

Centre de Gestion de la F.P.T.  
Des Alpes-de-Haute-Provence

Chemin de Font de Lagier  
04130 VOLX

☎ 04 92 70 13 00 - 📠 04 92 70 13 01 - ✉ [courrier@cdg04.fr](mailto:courrier@cdg04.fr)



## CONCOURS EXTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL Spécialité Administration Générale

Session 2009

### NOTE DE SYNTHÈSE

A partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures ; Coefficient 3.

### SUJET COMPORTANT 26 PAGES (PAGE DE PRESENTATION COMPRISE)

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

#### Mise en garde :

- . Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie : signature, paraphe ou nom, date ou heure, même fictif.
  - . Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
  - . Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé, (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas corrigées

Sujet :

Le Président du Conseil Général du département de l'Archens a récemment pris connaissance de la probable mise en place du revenu de solidarité active dénommé R.S.A. Conscient des impacts que ce nouveau dispositif pourrait avoir dans la gestion de sa collectivité, il a demandé à son Directeur des affaires sociales des informations sur ce nouveau dispositif. Ce dernier vous demande donc en tant que rédacteur au sein de cette direction de lui produire une note en ce sens à l'aide du dossier ci-joint :

**Document 1 :** Qu'est-ce que le revenu de solidarité active ? - Portail Internet du Premier Ministre. [5 pages].

**Document 2 :** Les effets du revenu de Solidarité active (R.S.A) sur les gains du retour à l'emploi - Denis Anne et Yannick L'Horty - Septembre 2008 [5 pages].

**Document 3 :** Le R.S.A va augmenter fortement le nombre d'inscrits à l'ANPE - E. Lefebvre - 05/09/08 - Les échos [2 pages].

**Document 4 :** Minima sociaux : le RSA devrait remplacer le RMI, l'API et l'ASS - Jean-Noël Escudé / PCA / 28 février 2008 [2 pages].

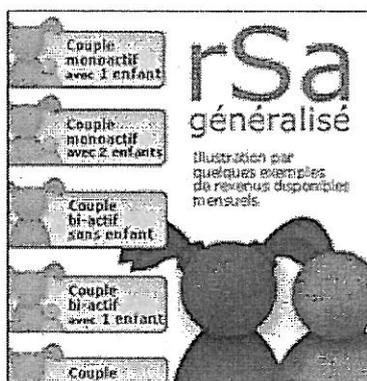
**Document 5 :** RSA : vers un élargissement de la liste des départements expérimentateurs - Actualités parlementaires - 9 novembre 2007. [2 pages].

**Document 6 :** Les victimes collatérales du RSA - Hélène Périvier - La vie des idées.fr [8 pages].

# QUESTIONS RÉPONSES

## Qu'est-ce que le revenu de solidarité active ?

Qu'est-ce que le revenu de solidarité active ?



Retrouvez l'infographie sur le barème du revenu de solidarité active

Le revenu de solidarité active (RSA) est une allocation qui vise à la fois à remplacer des minima sociaux existants (comme le RMI et l'API), à se substituer à des dispositifs d'intéressement de retour à l'emploi (comme la prime de retour à l'emploi (PRE) et la prime forfaitaire de retour à l'emploi).

Présenté en Conseil des ministres le 3 septembre 2008, le projet de loi généralisant le RSA sera débattu à partir du 22 septembre par le Parlement.

Le RSA c'est pour ceux qui ne travaillent pas un revenu minimum et pour ceux qui travaillent un complément de revenu. C'est donc un instrument "mixte" qui met fin aux cloisonnements entre dispositifs et qui supprime les trous dans le dispositif. Le RSA est à la fois un moyen de garantir que le retour au travail procure des revenus supplémentaires et un puissant instrument de lutte contre la pauvreté.

Le revenu de solidarité active met fin à plusieurs situations inacceptables :

- la perte d'argent au moment du retour au travail ;
- la diminution des ressources à la fin de la période d'intéressement ou de cumul (souvent six mois ou un an après le retour au travail, les ressources diminuent, parce qu'il y a un cumul intégral au début, partiel ensuite, puis plus rien) ;
- la différence de ressources entre deux personnes, selon qu'elles sont ou non passées par le RMI ;
- des situations de pauvreté au travail.

Il met fin au "travail gratuit" : il y a des personnes qui travaillent mais qui ne gagnent pas un centime de plus que si elles ne travaillaient pas.

### Quels en sont les objectifs ?

Le revenu de solidarité active encourage le travail, facilite le retour à l'emploi, réduit le nombre de travailleurs pauvres. Il garantit que tout retour au travail donne lieu à une augmentation de revenu et que toute augmentation des revenus du travail se traduit par une vraie amélioration des ressources des familles. Le RSA est l'un des instruments pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté : la pauvreté va pouvoir à nouveau diminuer. Le RSA inversera notamment la tendance en matière de pauvreté au travail : après une augmentation de 20 % du nombre de travailleurs pauvres au cours des trois dernières années, il fera diminuer ce nombre, avec pour objectif de faire passer 700 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté. Le RSA aidera à diminuer le nombre de ceux qui ne vivent qu'au niveau du revenu minimum. Le RSA accroîtra le taux d'activité.

### Quels sont les effets attendus du RSA ?

- ▶ Dès sa mise en place, il augmentera sensiblement les ressources de nombreux travailleurs pauvres ;
- ▶ il permettra aux personnes qui dépendent du RMI mais qui travaillent de voir leurs revenus augmenter ;
- ▶ le RSA facilitera le retour à l'emploi : toutes les études montrent qu'il aura un effet sur l'emploi bien plus incitatif que les systèmes actuels ;
- ▶ il devrait favoriser le travail régulier par rapport au travail non déclaré.

### Comment ça marche ?

Une personne qui n'a pas de revenu du travail continuera de toucher comme actuellement l'équivalent du RMI. C'est le RSA à taux plein, parce qu'il n'y a pas d'autres revenus. Une personne qui a de faibles revenus du travail, qu'elle soit ou non passée par le RMI, bénéficiera également du RSA, comme complément de revenu, dégressif au fur et à mesure que ses revenus du travail augmentent. Le montant qui lui est versé au titre du RSA est calculé pour que 62 % des revenus du travail qu'elle gagne restent dans sa poche.

Exemple. Laurent est célibataire et sans enfant : il travaille à trois quarts temps dans le bâtiment. Son salaire mensuel est de 771 euros. Il est éligible à la prime pour l'emploi pour un montant annuel de 876 euros. Il ne la percevra, au titre de 2007, qu'en 2008, sous forme d'un chèque du Trésor public. Avec le RSA, il percevra tous les mois 101 euros supplémentaires, il ne percevra donc pas de PPE en 2011 puisque le RSA est plus favorable (+336 euros par an).

Pour être équitable, le montant de RSA versé prend, en effet, en compte la situation familiale et l'ensemble des revenus de la famille. C'est une différence notable avec la PPE. Le revenu garanti, à revenu du travail équivalent, est donc d'autant plus élevé que les charges de famille sont fortes.

### **N'est-ce pas trop compliqué ?**

Le revenu de solidarité active est une simplification sans précédent du système de soutien aux bas revenus. Il remplace plusieurs systèmes : le RMI, l'API, les systèmes d'intéressement avec les primes forfaitaires de retour à l'emploi.

Il est beaucoup plus lisible que le système actuel, car il rend les revenus plus prévisibles. Il sera conçu de telle sorte que toute personne sache que quand elle gagne 1 000 euros de plus, il y a 620 euros qui restent dans sa poche, les aides qu'elle recevait ne pouvant alors pas diminuer de plus de 380 euros. Alors qu'aujourd'hui, une personne qui gagne 1 000 euros de plus peut voir ses aides diminuer de 1 000 euros.

### **Pourquoi ouvrir le RSA aux travailleurs pauvres ?**

Le revenu de solidarité active a été conçu parce que notre pays ne peut pas se satisfaire de deux situations inacceptables :

- ▶ l'augmentation constante depuis vingt ans du nombre d'allocataires du RMI et de leur éloignement de l'emploi ;
- ▶ l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres.

Le dernier rapport de l'observatoire de la pauvreté rappelle que l'emploi ne protège plus de la pauvreté. Avec le RSA, l'emploi doit à nouveau protéger de la pauvreté et l'emploi doit être plus accessible. La généralisation du RSA améliore immédiatement la situation de nombreux travailleurs pauvres et en réduit le nombre, alors même que sur la dernière période connue, selon l'Insee, le nombre de travailleurs pauvres a augmenté de 20 %.

### **Que devient la prime pour l'emploi ? Comment est financé le RSA ?**

Le revenu de solidarité active s'articulera avec la prime pour l'emploi. Ce faisant, il en corrigera progressivement les effets d'iniquité. Aujourd'hui, la moitié des travailleurs pauvres n'en bénéficient pas. La PPE est préservée dans son intégrité sans être indexée en 2009, ce qui contribue au financement de la réforme et permettra de donner plus aux salariés les plus modestes.

L'articulation du RSA avec la PPE sera réalisée afin que ce soit toujours la situation la plus favorable qui bénéficie à la personne.

### **Combien ce dispositif va-t-il coûter ?**

Le financement nouveau du RSA représente un effort de 1,5 milliard d'euros, qui viennent s'ajouter aux dépenses de la nation en faveur des minima sociaux. Cet effort sera entièrement compensé par une nouvelle recette prévue par la loi et réservée au RSA. Il s'agit d'une contribution additionnelle

de 1,1 % aux contributions sociales sur les revenus du capital, qui passent de 11 % à 12,1 %. Seront concernés l'ensemble des revenus d'épargne (assurance vie, dividendes, revenus fonciers, plus-values), à l'exception du livret A, du livret développement durable (ex-codevi), du livret jeune et du livret d'épargne populaire. Cette nouvelle recette alimentera intégralement le Fonds national des solidarités actives dont la mission est d'équilibrer recettes et dépenses du RSA.

### **Le RSA va-t-il inciter au temps partiel ? Y a-t-il un effet d'aubaine pour l'employeur ?**

Le revenu de solidarité active apportera un soutien plus marqué à ceux qui travaillent à temps partiel. Car il s'agit souvent de temps partiel subi et de travailleurs pauvres. Pour autant, il ne doit pas remplacer les trappes à inactivité par des trappes à temps partiel. Il n'est pas choquant de soutenir les salariés à temps partiel : souvent le retour à l'emploi ne se fait pas directement avec un emploi à plein temps et il y a des situations durables de temps partiel. Dans les emplois d'aide à la personne et dans beaucoup d'emplois de services, il y a des salariés à temps partiels, qui se trouvent dans une situation où il ne gagnent pas plus que s'ils ne travaillaient pas.

Le RSA sera calculé pour qu'il y ait toujours un intérêt pour le salarié à passer du temps partiel au temps complet. Et le RSA, s'il n'alourdit pas le coût du travail ne rend pas les bénéficiaires du RSA moins coûteux pour l'employeur. Il n'y a pas d'effet d'aubaine direct pour l'employeur.

### **Quels sont les enseignements de l'expérimentation lancée dans 34 départements ?**

Les programmes expérimentaux ont permis de mobiliser les services des conseils généraux et d'impliquer l'ensemble des institutions en charge de l'insertion des bénéficiaires - services déconcentrés de l'Etat, Caisses d'allocations familiales, ANPE, Assedic, Caisse primaire d'assurance maladie - mais aussi les entreprises et les associations d'insertion.

Un rapport d'évaluation remis au Parlement au mois de septembre 2008 observe que le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI bénéficiant du RSA est plus élevé que dans les zones où n'est pas expérimenté le RSA.

Le dispositif expérimenté dans les 34 départements ne concerne que les allocataires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé alors que la généralisation du RSA, telle que prévue par le projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion adopté au Conseil des ministres du 3 septembre 2008, concerne également les travailleurs pauvres. La loi prévoit une entrée en vigueur du dispositif à compter du 1er juin 2009 en métropole et, au plus tard, le 1er janvier 2011, dans les départements d'outre-mer.

### **Calendrier**

20 juin 2007 : présentation du RSA au Conseil des ministres

10 juillet 2007 : installation du Comité d'évaluation national des expérimentations du RSA

21 août 2007 : loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepa)

Mai 2008 : consultation sur le livre vert

9 juillet 2008 : conférence de concertation sur le rSa

3 septembre 2008 : présentation en conseil des ministres du projet de loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion

22 septembre 2008 : ouverture de la session extraordinaire et début du débat parlementaire du projet de loi

1er juin 2009 : application du rSa prévue en métropole et, au plus tard, 1er janvier 2011 dans les DOM.

#### En savoir plus :

- ▶ [Le blog de Martin Hirsch sur le RSA](#)
- ▶ [Le site inclusion.gouv.fr](#)
- ▶ [L'argumentaire sur le revenu de solidarité active \(format pdf\)](#)
- ▶ [Les questions fréquentes sur le revenu de solidarité active \(format pdf\)](#)
- ▶ [Les questions/réponses sur le revenu de solidarité active \(format pdf\)](#)

# Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi

Denis Anne et Yannick L'Horty \*

Septembre 2008

## Résumé

*Partant d'un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes en 2007 dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille, nous mesurons les gains du retour à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux (RMI et API) selon leur configuration familiale.*

*Les multiples réformes des prestations nationales et légales effectuées depuis notre première étude publiée en 2002, en particulier celles de la prime pour l'emploi, n'ont pas été suffisantes pour garantir que le retour à l'emploi rapporte aux allocataires de minima sociaux. Dans la plupart des localités et pour la plupart des configurations familiales, un mi-temps au Smic fait perdre des revenus relativement à l'assistance et un temps complet ne garantit pas toujours que l'emploi rapporte à celui qui l'occupe. Ces résultats s'expliquent par le fait que les effets des réformes ont été compensés par ceux d'autres mesures telles que la généralisation des aides aux transports données par les régions, le développement des tarifs sociaux du téléphone et de l'électricité, ou l'exonération de redevance télévision.*

*Puis, nous simulons les effets de la mise en œuvre du rSa en substitution du RMI, seul ou avec la prime pour l'emploi. Nous prenons en compte les réactions des droits connexes aux hausses des transferts nationaux. Nous constatons que le rSa supprime effectivement les zones où l'emploi ne rapporte pas, dans la quasi-totalité des localités et des configurations familiales. Nous montrons enfin que le taux marginal de prélèvement de 38% retenu par le gouvernement dans son projet de Loi est très proche de la limite supérieure compatible avec l'objectif de facilitation du retour à l'emploi.*

Mots-clés : RMI, API, chômage, minima sociaux, retour à l'emploi

Codes JEL : I38 J32 R51

---

\* Université d'Evry-Val d'Essonne, EPEE, Centre d'études de l'emploi et TEPP (FR n°3126, CNRS). [denis.anne@gmail.com](mailto:denis.anne@gmail.com), [yannick.lhorty@univ-evry.fr](mailto:yannick.lhorty@univ-evry.fr)

## Introduction

Les minima sociaux français sont à la veille de connaître leur plus profonde transformation depuis la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion, il y a vingt ans. Une réforme de grande envergure va mettre fin au RMI et à l'allocation parent isolée (API) pour leur substituer début 2009 un instrument unique de lutte contre la pauvreté, le revenu de Solidarité active (rSa). L'objectif de cette réforme qui va concerner plusieurs millions de ménages et mobiliser des budgets de plusieurs milliards d'euros est que « le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté »<sup>1</sup>.

Pourquoi et à quel point le retour à l'emploi est-il aujourd'hui moins rémunérateur que le maintien dans l'assistance ? Les nombreuses réformes des minima sociaux qui ont d'ores et déjà été effectuées ces dix dernières années, et en particulier la mise en œuvre de la prime pour l'emploi depuis 2001, n'ont-elles pas résolu en grande partie ces problèmes ? Quels vont être les effets de l'instauration du rSa sur les gains du retour à l'emploi des allocataires des minima sociaux ?

Répondre à ces questions est une tâche difficile dans la mesure où les dispositifs français de soutien aux bas revenus sont d'une grande complexité. Deux types de revenus d'assistance doivent être distingués. Il y a tout d'abord un socle national et légal d'aides primaires composé des minima sociaux tel le RMI, l'API ou l'ASS, des prestations familiales telle que la prestation d'accueil aux jeunes enfants ou l'allocation de rentrée scolaire, et des aides aux logements telle que l'APL. Il y a ensuite un vaste ensemble d'aides sociales secondaires qu'on appelle les « droits connexes ». Certaines ont une base légale : la prime de Noël, les exonérations de redevance télévision, l'abonnement et la réduction sociale du tarif du téléphone, la réduction sociale d'électricité, la couverture maladie universelle et la CMU complémentaire. D'autres aides sociales ont un caractère facultatif : les Conseils Généraux attribuent des aides départementales aux ménages pauvres dans des domaines variés, tels que le soutien au logement, à la mobilité ou au départ en vacances ; les Caisses d'Allocations Familiales accordent un ensemble d'aides ciblées sur les ménages allocataires qui sont spécifiques à chaque caisse ; les Centres Communaux d'Action Sociale proposent des aides sociales pour la restauration scolaire, les centres de loisirs et les centres de vacances ; les mairies appliquent en outre des réductions de tarifs pour la fréquentation des équipements sportifs et pour la pratique d'activités culturelles (musées, expositions, etc.) ; enfin, les régions ont développé des aides à la mobilité sous forme de prise en charge monétaire des frais de transports collectifs.

Chacune de ces aides sociales secondaires est d'un montant faible mais elles constituent au total un complément de ressource essentiel pour les ménages pauvres. Selon l'étude que nous avons publiée sur ce sujet en 2002, ces prestations représentent de l'ordre de 20 % de l'ensemble des ressources des ménages pauvres (Anne et L'Horty, [2002]). Elles ne peuvent donc pas être négligées si la question est d'évaluer les gains du retour à l'emploi des ménages pauvres. Une difficulté est cependant que ces aides sociales ont chacune un barème particulier qui est variable d'une institution à l'autre et donc d'une localité à l'autre, sans qu'il existe d'inventaire exhaustif de ces barèmes locaux. C'est la raison pour laquelle ces aides ne sont pas prises en compte dans les travaux sur les

---

<sup>1</sup> Extrait de la lettre de mission du président de la République et du Premier ministre au Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch.

transferts sociaux, notamment dans les simulations réalisées au sein de l'administration économique à des fins de conseil de politique publique.

L'objectif de cette étude est de proposer une mesure des gains du retour à l'emploi et des effets des réformes des minima sociaux qui prenne en compte l'ensemble des transferts sociaux, y compris les aides sociales locales et/ou celles qui sont extra-légales. Pour y parvenir, nous nous appuyons sur une méthode de cas-type et sur un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille. Les données ont été recueillies entre fin 2006 et début 2007 permettent de mesurer les gains du retour à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux (RMI et API) selon leur configuration familiale (7 catégories de ménage). Cette étude est à la fois une actualisation et une extension de notre précédente recherche (Anne et L'Horty [2002]).

La première section propose un état des lieux des études et des réformes qui ont été effectuées en France sur les dix dernières années, des premiers rapports sur les minima sociaux jusqu'au projet du revenu de Solidarité active. La deuxième section présente notre méthodologie et les hypothèses qui ont été posées pour construire les données. La troisième section décrit les résultats des traitements descriptifs des données et dresse ainsi un état des lieux des gains du retour à l'emploi avant l'instauration du rSa. La quatrième section donne les résultats de nos simulations de mise en œuvre du rSa et présente ses effets sur les revenus des allocataires de minima sociaux lors d'une reprise d'activité.

## **1. Une décennie de réformes : de l'ACR au rSa**

Le revenu de Solidarité active (rSa) est un projet porté par le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, visant à réformer en profondeur les dispositifs de soutien aux bas revenus et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de substituer au Revenu Minimum d'Insertion et à l'Allocation Parent Isolé une nouvelle prestation de solidarité selon un barème spécifique garantissant qu'une hausse des revenus d'activité ne sera pas annulée par une baisse des revenus de transferts. L'objectif est de garantir que l'accès à l'emploi augmente systématiquement les revenus des ménages pauvres. Cet objectif n'est pas réalisé avec le RMI, qui est une allocation différentielle assortie d'un mécanisme d'intéressement, par nature temporaire (une comparaison plus formelle des deux dispositifs figure en annexe 1).

La mise en œuvre du rSa a débuté depuis la fin de 2007 par une phase d'expérimentation dans 34 départements. Une évaluation nationale est réalisée selon une méthodologie d'expérience naturelle où les zones test seront comparées à des zones témoins. La généralisation à l'ensemble du territoire doit avoir lieu en 2009.

S'il est novateur par son envergure ou ses modalités de mise en œuvre, le projet de rSa s'inscrit dans la continuité d'un vaste ensemble de réformes des transferts sociaux destinés aux bas revenus, visant à augmenter les gains monétaires de l'accès à l'emploi, dont l'origine remonte à la fin des années 1990. Depuis la loi contre les exclusions de 1998 qui a étendu le dispositif d'intéressement du RMI, on peut en effet recenser un grand nombre de réformes des instruments redistributifs qui ont visé à améliorer les gains de l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires des minima sociaux. Citons la réforme de la taxe d'habitation en 2000, celle des allocations logement en 2001, l'instauration de la prime pour l'emploi la même année et ses extensions chaque année depuis 2001, les

durcissements de l'indemnisation du chômage après 2003, les fortes revalorisations du Smic entre 2003 et 2005, ou encore l'instauration de la prime de retour à l'emploi de 1000 euros mise en œuvre à partir de 2005, étendue en 2006. Tous ces changements institutionnels, qui ont été adoptés par des gouvernements de gauche puis de droite, sont autant de réalisations concrètes du mot d'ordre « To make Work Pay ». Ils traduisent en actes la volonté politique de valoriser le travail afin de faire en sorte que le retour à l'emploi rapporte effectivement aux allocataires des minima sociaux.

En amont de l'empilement de réformes qui a conduit au rSa, le constat d'une insuffisance des gains monétaires du retour à l'emploi, au sortir des minima sociaux, a été établi par de nombreuses études depuis plus d'une décennie. Les premiers travaux ont mobilisé des méthodes de cas-types et des micro-simulations des transferts nationaux et légaux (Padiou, 1997 ; CSERC, 1997 ; Eyssartier et Paillaud, 1998 ; Bourguignon et Bureau, 1999). Un deuxième ensemble d'études a eu pour objet de dénombrer et de décrire les allocataires concernés par cette insuffisance des gains monétaires (Laroque et Salanié, 1999 ; Gurgand et Margolis, 2001 ; Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002). Ces travaux ont indiqué que plusieurs centaines de milliers de personnes étaient directement concernées par ces situations d'emploi sur le marché du travail français. Un troisième type d'études a élargi le champ d'observation aux droits connexes et aux transferts locaux et/ou facultatifs pour conclure que les résultats des études antérieures, qui ne les avaient pas considérées, étaient sous-estimés (Anne et L'Horty, 2002). En matière de lutte contre la pauvreté, il importe en effet de considérer globalement l'ensemble des revenus, en prenant en compte à la fois les aides de l'Etat et celles des départements, des mairies, des caisses d'allocations familiales, voire des associations caritatives.

Ces travaux effectués pour l'essentiel par des économistes ont été largement repris dans des rapports officiels et ont été traduits par des propositions de nature plus politiques. Dès 1999, dans l'une des dernières notes de la fondation Saint-Simon, un ancien conseiller social de Michel Rocard, Roger Godino, proposait l'idée d'une allocation compensatrice de revenu, proposition qui fût reprise, chiffrée et amendée et qui débouchera au terme d'un processus institutionnel complexe sur la prime pour l'emploi de 2001. Cette prime est au départ d'un montant faible et est centrée sur le SMIC à temps complet. Mal ciblée, elle fera l'objet d'une réforme tous les 12 mois, afin d'augmenter son montant et de la recentrer sur le mi-temps où les problèmes d'insuffisance des gains du retour à l'emploi sont les plus importants. Le débat est relancé suite au rapport du CERC de 2004 sur les enfants pauvres qui souligne, chiffres à l'appui, l'ampleur du problème. En réaction, le Ministre des Solidarités, de la Santé et des Familles, Philippe Douste-Blazy installe la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » réunie au sein du Ministère des Affaires sociales et présidée par Martin Hirsch. Afin de réduire la pauvreté en France, cette commission propose « une nouvelle équation sociale » qui préfigure le rSa. Le rapport de la commission Hirsch insiste sur l'importance des droits connexes. Les rapports parlementaires de Valérie Létard (2005), d'une part, et de Laurent Wauquiez (2005), d'autre part, confirmeront le bien fondé de cette proposition en insistant à nouveau sur les problèmes causés par les droits connexes du point de vue de l'insuffisance des gains du retour à l'emploi.

Dans ce contexte d'intense activité parlementaire et législative et compte tenu de la quantité et de la qualité des études réalisées sur ces questions, il nous semble que deux questions importantes méritent d'être posées. Tout d'abord, les réformes de ces dix dernières années sont-elles parvenues à annuler, ou du moins à limiter les plages de la distribution des salaires pour lesquelles les gains de l'accès à l'emploi sont insuffisants au sortir des minima sociaux ? Si c'était effectivement le cas, on ne comprendrait pas bien quelles seraient la raison d'être d'une nouvelle réforme de grande ampleur comme celle du rSa, d'où une deuxième question : qu'apporte effectivement le rSa ?

Pour répondre de façon satisfaisante à ces deux questions, il nous semble indispensable de considérer l'architecture des transferts sociaux dans son ensemble. Il n'est pas souhaitable de limiter l'observation aux seuls transferts nationaux et légaux. Il importe de considérer aussi, de façon globale, l'ensemble des sources de revenus des ménages pauvres, ce qui inclut les prestations locales et les transferts facultatifs. Selon notre étude publiée en 2002, ces transferts représentent en moyenne de l'ordre de 15 à 20 % des ressources d'un ménage sans revenu d'activité, ce qui ne peut être négligé.

Le présent article ne se situe pas dans une problématique de type « trappe à pauvreté ». Des gains monétaires insuffisants ne forment pas nécessairement des pièges à inactivité ou à pauvreté pour les allocataires de minima sociaux, au terme d'un calcul de type « *homo oeconomicus* » plus ou moins complexe (prenant en compte l'ensemble des sources de revenus et d'utilité, la mobilité présente et à venir et selon une logique intertemporelle). Pour autant, il n'est pas justifié de pénaliser monétairement les allocataires de minima sociaux qui reprennent un emploi, compte tenu de la nature des emplois qui sont disponibles au sortir des minima. De faibles gains monétaires au retour à l'emploi ne sont pas seulement démotivants ou inefficaces. Ils sont aussi injustes et dévalorisants. Injustes, parce qu'aucune conception de la justice n'explique pourquoi une personne qui fait l'effort de travailler ne gagnerait pas davantage que quelqu'un qui ne fournit pas le même effort, à caractéristiques identiques par ailleurs. Dévalorisants, parce qu'au travers d'un tel système la société renvoie à l'individu l'idée que son travail n'a pas de valeur, c'est-à-dire qu'il n'a pas d'utilité pour la société. Garantir des gains suffisants lors de l'accès à l'emploi des allocataires de minima sociaux est légitime sous l'angle de la justice sociale et de la dignité des personnes, au-delà de toute considération d'efficacité dans le retour à l'emploi.

## Le RSA va augmenter fortement le nombre d'inscrits à l'ANPE

Les bénéficiaires du revenu de solidarité active auront l'obligation de rechercher un emploi. Ce qui devrait accroître de 300.000 à 400.000 le nombre d'inscrits à l'ANPE. Et augmenter la charge de travail du service public de l'emploi.

C'est un effet collatéral qui fait frémir le gouvernement. La généralisation du revenu de solidarité active (RSA), à compter du 1er juillet 2009, va avoir pour conséquence mécanique d'augmenter le nombre de personnes inscrites à l'ANPE, et donc le chiffre mensuel du chômage. Jusqu'à présent, en effet, seul un bénéficiaire du revenu minimum sur trois est répertorié à l'Agence pour l'emploi et a accès à ses services.

Un travers dénoncé de longue date par Martin Hirsch, haut-commissaire aux Solidarités actives. Le projet de loi sur le RSA, approuvé mercredi en Conseil des ministres, y met fin. Les bénéficiaires de la nouvelle prestation auront l'obligation de rechercher un emploi, sous peine de sanction (ils ne pourront refuser deux offres « raisonnables », comme les autres chômeurs), et bénéficieront pour cela de l'accompagnement individuel renforcé qui faisait défaut au RMI. Ce suivi sera assumé « *de façon prioritaire* » par le service public de l'emploi (ANPE-Assedic) quand les personnes sont disponibles pour rechercher un emploi, ou par des organismes d'insertion et travailleurs sociaux « *s'il apparaît des difficultés tenant notamment compte aux conditions de logement ou à l'état de santé* ».

Selon des estimations gouvernementales, 300.000 à 400.000 bénéficiaires actuels de minima sociaux et qui ne sont pas trop éloignés du marché de l'emploi devraient s'inscrire à l'ANPE. Le nombre de chômeurs n'augmentera cependant pas d'autant pour deux raisons : tous ne seront pas inscrits en catégorie 1 (immédiatement disponibles) - certains seront notamment en formation -, et le conseil général, pilote local du RSA, pourra orienter la personne soit vers le service public de l'emploi (ANPE-Assedic), soit vers un opérateur privé.

## **Bras de fer financier**

Dans ce dernier cas, le bénéficiaire du RSA ne sera pas comptabilisé dans les chiffres mensuels du chômage. Le gouvernement a donc tout intérêt à ce que les départements fassent appel aux cabinets de placement privé (qui devront néanmoins tenir une liste des personnes concernées). Les conseils généraux beaucoup moins, car ils auront alors à en assumer le prix.

Outre l'effet statistique, l'exécutif appréhende l'impact budgétaire du RSA pour l'ANPE-Assedic. Alors que la nouvelle entité essuie les plâtres de la fusion et doit reprofiler complètement son offre, elle va devoir assumer très vite le suivi renforcé de plusieurs centaines de milliers de personnes. « *Nous allons devoir nous organiser en conséquence* », admet Dominique-Jean Chertier, président de l'organisme, confiant néanmoins dans les synergies liées à la fusion. Pour Stéphane Lardy (FO), « *cela va rendre encore plus inatteignable l'objectif d'affectation de 60 à 70 demandeurs d'emploi par agent, au lieu de 120 aujourd'hui, et l'ANPE-Unedic sera obligée de sous-traiter au privé* ».

La généralisation du RSA durcit le bras de fer financier entre l'Etat et l'Unedic sur le budget de la nouvelle entité. La prise en charge des bénéficiaires du RSA va occasionner un surcoût, alors que les crédits budgétaires de l'ANPE devraient rester stables en 2009. C'est donc dans les 10 % de cotisations Unedic que les partenaires sociaux ont accepté (à regret aujourd'hui) de transférer au nouvel organisme qu'il faudra puiser. Les frais de gestion initiaux de l'assurance-chômage ne représentant pas plus de 8,3 % à 8,6 %, cela laisse une marge de plus de 400 millions d'euros. « *Cela prouve une fois de plus que cette opération est un hold-up de l'Etat* », souligne Stéphane Lardy.

**ÉTIENNE LEFEBVRE – 05/09/08, Les échos**

## Minima sociaux : le RSA devrait remplacer le RMI, l'API et l'ASS

Selon la lettre professionnelle "Protection Sociale Informations", le livre vert en cours de finalisation dans les services du haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté recommanderait le remplacement par le RSA (revenu de solidarité active) de trois minima sociaux : le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS, pour les chômeurs en fin de droits). La réforme concernerait environ 1,89 million de bénéficiaires de l'un de ces trois minima sociaux. Contrairement à une hypothèse qui avait été évoquée, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) resterait en revanche à l'écart de la fusion. Un choix logique compte tenu des spécificités de cette prestation. De nombreuses questions, que le livre vert passe successivement en revue, restent néanmoins posées. La première réside dans le rôle des départements : l'intégration dans le RSA des actuels bénéficiaires de l'API et de l'ASS va-t-elle conduire à transférer aux départements l'accompagnement de leurs bénéficiaires?

Une réponse positive rajouterait en effet environ 610.000 personnes aux 1,278 million d'allocataires du RMI... Mais d'autres questions tout aussi complexes restent également à régler, comme l'éventuelle extension aux moins de 25 ans (actuellement exclus du RMI, mais qui peuvent bénéficier de l'API ou de l'ASS), voire la question du bouclier sanitaire que Martin Hirsch entend bien rattacher à celle du RSA. Sans oublier la complexité supplémentaire engendrée par l'accélération du calendrier voulue par le chef de l'Etat. Là où Martin Hirsch envisageait initialement une montée en charge progressive du RSA étalée sur deux ou trois ans, il va falloir trancher sur la fusion des minima sociaux avant même que l'expérimentation du RSA ait fait l'objet d'une évaluation.

Une fois achevé le processus de concertation et d'arbitrage interministériels, le livre vert devrait servir de base à la concertation sur la fusion des minima sociaux avec l'ensemble des acteurs sociaux - notamment ceux du "Grenelle de l'insertion" - et avec les collectivités territoriales. Cette indiscretion sur le contenu du livre vert confirme que le dossier commence à prendre de la vitesse.

Ainsi, le 27 février, Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, et Martin Hirsch ont saisi le Conseil d'orientation pour l'emploi

(COE) du dossier de la création du RSA. La lettre de saisine demande au COE de formuler des propositions sur "l'impact souhaitable du RSA sur les grands équilibres du marché du travail et sur la durée moyenne du travail et l'évolution des salaires" et sur les mécanismes d'incitation à mettre en place pour "optimiser l'impact du RSA sur la qualité de l'emploi". Le COE est également invité à se prononcer sur l'accompagnement professionnel des allocataires, les contreparties demandées aux bénéficiaires du RSA et l'articulation de ce dernier avec l'allocation chômage. L'avis du COE est attendu pour le mois de mai 2008.

Jean-Noël Escudié / PCA / publié le 28 février 2008

**RSA : vers un élargissement de la liste des départements expérimentateurs**

*Martin HIRSCH a été auditionné mardi dernier à l'Assemblée nationale sur les crédits de l'insertion du projet de loi de Finances 2008. Cette rencontre a été l'occasion pour le Haut Commissaire de présenter aux députés l'état d'avancement des expérimentations du RSA conduites par les Conseils généraux volontaires.*

Il a tout d'abord rappelé que le RSA était entré dans sa phase opérationnelle. « La loi a été promulguée il y a deux mois et demi et les principaux textes réglementaires viennent d'être pris et l'informatique a été mise en place dans les CAF afin de se mettre au travail ».

L'expérimentation a débuté dans le département de l'Eure, à Louviers avec 120 passages au RSA, soit 82 reprises d'activité, 26 prolongations d'activité et plusieurs passages d'un temps partiel à un temps complet. Un certain nombre de départements commenceront l'expérimentation en novembre, d'autres en décembre « et nous allons voir s'il est possible d'élargir la liste afin que d'autres commencent en janvier » a-t-il déclaré. « L'Etat a pris des engagements clairs sur sa participation à hauteur de 50% et j'ai écrit à chacun des Présidents de Conseils généraux concernés pour le lui confirmer » a-t-il poursuivi.

Sur les 17 départements qui avaient manifesté avant le vote de la loi leur intention de mettre en place cette expérimentation, tous l'ont confirmée et ont reçu l'autorisation de s'y engager. D'autres pouvaient se manifester jusqu'au 31 octobre : 20 à 25 l'ont fait et quelque uns ont demandé des possibilités de dérogations aux contrats aidés. Il y a donc plus de départements volontaires que prévu.

Martin HIRSCH a précisé avoir demandé au Premier Ministre son accord pour élargir la liste des départements expérimentateurs et de compléter les crédits de 25 millions d'euros sur la base d'une évaluation partagée et avec une clause de revoyure. Il a indiqué que l'Etat prendra également en charge une partie des frais liés à l'embauche des Rmistes convaincus de l'intérêt au retour au travail et qui pourront mener une action de sensibilisation.

Il a également confirmé la réforme des minima sociaux tout en précisant les premières discussions avec les partenaires sans exception, de la CGT au MEDEF en passant par la FNSEA.

Il a enfin annoncé que se tiendrait à Grenoble les 23 et 24 novembre un colloque sur l'insertion qui traitera de l'expérimentation sociale. Ce colloque préparera le Grenelle de l'Insertion « afin d'éviter qu'en 2008, 20 ans après la création du RMI, on en soit encore à se demander où se trouve le I de l'insertion ».

Il a explicité les nombreuses questions qui doivent être résolues. « Il faut en effet définir ce qu'est être éloigné de l'emploi, à qui il faut offrir un soutien transitoire, pour qui l'on peut envisager un emploi durable, quelle est la logique des droits et des devoirs, où est le centre de gravité de l'insertion – l'Etat, les départements, les régions, les communes ». Dans le débat engagé avec les députés, il a reconnu que seule la moitié des allocataires du RMI étaient inscrits à l'ANPE.

*Actualités parlementaires – 9 novembre 2007*

## Les victimes collatérales du RSA

par Hélène PÉRIVIER

**Le RSA est destiné à réduire la pauvreté d'un tiers d'ici à 2012. Il part du présupposé selon lequel le travail n'est pas assez rémunérateur pour se prémunir contre la pauvreté. Mais cette réforme contient aussi des postulats implicites. Selon Hélène Périvier, le problème n'est pas tant l'insuffisance de la rémunération que le manque d'emplois, le sous-emploi, et les difficultés multiples que rencontrent les personnes sans emploi.**

Le gouvernement s'est engagé à réduire la pauvreté d'un tiers au cours du quinquennat. Le Revenu de solidarité active (RSA) est présenté comme la pièce maîtresse de cette ambition. Il repose sur le constat que le travail n'est pas assez rémunérateur pour se prémunir contre la pauvreté. Cela a deux conséquences que l'on peut résumer de la manière suivante, au risque de les caricaturer : la première est que l'on peut être pauvre tout en travaillant ; la seconde, que l'on peut préférer percevoir les minima sociaux (le RMI principalement) plutôt que de travailler, la différence n'étant pas assez intéressante pour s'efforcer de prendre un emploi. Pour corriger cette situation, le RSA entend compléter les revenus des bénéficiaires des minima sociaux qui reprennent un travail, ce qui devrait permettre à une partie d'entre eux de passer le cap du seuil de pauvreté<sup>1</sup>. Par ailleurs, comme il laissera le revenu des pauvres sans emploi inchangé, ces derniers seront, pense-t-on, encouragés à travailler pour bénéficier du RSA. Une mécanique bien huilée, sur le papier du moins, car, la réalité, est plus complexe qu'il n'y paraît.

---

1 Il s'agit ici d'une mesure purement monétaire de la pauvreté, il existe bien d'autres façons d'appréhender ce phénomène complexe qu'est la pauvreté (voir le site de [l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale](#)).

La pauvreté monétaire se mesure à partir d'un seuil de revenu qui correspond pour l'Insee traditionnellement à la moitié du revenu médian ou à 60% de ce revenu pour Eurostat. Dans la mesure où l'Insee utilise le plus souvent le premier seuil et que l'essentiel des données provient de cet institut, nous optons pour ce niveau de mesure de la pauvreté. Notons que passer d'un seuil à l'autre entraîne le doublement de la pauvreté.

## Qui sont les pauvres ciblés par le RSA ?

Le RSA ne concerne ni les retraités (les plus pauvres d'entre eux sont couverts par le revenu minimum vieillesse), ni les personnes handicapées (qui perçoivent l'allocation adulte handicapé). Il vise les ménages pauvres dans lesquels les personnes en âge de travailler sont jugées aptes à le faire. Dans les trois quarts des cas, il y a au moins un adulte actif dans ces ménages<sup>2</sup>. Certains travaillent et touchent un salaire, les autres sont au chômage<sup>3</sup>. Tous les actifs ne seront pas éligibles au RSA, seuls ceux qui ont un emploi pourront voir leur revenu complété par le nouveau dispositif. Qui sont les actifs pauvres ?

On peut avoir un emploi stable et à temps plein et être pauvre. Cette situation correspond le plus souvent au modèle familial traditionnel dans lequel l'homme travaille et la femme s'occupe des enfants : le salaire de l'homme peut s'avérer trop faible pour subvenir aux besoins de la famille s'il a trop de personnes à sa charge. Le taux de pauvreté des ménages dans lequel l'homme travaille et la femme est inactive, varie de 5,8% à 8,3% selon le nombre d'enfants, chiffre que l'on peut comparer avec le taux de pauvreté calculé sur l'ensemble de la population de 6,3% (au seuil de 50% comme dans tout ce qui suit). Ces familles sont pauvres parce que la femme ne travaille pas et elle ne travaille pas parce que l'organisation sociétale la pousse à être inactive : en levant les verrous qui pèsent sur l'activité des mères peu qualifiées, la situation de ces familles s'améliorerait sensiblement et durablement. En ce sens, le RSA aidera ces familles qui ont incontestablement besoin d'un soutien monétaire, mais il ne s'attaquera pas directement au mal, seulement à son symptôme. Quoiqu'il en soit, ce cas de pauvreté laborieuse n'est pas le plus fréquent, notamment du fait de l'existence du salaire minimum et de la générosité de la politique familiale : seulement 1% des personnes employées à temps plein toute l'année sont pauvres (soit 11% des actifs pauvres, cf. tableau 1).

---

<sup>2</sup> A partir du tableau de l'INSEE « Nombre et taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté selon le type de ménage ».

<sup>3</sup> La population active comprend l'ensemble des personnes qui ont un emploi, on parle alors d'actifs occupés, et celles qui en recherchent un. Les chômeurs sont donc des actifs par définition.

Tableau 1

Qui sont les actifs pauvres ?  
(2004)

	En % des actifs	Taux de pauvreté	En % des actifs pauvres
Emploi à temps complet toute l'année	60%	1%	11%
Temps de travail inférieur au temps plein annuel	12%	7,6%	32%
<i>dont</i>	9%	10%	17%
<i>Emploi à temps complet une partie de l'année</i>	13%	6%	15%
<i>Emploi à temps partiel</i>			
Chômage	9%	22%	38%
<i>dont</i>			
<i>chômage indemnisé</i>	7%	17%	15%
<i>chômage non indemnisé</i>	2%	38%	23%
Indépendant	9%	11%	19%
Total	100%	5%	100%
	(26 000 000 de personnes)		(1 300 000 de personnes)

Source : Observatoire des inégalités

Lecture du tableau : parmi les actifs, 60% travaillent à temps complet toute l'année, dans cette catégorie de travailleurs 1% sont pauvres et ils représentent 12% de l'ensemble des actifs pauvres, dont le nombre au total s'élève à 1 300 000 de personnes.

NB : Le seuil de pauvreté est fixé à 50% du revenu médian soit 645 euros.

Ensuite, on peut avoir un emploi à temps plein mais instable, par exemple en alternant les CDD et les périodes de chômage. Ou bien encore avoir un emploi toute l'année mais à temps partiel. Dans ces cas-là, le Smic horaire ne garantit pas un salaire décent aux travailleurs. Ils ne sont pas tous pauvres pour autant, car certains vivent avec des personnes dont les ressources sont suffisantes pour subvenir aux besoins du ménage. Mais dans le cas contraire, ils entrent dans la catégorie des travailleurs pauvres. Au total, un tiers des actifs pauvres sont dans cette situation (tableau 1). À cela s'ajoute le cas particulier des indépendants dont les revenus sont aléatoires : ils représentent un cinquième des actifs pauvres. Ces deux groupes constituent la cible privilégiée du RSA : il leur permettra d'augmenter leurs ressources en cumulant leur revenu avec l'allocation de solidarité active. S'il est légitime de soutenir ces ménages, il est tout aussi indispensable de s'interroger sur la qualité des emplois occupés par ces travailleurs pauvres dont les conditions de travail sont souvent difficiles.

Parmi les actifs, il y a aussi ceux qui n'ont pas d'emploi : les chômeurs. Le Smic ne les protège pas. Or ils représentent presque 40% de l'ensemble des actifs pauvres (tableau 1).

Certains chômeurs sont indemnisés et perçoivent une allocation au titre de l'assurance chômage, les autres n'y ont pas droit parce qu'ils n'ont pas suffisamment, ou pas du tout cotisé. Ceux-ci n'ont pas de revenus du travail, et donc pour eux, le RSA ne change rien directement : ils resteront pauvres et dépendront des derniers filets de sécurité, à savoir pour l'essentiel un RMI non revalorisé, mais aussi pour certains, l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ou l'Allocation parent isolé (API) selon leurs parcours professionnel et familial. Considéré comme inefficace<sup>4</sup>, le RMI est jugé à l'aune du nombre de ses allocataires. Toute augmentation de ce nombre est souvent interprétée, à tort, comme une preuve de son échec. Le nombre d'allocataires est sensible à la conjoncture : lorsque l'environnement économique et le marché du travail se dégradent, le RMI joue son rôle de dernier filet de sécurité en garantissant une aide minimale à ceux qui sont le plus affectés par un contexte défavorable. L'accroissement du nombre d'allocataires résulte aussi des ajustements de l'assurance chômage, devenue plus restrictive ; ils ont entraîné une augmentation du nombre de chômeurs non indemnisés<sup>5</sup>, pour lesquels le RMI est le seul recours. Au fil du temps, le RMI est ainsi devenu un prolongement de l'indemnisation chômage<sup>6</sup>. Pour aider ces chômeurs, on pourrait commencer par revoir les règles de l'assurance chômage de telle sorte que celle-ci protège mieux et plus longtemps les plus fragiles vis-à-vis de l'emploi.

En résumé, le problème n'est pas tant que l'emploi ne paie pas, mais plutôt le manque d'emplois et le sous-emploi. L'actif pauvre est souvent un chômeur pauvre, ou un « demi-chômeur » pauvre (ou, si l'on préfère, un « demi-travailleur » pauvre) et plus rarement un travailleur (au sens de quelqu'un qui travaille toute l'année à temps plein). Le RSA se concentre sur les pauvres qui ont un revenu du travail.

Est-ce à dire qu'il laisse de côté tous les autres ? Ce serait aller trop vite en besogne, car le RSA est non seulement un dispositif de lutte contre la pauvreté mais également un élément de la politique de l'emploi. Il a pour triple objectif d'« inciter à l'activité professionnelle grâce à une meilleure articulation entre prestations sociales et revenus du travail », de « faciliter une insertion durable dans l'emploi », et enfin de « lutter contre la pauvreté ». L'idée est donc de lutter contre la pauvreté par l'insertion dans l'emploi.

---

4 Livre vert du RSA, page12.

5 Rapport 2005-2006 de l'ONPES, p.23,

6 Jean-Luc Outin, 2008 : « Le RMI et l'indemnisation chômage », in *RMI l'état des lieux 1998-2008*, (sous la direction de Michèle Lelièvre et Emmanuelle Nauze-Fichet).

## Le paradigme de l'incitation au travail

Le RSA part de l'idée que si certains pauvres sont sans emploi, c'est parce que le salaire auquel ils peuvent prétendre est trop faible au regard des revenus d'inactivité dont ils bénéficient sans rien faire. Autrement dit, le RMI est trop élevé relativement au salaire potentiel de ces personnes, qui sont devenues dépendantes du système et ne sont plus encouragées financièrement à en sortir<sup>7</sup>. Le RSA fait d'une pierre deux coups : non seulement il vient en aide aux travailleurs pauvres en leur assurant un complément de revenu mais, ce faisant, il encourage les pauvres à reprendre un emploi puisqu'il creuse l'écart entre les revenus du travail et ceux du non emploi.

Tableau 2.

### Allocataires des minima sociaux et situation sur le marché du travail en 2006

	RMI	ASS	API longue
Activité	70%	87%	32%
<i>Emploi</i>	19%	15%	10%
<i>Chômage</i>	51%	72%	22%
Inactivité	30%	13%	68%

Source : Pla, 2007.

Les individus pauvres sans emploi peuvent être inactifs ou chômeurs. Par définition, les chômeurs recherchent un emploi mais n'en trouvent pas : en 2001, 62% des Rmistes et 82% des allocataires de l'ASS étaient au chômage (26% des APIstes, cf. tableau 2). Ils pourraient devenir plus efficaces dans leur recherche, pense-t-on, si le jeu en valait davantage la chandelle. Mais les Rmistes au chômage sont déjà très actifs dans leur recherche et ils refusent rarement un emploi<sup>8</sup>. L'incitation financière n'apparaît pas comme étant la clé du problème des chômeurs pauvres (voir l'article de Dominique Méda sur ce même site). D'ailleurs, dès que le marché du travail se dynamise, le nombre d'allocataires diminue. Ce sont les personnes les plus « employables » qui voient alors leur situation s'améliorer. Malgré tout, et même en période de création d'emplois et de baisse du chômage, le marché du travail n'est pas en mesure d'intégrer l'ensemble des personnes pauvres qui vivent des minima sociaux. Plutôt que de tout miser sur l'incitation au travail, ce qui est par ailleurs extrêmement stigmatisant pour ceux qui n'en ont pas, il serait plus judicieux de renforcer leur accompagnement vers l'emploi. Le service public de l'emploi manque sensiblement de

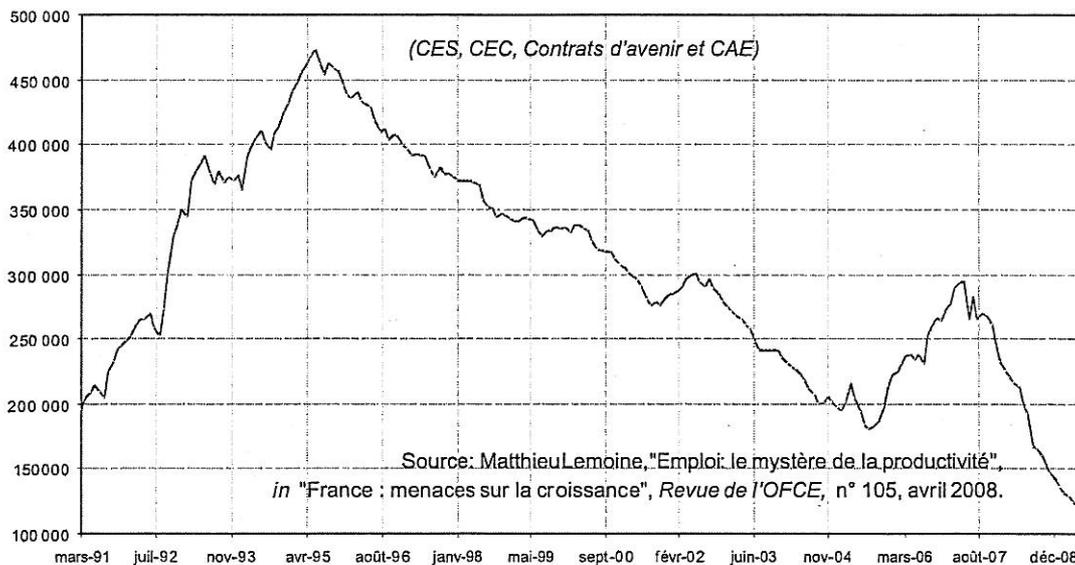
7 Livre vert du RSA, p. 4.

8 Laurence Rioux., 2002 : « Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI », *Economie et statistique*, n° 346-347.

moyens en France : le budget consacré par chômeur est 3,6 fois moins important qu'aux Pays-Bas et 2,8 qu'en Grande Bretagne<sup>9</sup>. En outre, il existe une batterie de contrats aidés à destination des allocataires de minima sociaux. Certes, ils sont loin d'offrir un parcours ascendant à tous leurs bénéficiaires, néanmoins ils restent à ce jour le moyen le plus rapide de donner du travail à des personnes sans qualification ou déqualifiées. Or, le RSA est proposé dans une période de forte réduction du nombre de contrats aidés à destination des allocataires des minima sociaux : il y en aura 100 000 de moins d'ici la fin 2008 (voir graphique 1). Ce retournement brutal de la politique de l'emploi affectera les moins bien lotis, car on voit mal comment ils pourront alors décrocher un emploi et donc bénéficier du RSA.

### Graphique 1

Evolution du nombre de contrats aidés du secteur non marchand entre 1991 et 2008



Restent tous les inactifs pauvres qui, eux, ne recherchent pas d'emploi. Est-ce l'insuffisance de la rémunération nette de l'emploi qui les en dissuade ? Il est vrai que la recherche d'un emploi est une démarche coûteuse, ce qui accentue les difficultés de reprise d'activité des personnes les plus pauvres, lesquelles peuvent difficilement faire cet « investissement ». Une fois l'emploi obtenu, ces dépenses persistent : transports quotidiens, habillement, garde des enfants... Mais le coût n'est pas le seul obstacle, la disponibilité des services est également en cause : comment aller travailler (ou même se rendre à un entretien d'embauche) quand on n'a pas de voiture, ou même pas de permis de conduire, en l'absence de transports publics ? De

9 OFCE, 2008, page 152.

même, comment être disponible rapidement lorsqu'on a un enfant en bas âge, ce qui est le cas des allocataires de l'API (Allocation Parent Isolé), et que l'on ne dispose pas d'une place en crèche, ou chez une assistante maternelle ? La question de la disponibilité des modes de garde sur le territoire est centrale dans l'accès à l'emploi des mères de jeunes enfants. Ces personnes ne peuvent tout simplement pas travailler, avec ou sans RSA.

### **Le RSA ou la pauvreté méritée ?**

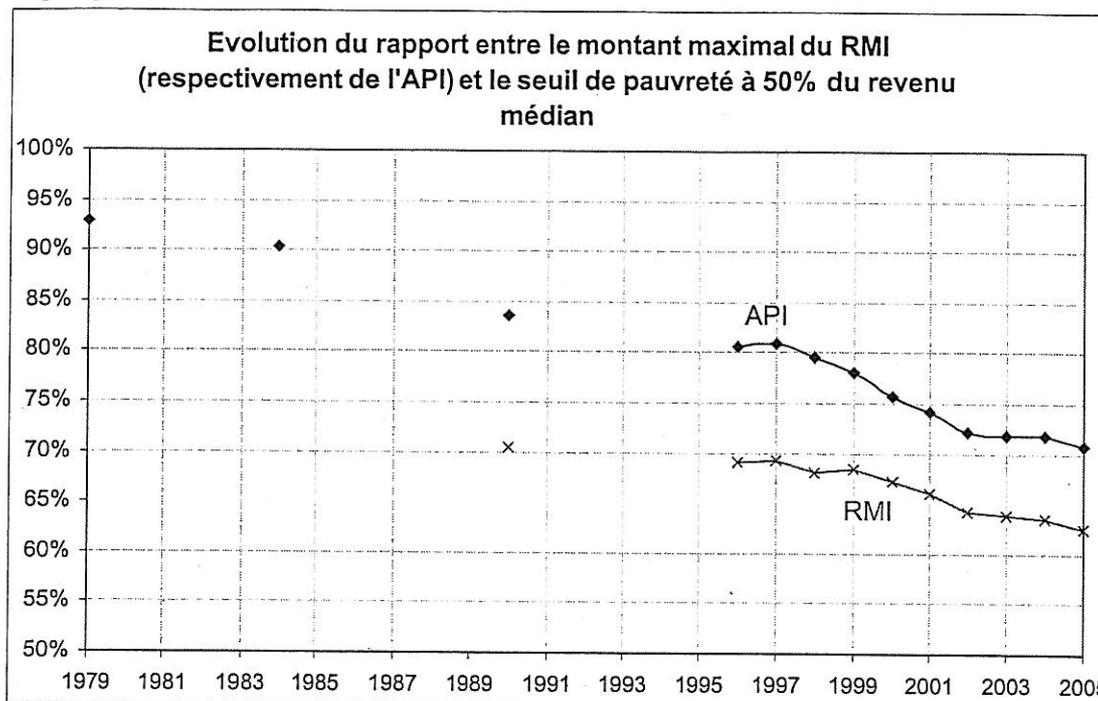
La pauvreté est le fruit de multiples handicaps qui, combinés, fragilisent la position de l'individu et de sa famille : bas salaire et précarité de l'emploi, manque de qualification ou déqualification, mais également problème de logement, de mode de garde, problèmes familiaux et sociaux. Un état de santé médiocre, ainsi que le manque d'estime de soi constituent un obstacle supplémentaire pour s'engager dans une démarche active de recherche d'emploi<sup>10</sup>. D'ailleurs, l'abandon de cette recherche par une minorité d'allocataires s'explique le plus souvent par des problèmes de santé<sup>11</sup>. Ces personnes sont pauvres et inactives et ne recherchent pas d'emploi : ne méritent-elles pas d'être aidées pour autant ? La logique du RSA est claire sur ce point, elles ne le seront pas plus qu'aujourd'hui comme l'a très clairement souligné Martin Hirsch : « *J'insiste également sur le fait que seules les personnes qui travaillent bénéficieront d'un surcroît de prestations par rapport à la situation actuelle. Avec le RSA, nous ne mettons pas un centime vers l'inactivité, et nous augmentons sensiblement le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres* ». Le RSA se fonde sur une vision duale de la pauvreté : la pauvreté méritante, celle qui affecte ceux « qui travaillent et se lèvent tôt », par opposition à une pauvreté qui serait « méritée ». Cela repose sur une idée naïve et dangereuse : « quand on veut, on peut ». Cela conduit à considérer, de façon absurde dans le contexte socio-économique actuel, que le fait d'« avoir un emploi » est révélateur de la volonté de l'individu de se réinsérer... En refusant de toucher aux niveaux des minima sociaux, on sacrifie sur l'autel de l'incitation au travail les individus qui constituent le « noyau dur » de la pauvreté, ceux pour lesquels une insertion immédiate dans l'emploi apparaît peu crédible. Le dernier rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale fait état d'une stabilisation du nombre de pauvres, mais d'une intensification de la pauvreté, ce qui n'est pas étonnant au regard de la dégradation du niveau du RMI (graphique 2). Le niveau du RMI est ainsi passé d'un peu moins de 70% du seuil de pauvreté en 1995 à près de 60% en 2005.

---

10 Anne Pla, 2004 : « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », DREES, *Etudes et Résultats*, n° 320.

11 Anne Pla, 2007 : « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi », DREES, *Etudes et Résultats*, n°567.

Graphique 2



Pour lutter contre la paupérisation des plus démunis, la mesure d'urgence serait de relever le niveau du RMI, ce qui profiterait au tiers des ménages pauvres qui perçoivent actuellement cette allocation<sup>12</sup>. À cette mesure devraient s'ajouter des politiques de fond qui mettent l'accent sur l'accompagnement dans l'emploi des chômeurs, sur la formation, sur l'encouragement à l'emploi des femmes. Ainsi qu'une meilleure prise en charge du coût de l'enfant (avec par exemple une allocation familiale dès le premier enfant) et une création massive de modes de garde. Enfin les questions de l'accès au logement et de l'accès aux soins devraient également être intégrées dans une politique générale de lutte contre la pauvreté. Évidemment tout cela est coûteux. Comme le dit le prix Nobel d'économie, Robert Solow : « *No cheap answer* ». Il s'agit là d'un véritable engagement de la société, qui exige de redéployer massivement les ressources pour se donner les moyens de cette ambition.

Aller + loin :

**DOSSIER - Réformer les minima sociaux**

<http://www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html>

Texte paru dans [laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr), le 21 mai 2008

© [laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr)

<sup>12</sup> Rapport de l'Onpes 2006-2007, p.63.