU et de Mireille ELBAUM, Indemnisation du chômage, une occasion manquée face à la crise, lettre de l'OFCE, n° 307, février 2009.

chômeurs cessaient plus rapidement de bénéficier de l'assurance et se retrouvaient dans les minima sociaux. On assiste par conséquent à un phénomène de vases communicants entre les différentes prestations. Lorsque la conjoncture se détériore, le nombre de chômeurs augmente du fait de la situation économique dégradée et la situation d'indemnisation des chômeurs devient plus difficile du fait des évolutions des modes d'indemnisation, nous sommes là sur une logique de flexicurité inversée ! Cette situation se traduit par le déversement sur le RMI d'une partie des chômeurs non indemnisés et par l'impossibilité plus grande dans laquelle se trouvent les allocataires du RMI demandeurs d'emploi d'accéder à un travail.

A l'inverse dans les périodes de retour de croissance, la pression sur les chômeurs se fait moins forte de la part du régime d'assurance et les allocataires du RMI les plus proches du marché du travail retrouvent un emploi, le nombre des allocataires décroît. Les mouvements en dents de scie constatés depuis l'instauration du RMI et qui suivent étroitement les évolutions du marché du travail et de la conjoncture ne renvoient pas à la volonté ou à l'absence de volonté des allocataires de reprendre un travail mais bien à une nécessaire analyse macro économique des liens entre la conjoncture économique, la situation du marché du travail et les modes d'indemnisation des personnes sans emplois.

Ce phénomène est amplifié puisque les périodes de croissance et de reprise de l'emploi atténuent l'augmentation du nombre des allocataires du RMI, ce fut le cas pour la période 1997-2000 ou encore 2005-2008. Les bénéficiaires des minima sociaux ne constituent pas un monde à part de celui de l'emploi.

Si la majorité des allocataires de l'API sont inactifs, le plus souvent en raison des contraintes liées aux modes de garde des enfants. La situation des allocataires de l'ASS et du RMI est différente. D'abord environ 15 % d'entre eux cumulent un emploi et une allocation bénéficiant des mesures d'intéressement. Les résultats de différentes enquêtes montrent qu'un tiers des allocataires du RMI et de l'ASS sont sortis de ces mesures entre un an et deux ans après y être entrés. Sur 100 allocataires du RMI en fin 2004, 14 étaient en emploi, 53 au chômage et 32 en inactivité. Dix huit mois plus tard, 28 étaient en emploi, 42 au chômage et 30 en inactivité. Le passage par le RMI doublait le taux d'emploi en une année et demie. La reprise d'un emploi est d'ailleurs le premier motif de sortie du RMI et de l'ASS. Parmi les allocataires qui restent dans les minima sociaux après dix huit mois, la majorité recherche un emploi. L'absence de formation est la principale raison indiquée par les personnes interrogées dans cette enquête de la DREES pour expliquer les difficultés à trouver un emploi. Par ailleurs, le fait qu'une minorité de personnes ait abandonné toute recherche d'emploi s'explique souvent par des raisons familiales mais aussi des questions de santé¹⁰. Les principaux résultats de cette étude pouvaient s'organiser en quatre axes :¹¹

- L'âge et l'état de santé ont une forte influence sur la sortie des allocataires du RMI. Il se produit un phénomène d'écroulement qui fait que les plus jeunes et en meilleure santé restent moins longtemps dans le RMI et sortent plus fréquemment vers des situations d'emploi.
- La sortie vers l'emploi se traduit par une augmentation réelle des revenus du ménage,

¹⁰ PLA A., sortie des minima sociaux et accès à l'emploi, Paris, Drees, Etudes et résultats, n° 567, avril 2007

¹¹ BONCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J-L., Modélisation du RMI et trajectoires des allocataires. Une analyse empirique des liens RMI-marché du travail à partir des données individuelles, Paris, Document de travail du centre d'économie de la Sorbonne, 2008.90

- L'accès au travail est perçu comme une évolution souhaitable et souhaitée et non comme une source de contraintes,
- Les allocataires du RMI ne se perçoivent pas comme des exclus et des marginaux, toutes désignations vécues comme stigmatisantes.

1.4 Accompagnements et droits associés aux minima sociaux.

L'idée d'accompagner les revenus minima de services spécifiques remonte au début des années quatre-vingts. Si les allocataires des minima plus anciens comme les minima vieillesse pouvaient toujours bénéficier de la vigilance des services sociaux et de l'assistance en nature des collectivités locales, si les allocataires de l'allocation aux adultes handicapés pouvaient accéder à des services associatifs d'aide aux personnes handicapées, si, enfin, les parents isolés bénéficient des services des travailleurs sociaux des conseils généraux ou du suivi par les professionnels de la Protection maternelle et infantile, ces services s'exercent dans un cadre de droit commun.

A partir de la mise en place du revenu minimum d'insertion, on assiste à la naissance d'une double forme d'accompagnement. La première est collective mais s'attache plus particulièrement aux bénéficiaires des minima sociaux, et parmi eux plus spécifiquement encore aux allocataires du revenu minimum d'insertion. La seconde forme d'accompagnement est individuelle et est spécifique au revenu minimum d'insertion.

Dès la mise en place du RMI en 1988, l'accompagnement collectif est organisé autour de trois piliers : l'accès au logement, l'accès aux services de santé, l'accès à l'emploi. S'agissant de l'accès au logement, le législateur met en place en 1990 une législation connue sous le nom de loi Besson en date du 31 mai 1990. Pour la première fois, mais pas la dernière, le législateur affirmera que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». A partir de 1977, après être intervenu directement dans les politiques de construction, l'Etat avait abandonné cette aide directe à la pierre pour apporter des aides visant à favoriser l'aide financière aux personnes sur le marché du logement. Cette politique prive l'Etat d'une intervention plus directe pour loger les populations précaires ou à faible niveau de ressources parmi lesquels se trouvent les bénéficiaires des minima sociaux. La loi Besson de 1990 oblige les représentants de l'Etat dans les départements à créer des Plans départementaux pour le logement des plus démunis. Il s'agit d'adapter les politiques publiques du logement aux besoins des individus à faibles ressources sur des territoires spécifiques. Mobiliser les acteurs locaux pour accentuer l'offre de logement, solvabiliser par le Fonds de solidarité logement (FSL) les personnes les plus en difficulté, telles sont les principales actions menées à partir de 1990, confortées par la loi de lutte contre les exclusions de 1998 et par la loi de cohésion sociale de 2005 et réaffirmées avec force par la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable.

En plus de ces mesures globales, il faut rappeler que les bénéficiaires des minima sociaux ont accès au titre de cette prestation aux allocations logement à taux plein. Dans de nombreux cas, la présence de ces allocations conduit des familles aux limites, voire légèrement au dessus du seuil de pauvreté. Enfin les titulaires du RMI bénéficient d'une exonération automatique de la taxe locale d'habitation.

En matière de santé, les multiples enquêtes portant sur les allocataires du RMI ont montré qu'il s'agissait là d'une population dont l'état de santé n'était pas très satisfaisant. Un allocataire sur

six déclare avoir des problèmes de santé qui l'empêchent d'accéder à un travail¹². La loi fondatrice du RMI prévoyait que les allocataires du RMI bénéficient d'une affiliation à l'assurance personnelle au titre de l'aide sociale médicale. Le paiement des cotisations était pris en charge par les départements au titre des crédits d'insertion. Ces mesures ne favorisèrent que modérément l'accès aux soins pour les personnes à faibles ressources. Les associations vont jouer un rôle important dans l'accompagnement vers l'accès aux soins jusqu'au développement des permanences d'accueil et de soins et à la création des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins de la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Le véritable tournant en matière d'accès aux soins est constitué par la loi du 27 juillet 1999 qui crée une couverture maladie universelle de base qui permet l'accès à l'assurance maladie pour toutes les personnes résidant en France depuis plus de trois mois et qui n'ont pas droit à l'assurance-maladie à un autre titre. Une couverture maladie universelle complémentaire prend en charge ce qui n'est pas couvert par les régimes d'assurance maladie obligatoire. Les allocataires du RMI ont automatiquement droit à ces deux couvertures maladie universelles.

C'est en matière d'accompagnement vers l'emploi que les allocataires du RMI bénéficient de la palette la plus large et la plus spécifique de contrats aidés :

- **Contrat d'insertion- revenu minimum d'activité.** Ce contrat est proposé aux bénéficiaires de minima sociaux (RMI-API-ASS). Il est d'une durée de 20 heures minimum, pour une durée de 18 mois maximum, rémunéré au Salaire minimum horaire. Le salarié doit avoir un tuteur et bénéficier d'action de formation et d'orientation. L'employeur perçoit le montant du RMI et est exonéré de charges de sécurité sociale.
- **Contrat d'avenir,** très proche du précédent, il est utilisé dans le secteur non marchand. Il s'agit d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de 6 mois conclu pour 2 ans rémunéré au Smic horaire bénéficiant de temps de formation non rémunéré. Là encore l'employeur perçoit le montant du RMI et est exonéré de charges sociales.

A ces contrats spécifiquement proposés aux allocataires des minima sociaux s'ajoutent des contrats pour les publics en difficultés et plus particulièrement les chômeurs de longue durée :

- **Contrat initiative emploi.** Il s'agit d'un contrat du secteur marchand à durée déterminée et parfois à durée indéterminée, pouvant aller jusqu'à 5 ans pour les plus de 50 ans. Le salarié est rémunéré au SMIC, il bénéficie de temps de formation et d'un tutorat. L'employeur perçoit une aide à l'embauche correspondant à 47 % du SMIC horaire.
- **Contrat d'accompagnement dans l'emploi.** Il s'agit d'un contrat dans le secteur non marchand, en contrat à durée déterminée de 6 mois au minimum, égal au moins à 20 heures de travail hebdomadaire, rémunéré au SMIC horaire et comprenant des actions de formation. L'employeur bénéficie d'une exonération des charges sociales. Ce contrat prend la suite des Contrats emplois solidarité et des Contrats emplois consolidés très utilisés par les bénéficiaires du RMI.

A ces contrats, il faudrait aussi ajouter les contrats jeunes en entreprise qui s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans et les contrats d'insertion dans la vie sociale du secteur non marchand ainsi que les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage.

¹² Enquête Crédoc, repris dans rapport CSERC 1997

L'ensemble de ce dispositif va être profondément remanié avec l'introduction d'un contrat unique décrit dans la dernière partie de cette note.

Alors que les minima sociaux ne prévoyaient pas de clauses particulières d'accompagnement des bénéficiaires, la loi créant le RMI a institué parallèlement au versement de la prestation l'obligation pour le bénéficiaire de s'engager dans un parcours d'insertion. Ce concept pourrait approximativement être assimilé à celui d'inclusion. Il met toutefois davantage l'accent sur la construction d'une relation de réciprocité entre l'individu bénéficiaire et la société qui s'engage à apporter une aide à cette insertion.

En matière de service et d'accompagnement, le RMI présentait une réelle originalité avec la signature d'un contrat d'insertion par l'Etat et le bénéficiaire. Le RMI étant non pas une allocation seule mais l'accès à un service d'insertion. Celle-ci pouvant porter sur une aide à l'accès à l'emploi mais également sur d'autres dimensions comme l'accès aux soins, l'accès au logement et à la formation. Cet engagement s'est traduit par l'obligation pour les départements de consacrer chaque année une somme équivalente à 17 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation l'année précédente. Les départements avaient alors l'obligation de présenter chaque année un plan départemental d'insertion (PDI) dans lequel ils résumaient l'ensemble des mesures proposées aux allocataires du RMI. Ces actions ont non seulement mobilisées les services sociaux départementaux mais de multiples réseaux associatifs se sont développés dans chacun des grands domaines de l'insertion sociale, professionnelle, éducative, sanitaire ou culturelle.

Au-delà de la seule prestation financière, le RMI est un dispositif contractuel. Le bénéficiaire s'engage à participer à des actions et la collectivité à mettre en œuvre les moyens de lui permettre de mener à bien son projet en plus de la prestation financière. Parmi les actions du parcours d'insertion peuvent figurer :

- Des prestations d'accompagnement visant à développer l'autonomie sociale,
- Une orientation vers le service public de l'emploi
- Des activités ou des stages visant à améliorer les compétences professionnelles
- Un emploi aidé,
- Une assistance à la réalisation d'un projet de création d'entreprise
- Une aide pour l'accès au logement ou aux soins.

En l'absence de respect du contrat par le bénéficiaire, le président du conseil général peut décider de suspendre le versement de l'allocation.

La loi de 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création d'un revenu minimum d'activité a réaffirmé l'existence de ces deux aspects : prestation financière et insertion et a confié aux départements l'organisation de ces parcours d'insertion. Ce parcours prévoit que l'allocataire doit signer un contrat d'insertion dans les trois mois qui suivent le paiement de l'allocation. En fait les études depuis la création du RMI ont montré que la signature d'un contrat n'avait concerné que la moitié des allocataires.

Dans le cadre de ce parcours, le bénéficiaire se voit attribué une personne référente chargée du suivi. Une des dernières études réalisée sur ce dispositif montre que les trois quarts des allocataires avaient bénéficié d'un tel accompagnement. Ces études montrent que l'accompagnement se fait surtout pour les familles monoparentales, les personnes souffrant de troubles de santé, les allocataires diplômés et ceux ayant entre 30 et 49 ans. L'accompagnement s'opère plus dans une logique d'insertion sociale que professionnelle. Les plus jeunes, les plus

employables utilisant davantage le RMI comme une prestation d'attente, ou entre deux emplois. Quatre allocataires sur 10 ont déjà signé au moins un contrat d'insertion et les deux tiers des allocataires connaissent le contrat d'insertion et en ont une vision positive. De la même manière 4 allocataires sur 10 ont déjà participé à des actions d'insertion et les $\frac{3}{4}$ des allocataires engagént des actions d'insertion pour rechercher un emploi.¹³

Le fait d'avoir bénéficié d'un accompagnement de type professionnel a un impact sur le fait de sortir du RMI par l'emploi. Cet effet propre reste cependant difficilement mesurable tant la sortie par l'emploi est conditionnée par les caractéristiques personnelles des allocataires.

En plus de ces mesures spécifiques, au fil des années, différents compléments sont venus s'ajouter aux prestations. Ainsi, les allocataires des minima sociaux bénéficient également d'un ensemble d'avantages fiscaux. Leur niveau de ressources les met d'abord dans la catégorie des ménages non imposables. Ils sont exonérés de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ainsi que de la contribution sociale généralisée (CSG) sauf pour les titulaires de l'allocation d'insertion et ceux de l'ASS. Certains minima sociaux comme l'AAH ne doivent pas être déclarés à l'impôt sur le revenu. Une exonération de la taxe audiovisuelle sur les appareils de télévision a été étendue aux bénéficiaires du RMI mais les titulaires de l'ASS et de l'API ne bénéficient pas de cette mesure.

S'agissant de la constitution des droits pour l'assurance vieillesse, seule les périodes passées sous le bénéfice de minima sociaux liés à l'exercice d'un emploi, l'ASS, l'AER et l'assurance supplémentaire invalidité- donnent droit à une validation de l'assurance vieillesse. Cette situation fait qu'arrivés à l'âge de la retraite, les bénéficiaires du RMI se retrouvent directement dans le minimum vieillesse.

Les prestations des minima sociaux et en particulier des minima concernant les personnes en capacité de travail bénéficient depuis plusieurs années d'une prime dite de Noël. Cette prime a été mise en place à la suite des mouvements de chômeurs de décembre 1997. Un fonds d'urgence sociale avait alors été créé et chargé d'attribuer des aides financières complémentaires aux chômeurs en grande difficulté. Une aide exceptionnelle avait été reconduite sous une forme apparentée à celle d'un treizième mois. La prime dite de Noël a pris la suite de cette première allocation. Dans le cadre du récent plan de relance une mesure semblable a été prise attribuant une prime de solidarité active pour un montant de 200 euros aux allocataires du RMI, de l'API ou du RSA expérimental.

D'autres aides sont accordés aux bénéficiaires de certains minima sociaux. Les allocataires du RMI, de l'AAH et de l'ASS bénéficient de réduction sociale pour l'usage de leur ligne téléphonique, pour l'abonnement au réseau d'électricité et d'une réduction du prix des cent premiers kilowattheures consommés dans le mois.

Si les bénéficiaires de l'AAH ont eu également accès à des réseaux d'aide aucun n'a été poussé aussi loin que dans le cas du RMI en particulier le bénéfice n'a jamais été étendu aux allocataires de l'API ou de l'ASS dont les conditions sociales sont très voisines de celles des allocataires du RMI.

Enfin, d'autres mesures facultatives sont mises en place par les collectivités locales. Au niveau des départements ces aides concernent surtout les personnes handicapées et les personnes

¹³ PLA A., l'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion, Paris, Drees, Etudes et résultats, n° 599, septembre 2007.

âgées. A l'échelon des communes, ces aides sont encore plus diversifiées et peuvent recouvrir des apports visant à compenser les frais de transports, de garde d'enfants, de loyers, de téléphone, de soutien à des boutiques de solidarité, et d'aides alimentaires menées par les centres communaux d'action sociale et les associations comme les Banques alimentaires, les Resto du cœur et les réseaux des épiceries sociales. Enfin, les communes ont développé de nombreux services pour lesquels les bénéficiaires des minima sociaux, comme les demandeurs d'emploi ou les personnes âgées bénéficient de réduction pour l'accès aux équipements sportifs, culturels et de loisirs.

Les études menées sur ces transferts¹⁴ indiquent que les aides locales ont un impact sensible sur les revenus des bénéficiaires des minima sociaux qui verraient grâce à ces mesures leurs revenus augmenter de l'ordre de 25 %. Ces transferts semblent globalement favoriser les ménages avec enfants, en particulier, en apportant une aide aux ménages dès le premier enfant alors que les prestations familiales nationales n'interviennent qu'à partir de deux enfants et valorisent les familles à partir de trois enfants. Enfin, ces aides sont très liées aux politiques locales et de ce fait sont très dissemblables selon les territoires.

1.5 Le revenu de solidarité active

Comme le RMI était inscrit dans le programme électoral du candidat socialiste à la présidence de la République, le revenu de solidarité active (RSA) constituait, vingt années plus tard, un engagement pris pendant la campagne pour l'élection présidentielle. Cet engagement s'inscrivait dans la perspective d'une revalorisation de la valeur travail, dans l'affirmation d'une volonté de dynamiser la lutte contre la pauvreté et de porter remède aux nombreuses insuffisances pointées depuis le début des années 2000 dans le fonctionnement des minima sociaux et particulièrement du RMI.

L'adoption de la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoyant la mise en place du RSA à partir du 1^{er} juin 2009, s'est accompagnée d'une réforme des contrats aidés. Le RSA n'était à l'origine qu'une proposition parmi une quinzaine d'autres dans un rapport consacré initialement à la lutte contre la pauvreté des enfants. Les autres thèmes qui ont été abandonnés au fil des débats se situaient dans une perspective multidimensionnelle de lutte contre la pauvreté. Précédée d'une importante phase d'expérimentations, cette mesure, à la différence du RMI décidée à l'unanimité en 1988, suscite des interrogations à la fois techniques et politiques.

La mise en place du RSA cherche à répondre à une situation régulièrement remarquée dans les différents rapports sur le revenu minimum d'insertion. Lorsqu'un bénéficiaire reprend un emploi, les différentes aides connexes au minima social lui sont retirées : couverture maladie universelle complémentaire, exonération de certaines taxes dont la taxe d'habitation, tarifs sociaux pour de nombreuses aides locales. De ce fait, la reprise d'un emploi, surtout si celui-ci est faiblement rémunéré, peut se traduire par une baisse du revenu. Si, de plus, l'emploi se situe loin du logement et occasionne des frais de transports ou de garde d'enfants et qu'en l'absence de crèche collective, le demandeur doit confier son ou ses enfants à une garde d'enfant, la reprise d'un emploi peut entraîner une réelle dégradation des conditions de vie. Le RSA vise à répondre à cet état de fait en étendant et en généralisant des mesures existant déjà depuis la création du RMI mais surtout amplifiée depuis la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux. Il s'agissait avec cette loi de mettre en place différentes modalités visant à inciter au retour à l'emploi : possibilité de

¹⁴ Rapport Valérie Létard, p 38

cumul intégral du minima social et du salaire pendant une durée de trois mois¹⁵, versement d'une prime de 1000 euros de retour à l'emploi, création d'une prime identique pour les bénéficiaires de l'API, du RMI et de l'ASS d'un montant de 150 à 220 euros versée pendant 9 mois, enfin priorité d'accès aux places de crèche au profit des enfants non scolarisés de moins de 6 ans pour les bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS qui accèdent à un emploi.

1.5.1 *Le RSA: principes.*

La mise en place du RSA qui s'apparente à une extension des mesures d'intéressement déjà applicables aux minima sociaux dépasse cette unique perspective pour atteindre trois objectifs :

- Garantir à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence,
- améliorer la situation des travailleurs pauvres. Le RSA garantit à toute personne de plus de 25 ans l'accès à un revenu minimum et une augmentation réelle de ses ressources lorsque les revenus tirés d'un travail s'accroissent,
- simplifier le dispositif des minima sociaux.

Le RSA est destiné aux allocataires du Revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé et aux personnes déjà en activité mais ayant de faibles revenus. Il fait se rejoindre ainsi dans un même dispositif la prise en charge des personnes des anciens bénéficiaires d'une partie des minima sociaux et des travailleurs pauvres. Toutefois le RSA n'est pas étendu aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ni à ceux qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés.

Les ressortissants des états membres de l'Union européenne ou de l'espace économique européen qui remplissent les conditions exigées pour l'obtention d'un droit de séjour peuvent bénéficier de cette mesure. Ils doivent avoir résidé en France dans les trois mois précédents leur demande. La création du revenu de solidarité active entraîne la disparition des dispositifs d'intéressement du RMI et de l'API, en revanche, ces dispositifs restent maintenus pour l'ASS et l'AAH. Il se substitue également aux primes forfaitaires d'intéressement et à la prime de retour à l'emploi.

Les bénéficiaires du RSA se voient ouvrir un droit à l'accompagnement. Il s'agit d'un accompagnement professionnel et social en fonction des besoins du bénéficiaire et organisé par un référent unique. Pour les actuels bénéficiaires du RMI, cet accompagnement sera le prolongement des formes actuelles d'insertion, pour les actuels bénéficiaires de l'API, il s'agira d'une nouvelle procédure. Pour les personnes qui travaillent au moment de leur entrée dans le RSA, cet S'agissant des devoirs des bénéficiaires du RSA, deux catégories de personnes sont à distinguer :

- ceux dont le foyer dispose de revenus supérieurs au revenu minimum garanti (montant forfaitaire) ou qui perçoivent plus de 500€ par mois de revenus professionnels ne sont tenus à aucune obligation : en revanche, ils ont le droit de bénéficier d'un accompagnement s'ils le souhaitent.

¹⁵ Ce dispositif est appelé « intéressement », il peut être défini comme la possibilité de cumuler pendant une durée limitée à un an le RMI et des revenus d'activité. Dans le cas du RMI, la possibilité de cumul est totale pendant les trois premiers mois puis partielle pendant les 9 mois suivants avec des modalités différentes selon que l'activité est ou non supérieure à 78 heures de travail par mois.

- ceux dont le foyer dispose des revenus inférieurs au montant forfaitaire et qui perçoivent moins de 500€ par mois de revenus professionnels (ce qui correspond peu ou prou au périmètre du RMI et de l'API) sont en revanche tenus de s'inscrire de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création d'une activité ou d'entreprendre des actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. Pour l'exécution de cette obligation il est tenu compte des sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants, auxquelles sont confrontés certains bénéficiaires du RSA (les personnes isolées assumant la charge d'un ou plusieurs enfants ou en état de grossesse).

Les bénéficiaires du RSA tenus aux obligations ci-dessus sont orientés par le président du conseil général, soit et prioritairement, vers le service public de l'emploi, soit, s'ils rencontrent des difficultés particulières faisant obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi (logement, santé...), vers un service compétent en matière d'insertion sociale. Dans les deux cas, un référent est désigné pour établir et suivre, selon l'orientation, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou le contrat d'insertion.

Le bénéficiaire qui ne dispose pas de revenus professionnels a droit à un revenu minimum garanti (RMG) dont le montant forfaitaire varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge. Ce montant est égal à celui du RMI actuel. Le niveau de l'allocation de parent isolé est actuellement plus élevé que celui du RMI, ce principe est maintenu, le RSA étant majoré dans les mêmes conditions pour les personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants et les femmes isolées enceintes.

Dès lors que le bénéficiaire a ou reprend une activité professionnelle, le RSA permet de cumuler, sans limitation de durée un revenu de solidarité et une fraction des revenus tirés d'une activité professionnelle.

Le revenu final garanti au bénéficiaire est calculé en faisant la somme :

- D'une fraction égale à 62 % de ses revenus professionnels.
- Du revenu minimum garanti dont le montant varie suivant la composition familiale.

Ainsi l'intéressé voit ses revenus globaux augmenter, puisqu'il perçoit en plus de son salaire, une allocation de RSA d'un montant égal au revenu minimum auquel il peut prétendre, diminué d'une somme ne représentant que 32 % de ce salaire.

Un bénéficiaire ayant droit à un revenu minimum forfaitaire de RSA de 448 euros et sans autres ressources reprend une activité professionnelle qui lui rapporte 600 euros nets. Son revenu garanti est alors de

$$(600€ \times 62 \%) + 448€ = 820 €$$

Le bénéfice du RSA n'est pas limité dans le temps. Diminuant au fur et à mesure que les revenus professionnels augmentent, le bénéficiaire sortira du dispositif lorsque les revenus du foyer auquel il appartient atteindront 1,4 fois le SMIC pour une personne seule, 1,64 fois le SMIC pour un parent isolé avec un jeune enfant, entre 1,7 et 1,8 fois le SMIC pour un couple ayant de un à trois enfants.

Un décret du 16 avril 2009 vient de fixer le montant forfaitaire du RSA. Pour une personne isolée ce montant est fixé à 454, 63 €, il est majoré de 50 % pour deux personnes et ensuite de 30 % par personne supplémentaire à charge.

Le RSA est une prestation qui complète les revenus du travail des salariés les plus modestes. Il devrait concerner 3,5 millions de personnes. Pour celles qui n'exercent aucune activité professionnelle, son montant sera équivalent à celui du RMI ou de l'API tels qu'ils existent actuellement. A l'accès ou à la reprise d'un travail le complément de revenu versé variera en fonction des revenus professionnels et de la composition du foyer, il sera compris entre 280 euros pour un couple mono actif avec un enfant et de 20 euros pour un célibataire travaillant à temps plein. Il s'agit d'une prestation qui diminue plus lentement que les revenus du travail n'augmentent. Ainsi lorsqu'une personne gagnera 100 euros au titre de son activité professionnelle, ses prestations en diminueront que de 38 euros. Pour une personne seule, le RSA est versé jusqu'aux environs de 1100 euros par mois au-delà la personne reste éligible à la prime pour l'emploi.

A la logique antérieure, une situation familiale et monétaire permet d'accéder à un minimum social auquel sont attachés des droits et des avantages en nature ou en espèce, le RSA substitue une allocation déterminée en fonction du montant des revenus professionnels et de la composition familiale. Les aides complémentaires de type CMU ou exonération de la taxe d'habitation seront également déterminées à partir des ressources du ménage en supprimant toute référence au statut.

1.5.2 La réforme des politiques d'insertion

La mise en place du RSA s'accompagne d'une réforme des politiques d'insertion. Celle-ci comprend deux volets. Le premier est relatif à la mise en place d'un contrat unique d'insertion. Le second porte sur la gouvernance des dispositifs territoriaux d'insertion.

Prévue initialement pour s'appliquer au moment de la mise en place du RSA, la réforme des contrats a été reportée au premier janvier 2010 afin de donner du temps aux acteurs concernés pour assurer une transition. La principale mesure est l'instauration d'un contrat unique d'insertion en remplacement des multiples formes de contrats aidés. Cela se traduit en particulier par la suppression des contrats d'avenir et des contrats d'insertion-revenu minimum d'activité. Désormais, il n'y aura plus qu'une seule forme de contrat comprenant deux dénominations. Le contrat initiative emploi sera utilisé dans le secteur marchand et le contrat d'accompagnement dans l'emploi concernera le secteur non marchand. Il s'agit bien toutefois d'un même contrat et chaque employeur ne sera concerné que par un seul type de contrat selon son statut juridique.

Ce contrat unique est constitué par une convention tripartite entre l'employeur, le bénéficiaire et le département ou les services publics de l'emploi pour le compte de l'Etat. Cette convention prévoit les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne sans emploi. A la suite de cette convention un contrat de travail sera conclu entre l'employeur et le bénéficiaire. Ce contrat ouvrira droit à une aide financière pour l'employeur afin de compenser les actions de formation et d'accompagnement mises en œuvre par l'employeur.

Enfin, une convention d'objectifs et de moyen sera signée entre l'Etat et le département déterminant des objectifs de contrat et les modalités de financement de ces contrats.

Bien que l'ensemble des décrets mettant en place ce dispositif ne soit pas encore disponible, les premiers éléments montrent une plus grande souplesse de ce dispositif fortement tourné vers l'accès à l'emploi.

S'agissant de la gouvernance des politiques d'insertion, la loi du 1^{er} décembre réaffirme la responsabilité des départements et un élargissement du périmètre des compétences des élus des départements en matière d'insertion sociale et professionnelle. Les commissions d'insertion telles que les commissions locales d'insertion et les conseils départementaux d'insertion sont supprimées et seule demeure l'obligation pour les partenaires départementaux de conclure un pacte territorial d'insertion chargé de mettre en œuvre le programme départemental d'insertion adopté par les élus départementaux.

1.5.3 Revenu de solidarité active et politique de protection sociale

Le RSA apparaît comme une réponse politique aux questions posées par les économistes américains sur les concepts de « poverty trap » et de « disincentive effect »¹⁶. Ces approches ont été vivement contestées y compris dans les milieux académiques car elles s'appuient sur une rationalité des acteurs que ces derniers sont souvent loin d'avoir et sur l'hypothèse de l'existence d'un vivier d'emploi accessibles aux allocataires des minima sociaux, hypothèses non acceptables sur certains territoires et dans des moments de tensions du marché du travail. Par ailleurs, cette hypothèse postule que les allocataires du RMI ne recherchent pas de travail, ce que les études sur le RMI n'ont jamais démontré de manière probante. Si le chômage peut être volontaire, ce n'est que de manière marginale¹⁷.

Si les textes les plus récents font toujours référence à la nécessité d'éradiquer la pauvreté et si un décret à paraître prochainement met en avant les indicateurs nécessaires pour le suivi de cet objectif, les débats sur le RSA semblent avoir abandonnés l'objectif de porter la somme des revenus du travail et du RSA au dessus du seuil de pauvreté. Alors que les premières esquisses du RSA faisaient référence à la notion de pauvreté salariale, le RSA dans sa version définitive et dans les résultats des expérimentations montrent que, pour une personne seule à quart temps, le revenu total garanti sera inférieur au seuil de pauvreté.

Parmi les nombreux exemples des apports financiers du RSA, le cas de Mme Personne est présent sur plusieurs sites. Cet exemple montre bien l'impact positif du RSA sur le revenu des bénéficiaires :

Madame Personne vit seule, elle est sans emploi et bénéficie du RMI. Ses revenus sont, par conséquent, de 450 euros par mois, Madame Personne trouve un emploi à mi-temps. Si elle accepte ce travail, elle perd le bénéfice du RMI et gagne alors 500 euros par mois, soit 50 % du salaire minimum. Dans le cas du RSA, madame Personne bénéficiera pour le même emploi du maintien de son allocation de RMI soit 450 euros auquel viendront s'ajouter 62 % de son salaire soit 310 euros, dont un total de 760 euros.

L'exemple est intéressant car il montre, à la fois, l'amélioration de la situation de madame Personne, on vit mieux avec 760 euros qu'avec 450, même s'il lui faudra sans doute défalquer de cette somme quelques frais supplémentaires d'habillement et de transport, mais il montre aussi qu'avec cette somme, madame Personne reste en dessous du seuil de pauvreté. En acceptant son emploi à mi temps, elle vient d'accéder à la situation de travailleur pauvre.

¹⁶ Pour suivre la pénétration de ces concepts dans la littérature académique puis leur introduction dans le débat politique voir l'article de Pierre STROBEL, « les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ? », Lien social et politique, automne 2001, pp 163-173.

¹⁷ Sur ce thème, voir de Jean GADREY, « revenu de solidarité active : les ambiguïtés », Droit social, n° 12, décembre 2007, p 1228-1235

Un second débat porte sur l'impact du RSA sur l'emploi. Pour sa mise en place, le RSA a bénéficié d'une large expérimentation dont les résultats montrent un effet particulièrement significatif sur le retour à l'emploi de cette mesure. On sait que les chercheurs qui ont travaillé sur cette expérimentation et les élus concernés auraient souhaités que le processus d'expérimentation et d'évaluation soit conduit sur une durée plus longue afin de stabiliser les résultats. Une étude récente de la DREES, dont les résultats ont été contestés par le Haut commissaire aux solidarités actives, indiquait que l'accès à l'emploi a surtout été facilité par le RSA pour les populations ne cumulant pas trop d'obstacles pour le retour à l'emploi comme le manque de qualifications et les problèmes de garde d'enfants. On comprend que ce résultat, certes partiel, ne soit pas conforme aux attentes des autorités, mais les travaux précédents sur le RMI aboutissaient à des conclusions voisines.

S'agissant des limites identifiées à propos de cette mesure, plusieurs critiques sont avancées. La première est que la focalisation sur les pauvres susceptibles de retrouver un emploi risque de laisser de côté les bénéficiaires des autres minima sociaux pour lesquels en raison de l'âge ou de la situation de handicap le retour à l'emploi n'est pas envisageable, et par ailleurs, parmi l'ensemble des allocataires des actuels minima sociaux, certains se trouvent en situation difficiles en raison de leur âge – plus de 50 ans, dans un marché du travail qui rechigne à intégrer ce type de population- ou pour des raisons de santé.

Le second risque identifié par les analystes de cette mesure réside dans l'encouragement apporté par le RSA à l'extension des emplois de basse qualité, c'est-à-dire à très bas salaire et à temps très réduits. L'existence du RSA ne devrait pas encourager les employeurs à améliorer la durée et la rémunération de ces emplois puis que leurs titulaires voient leurs revenus complétés par des revenus d'origine publique. On pourrait faire la critique au RSA comme on la fait aux exonérations de charges de contribuer au maintien de « trappes à emplois dégradés » au nom de la lutte contre les « trappes à inactivité ». ¹⁸

Une analyse de l'OFCE a pointé un risque d'effet pervers de cette mesure s'agissant de la désincitation au travail de femmes en couples et occupent des emplois précaires à temps partiel et mal rémunérés. Cette critique a également été faite à propos de la prime pour l'emploi¹⁹ dont on sait maintenant qu'elle ne contribue pas à réduire la pauvreté et que son effet incitatif est très faible.

La situation de crise actuelle aura-t-elle un impact sur la mise en œuvre du RSA ? On peut le penser. Le marché du travail fonctionnant sur un modèle de file d'attente, il est probable que l'afflux actuel des demandeurs d'emploi auprès des services publics, outre qu'il perturbe déjà largement des services en cours de structuration, devrait fonctionner sur le phénomène d'écroulement déjà bien identifié dans la période 2001-2005 et dans ce mécanisme les bénéficiaires du RSA ne sont pas nécessairement les mieux placés. Le risque existe par conséquent que les allocataires du RSA ne puissent facilement accéder à l'emploi et de ce fait perde le bénéfice du complément de revenu lié au RSA. Or en dépit du versement d'une prime de solidarité d'avril, le fait que les minima sociaux soient indexés aux prix, le décalage devrait s'accroître avec le salaire moyen et l'écart s'accroître avec le seuil de pauvreté.

¹⁸ Sur ce thème, lire ULRICH V. et ZILBERMAN S., « de plus en plus d'emplois à temps partiel », Dares, premières informations, premières synthèses, n° 39-3, septembre 2016.

¹⁹ Voir ALLEGRE G., 26 juillet 2007, <http://www.ofce.science-po.fr/pointdevue/points-22.htm>, cité par J. Gadrey, voir note ci-dessus

2. Bibliographie et principales sources documentaires

Une abondante littérature est disponible en langue française sur les minima sociaux. Elle concerne surtout les minima sociaux d'insertion et plus particulièrement le revenu minimum d'insertion dont l'instauration a donné lieu, dans les années 1988-1995, à de nombreux travaux d'évaluation. Après une période caractérisée par une diminution des travaux sur ce thème, de nombreux rapports parlementaires se sont interrogés, dès le début des années 2000, sur la place des minima sociaux dans la protection sociale. Les débats et les publications en préalable à l'émergence du revenu de solidarité active se sont accélérés au cours des deux dernières années, souvent sous la forme d'articles ou d'échanges sur les sites spécialisés. Nous n'avons repris dans cette bibliographie, très loin de l'exhaustivité, que les textes qui ont marqué des temps forts dans la réflexion.

Plusieurs sites produisent régulièrement des informations sur les bénéficiaires des minima sociaux. Les principaux utilisés dans cette note figurent dans la liste ci-dessous.

2.1 Eléments de bibliographie sur les minima sociaux

Dossier « Minima sociaux, le temps de la réforme » Problèmes économiques, La Documentation Française, n° 2961, décembre 2008.

Belorgey J-M., Fouquet A., Minimas sociaux, revenus d'activités, précarité, Paris, Commissariat général du Plan, mai 2000, 253 p.

Clerc D., La France des travailleurs pauvres, Paris, Grasset, 2008, 221 p.

Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, Minima sociaux, entre protection et insertion, Paris, La Documentation française, 1997.

Duvoux N., L'injonction à l'autonomie, l'expérience vécue des politiques d'insertion, thèse pour le doctorat en sociologie, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales, juin 2008, 496 p.

Guillemard A-M. (sous la direction de), Où va la protection sociale? Paris, Puf, 2008

Hirsch M., Au possible, nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale, Rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, avril 2005.

Join-Lambert M-T., Chômage: mesure d'urgence et minima sociaux, Rapport au Premier ministre Paris, La Documentation française, 1998.

Lelièvre M., Nauze-Fichet E., (sous la direction de), RMI, l'état des lieux, 1988-2008, Paris, La découverte, 2008, 285 p.

Létard V., rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur les minima sociaux, Sénat, n°334, 11 mai 2005, 97 p.

Mercier M., de Raincourt H., Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion, rapport présenté au Premier ministre, décembre 2005.

Sellier B., La lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une responsabilité à partager, Paris, les rapports du Sénat, n° 445, 2007-2008, Tome 1 et 2.

Vanlerenberghe P., RMI, le pari de l'insertion, rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI, Paris, La Documentation française, 1992.

2.2 Sites et sources d'informations

Insee Première

Insee conjoncture

Institut national de la statistique et des études économiques : www.insee.fr

Premières Informations Premières synthèses

Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES)
Ministère du Travail, des relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la
ville www.travail-solidarite.gouv.fr

Etudes et résultats

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
Ministère de la Santé et des sports www.sante-sports.gouv.fr

L'essentiel

Caisse nationale des allocations familiales www.cnaf.fr

Lettre de l'OFCE

Centre de recherche en économie de Sciences Po www.ofce.sciences-po.fr

Lettre, rapports et travaux de l'ONPES

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national--pauvrete-exclusion-sociale/