

QUEL SORT POUR LES ALLOCATAIRES DE MINIMA SOCIAUX ?

Hélène PÉRIER

Département des études

Le RMI, l'API et l'ASS visent à aider des personnes en âge de travailler, et *a priori* aptes à le faire¹ ; ils représentent une dépense d'environ 8 milliards d'euros, dont presque les deux tiers pour le RMI. Les rapports critiques portant sur le dispositif de minima sociaux se sont multipliés en 2005² : il est jugé incohérent, trop compliqué, peu incitatif à la recherche d'un emploi, et sujet à une fraude importante. Certains préconisent la fusion entre l'API et le RMI, qui, associée à des mécanismes de contrôle et de sanction accrus, permettrait de « remettre l'activité au cœur de la politique sociale »³. D'autres voient dans le renforcement des incitations financières à la reprise d'un emploi, la clé de voûte de l'insertion⁴. Dans cette optique, le gouvernement a soumis une proposition de loi qui modifie sensiblement le mécanisme d'intéressement⁵.

Faut-il fusionner ces minima sociaux ? Comment lutter contre la pauvreté *via* l'emploi en période de chômage de masse ? Que dire de la stratégie adoptée par le gouvernement qui consiste à creuser l'écart entre revenus du travail et revenus sociaux tout en créant un accès privilégié au marché du travail pour les personnes en difficulté ? Comment repenser l'assistance pour diminuer la pauvreté ?

À besoins spécifiques, réponses adaptées

Les trois minima sociaux ont été créés pour répondre à des besoins spécifiques. L'API concrétise la reconnaissance de la monoparentalité dans les années 1970. Cette situation familiale est source de précarité et de pauvreté. L'API vient couvrir un risque particulier : élever seul(e) un, ou plusieurs enfants, dont

l'un a moins de 3 ans pour l'API longue. L'ASS vise spécifiquement les chômeurs en fin de droits. Il s'agit donc d'aller au-delà de la période d'indemnisation à laquelle toute personne ayant cotisé a droit. Enfin, le RMI a été introduit à la fin des années 1980 pour faire face de façon systématique aux situations d'exclusion engendrées par un marché du travail toujours défavorable.

Alors que l'API relève de la politique familiale, la montée en charge des deux autres allocations est le fruit du chômage de masse ; en dix ans, le nombre de Rmistes a augmenté de presque 30 %. Par nature, ces allocations concernent des populations ayant des caractéristiques et des besoins différents. L'Apiste est une femme jeune (61 % ont moins de 30 ans, contre moins de 10 % pour l'ensemble des parents isolés) avec un ou plusieurs enfants en bas âge, alors que la moitié des Rmistes (51 %) et des Ass (48 %) n'ont pas d'enfants à charge. En France métropolitaine, 6 Rmistes sur 10 vivent seuls. Les Ass sont plus âgés que les Rmistes (62 % ont plus de 50 ans, contre un quart).

Le système apparaît compliqué parce qu'il répond à une diversité de situations que chaque dispositif tente de corriger. Certes, une trop grande complexité peut mettre en péril le consensus social autour du système des prestations sociales : l'incompréhension facilite la diffusion du sentiment de fraude, « chacun voyant dans l'allocataire un tricheur potentiel » (Afsa, 1996). Mais la politique sociale cherche à s'ajuster au mieux aux besoins des citoyens, ce qui engendre nécessairement un ensemble complexe.

De la fusion à la confusion

Dans un souci de simplification, ils pourraient être rassemblés en une seule allocation impliquant les mêmes droits et devoirs pour les allocataires. Comment homogénéiser les montants et des conditions d'accès ? Le RMI est nettement plus faible que les deux autres allocations. Proposer un alignement par le bas reviendrait à dégrader la situation des 540 000 bénéficiaires de l'API et de l'ASS. Mais une harmonisation par le haut irait à contre-courant de la tendance dominante qui exige un creusement de l'écart entre les revenus sociaux et ceux du travail, et le spectre de la désincitation au travail pourrait resurgir.

1. RMI : revenu minimum d'insertion créé en 1988 ; API : allocation parent créée en 1976 ; ASS : allocation de solidarité spécifique créée en 1984.

2. V. Létard, *Rapport d'information pour le Sénat*, n° 334.

3. M. Mercier et H. de Raincourt, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux », décembre 2005.

4. M.L. Wauquiez, *Rapport de l'Assemblée nationale*, n° 2684.

5. Projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi, n° 2668, déposé le 10 novembre 2005.

L'allocation unique d'insertion⁶ contourne ce dilemme puisque seul le nom est fusionné : une mère isolée ayant un enfant de moins de 3 ans à charge percevrait toujours 736 euros par mois, tandis que le Rmiste célibataire continuerait à vivre avec 433 euros. Une fusion avec l'ASS est écartée du fait de son mode de calcul complexe et trop différent des deux autres.

Loin de simplifier le système, cette proposition l'opacifie davantage en rendant moins explicites les raisons pour lesquelles les montants versés diffèrent. De plus, elle ne corrige pas l'incohérence des suppléments pour enfants : celui que perçoit un allocataire de l'API est actuellement de 180 euros contre 127 euros pour un Rmiste. La charge de famille est pourtant la même ; la seule différence réside dans le fait que dans le cas de l'Apiste, son benjamin a moins de trois ans. Une harmonisation par le haut serait souhaitable. Enfin, elle omet la dimension psycho-sociale du problème, à savoir la perception qu'ont les allocataires de l'aide qu'ils reçoivent. À chaque minimum social correspond un statut. Les Apistes se perçoivent comme bénéficiaires d'une politique familiale, elles se sentent reconnues en qualité de « mères » (98 % sont des femmes). Les Ass se disent spontanément « chômeurs » ; même découragés et dans des situations précaires ils ne se déclarent pas spontanément comme « pauvres ». *A contrario*, l'effet stigmatisant du RMI est indéniable ; il identifie clairement les exclus au sein de la société et, en ce sens, on peut dire qu'il participe à la construction sociale de l'exclusion : il associe l'individu à un statut de « pauvre dépendant de l'aide publique ». La diversité des parcours individuels des Rmistes se noie dans la globalité de ce dernier filet de sécurité.

Cette stigmatisation contribue à la dégradation de l'image que les allocataires ont d'eux-mêmes, ce qui, au-delà de l'échec humain (le RMI renforce l'impression d'exclusion), soulève la question du retour à l'emploi ; l'état de santé et l'estime de soi sont des facteurs déterminants dans l'obtention d'un emploi (DREES, 2004). De plus, elle engendre du non-recours : des individus ne demandent pas l'allocation à laquelle ils ont pourtant droit, ce qui limite la capacité du RMI à lutter contre la pauvreté. Enfin, les employeurs peuvent le percevoir comme un signal négatif, et être réticents à embaucher un Rmiste. Une fusion des minima sociaux reviendrait à diffuser l'image véhiculée par le RMI à tous les allocataires.

Pour une généralisation du contrat d'insertion

Le Rmiste est tenu de signer un contrat d'insertion, l'Ass doit être en recherche active d'emploi⁷. En revanche l'API n'exige aucune contrepartie ; elle est assortie du même mécanisme d'intéressement que le RMI, mais les allocataires en bénéficient moins souvent que les Rmistes « parents isolés » (4,4 % contre 12,5 %, CNAF, 2005). Ceci tient à la nature même de cette allocation qui permet de faire face à la nouvelle situation familiale ; la recherche d'emploi est souvent différée, plus particulièrement pour les bénéficiaires mineures, pour lesquelles l'insertion dans le monde du travail n'est pas une priorité.

6. M. Mercier et H. de Raincourt, op. cite.

7. À l'exception des Ass âgés de plus de 50 ans et dispensés de recherche d'emploi.

8. CI-RMA : Contrat d'Insertion-Revenu Minimum d'Activité dont la durée ne peut excéder 20 heures par semaine ; CA : Contrat d'Avenir dont la durée maximale est de 26 heures par semaine.

Néanmoins, la sortie du dispositif n'est pas satisfaisante : 60 % des allocataires de l'API longue deviennent Rmistes (CNAF, 2005), et il est probable que pour celles qui sortent des dispositifs de minima sociaux, une partie non négligeable devient dépendante des revenus du conjoint. La signature d'un contrat d'insertion pourrait préparer leur retour à l'emploi, mais cela ne saurait suffire. En effet, les difficultés d'accès à un mode de garde nuisent à la recherche d'emploi des Apistes, et plus généralement des mères de jeunes enfants. Le gouvernement propose l'instauration de quotas de places en crèche pour les allocataires de minima sociaux. Dans le contexte actuel de pénurie de modes de garde, cette proposition revient à augmenter les difficultés d'organisation des autres mères qui travaillent, et des chômeuses ; sans augmentation significative du nombre de places en crèche, celles-ci verront mécaniquement leurs possibilités de garde réduites, et leur accès au marché du travail compromis.

Du renforcement des incitations au travail...

Devant l'atonie persistante du marché du travail et l'augmentation du nombre de Rmistes, le gouvernement a proposé un programme global, dont un volet est consacré à la remise au travail des allocataires de minima sociaux. Le premier axe de cette stratégie repose sur l'incitation financière au travail. La Prime Pour l'Emploi a été revalorisée dans le cadre de la réforme fiscale de septembre 2005. Le mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi pour les allocataires de minima sociaux a été récemment modifié. Les 3 mois suivant la reprise d'un emploi, le cumul intégral des revenus d'activité avec l'allocation est conservé ; en revanche, au lieu d'appliquer un abattement de 50 % sur les revenus du travail pour le calcul du montant de l'allocation pendant les 9 mois suivants, l'allocataire percevra désormais une prime forfaitaire de 150 euros, majorée de 75 euros pour ceux ayant une charge de famille. En outre, une prime de 1 000 euros sera versée au 4^e mois suivant l'embauche. Ceci ne vaut que pour les emplois d'une durée supérieure à un mi-temps ; les autres bénéficieront « d'un intéressement proportionnel à leur temps de travail ».

IMPACT DE LA RÉFORME DE L'INTÉRESSEMENT SUR LE REVENU DES ALLOCATAIRES DURANT LA 1^È ANNÉE SUIVANT L'EMBAUCHE*

En euros, en moyenne mensuelle

	Célibataire			Parent isolé (un enfant)			Parent isolé (deux enfants)		
	RMA	CA	SMIC	RMA	CA	SMIC	RMA	CA	SMIC
RMI	+ 86	+ 150	+ 196	- 21	+ 44	+ 184	- 118	- 54	+ 86
API	-	-	-	- 85	- 21	+ 63	- 279	- 214	- 75
ASS	- 30	+ 128	+ 242	+ 96	+ 184	+ 298	+ 196	+ 184	+ 298

* La reprise d'un RMA, d'un CA et d'un SMIC correspond respectivement à 20 heures de travail hebdomadaires, 26 heures et 39 heures rémunérées au SMIC horaire (8,03 euros brut).

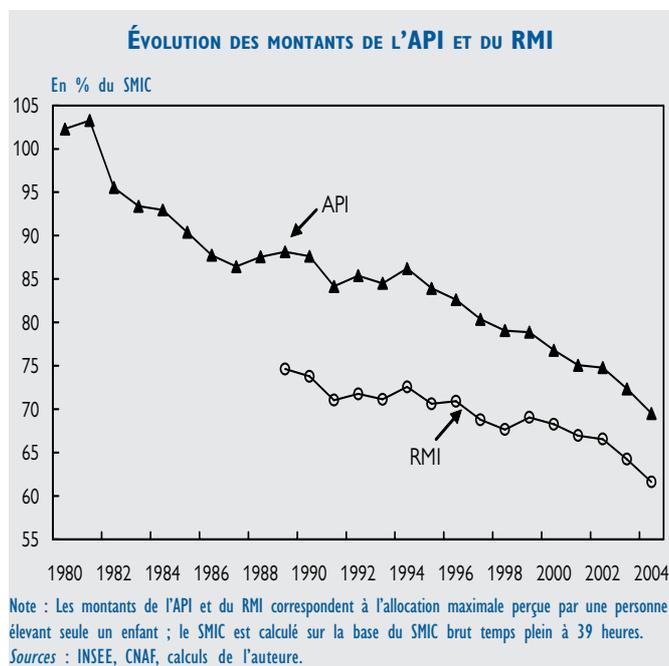
Lecture du tableau : le passage de l'intéressement actuel à une allocation forfaitaire de 150 euros par mois (augmentée d'une bonification de 75 euros pour charge de famille, et assortie d'une prime de 1000 euros versée le 4^e mois) engendre un surcroît de revenu de 86 euros par mois en moyenne sur la 1^{ère} année suivant l'embauche en CI-RMA pour un Rmiste célibataire, alors qu'un Rmiste élevant seul un enfant perd 21 euros de revenus par mois en moyenne relativement à l'ancien dispositif d'intéressement.

NB : Dans tous les cas, en moyenne sur l'année suivant l'embauche, la reprise d'un emploi implique un gain de revenu.

Source : Calculs de l'auteur.

Le nouveau système est favorable aux célibataires sans enfant quel que soit le type d'emploi repris (tableau) et aux personnes reprenant un emploi au SMIC temps plein. En revanche, pour les personnes ayant des enfants à charge, la réforme rend la reprise des contrats aidés types CI-RMA ou CA⁹ moins intéressante que l'ancien dispositif. L'intéressement appréhendait mieux la charge de famille que la bonification forfaitaire de 75 euros, puisqu'il était calculé sur la base de l'allocation versée, elle-même dépendante du nombre d'enfants (sauf pour l'ASS, pour lequel *de facto* la réforme est favorable dans tous les cas). Ainsi, les allocataires pour lesquels la reprise d'un emploi est la plus coûteuse, en particulier les mères de jeunes enfants, voient leur gain à la reprise d'un emploi diminuer en moyenne mensuelle sur la 1^{ère} année, même s'il est toujours positif.

Parallèlement à l'augmentation des revenus d'activité, les minima sociaux n'ont pas été revalorisés depuis leur création ; leur mode d'indexation (sur les prix) implique donc une dégradation relativement au SMIC, régulièrement sujet aux coups de pouce (graphique). Ce décrochage s'est accentué à la fin des années 1990, alors que la question des trappes à inactivité prenait de l'importance dans le débat sur les politiques sociales. Cela s'inscrit dans une démarche de lutte contre la pauvreté *via* l'emploi dont l'efficacité dépend d'une part de l'état du marché du travail et d'autre part des caractéristiques de la population concernée. Étant donné la persistance du chômage de masse, cette orientation doit s'accompagner d'une politique de l'emploi volontariste pour permettre aux allocataires de minima sociaux d'accéder au marché du travail et donc de bénéficier des aides associées aux revenus du travail, de sortir des revenus de solidarité dépréciés.



...au contrat d'avenir

Le programme « accès et retour à l'emploi » du plan de cohésion sociale a pour objectif ambitieux de « permettre à 1 million de

personnes de sortir de l'assistance et de revenir vers l'emploi durable ». Ceci justifie d'un point de vue redistributif la revalorisation des revenus du travail relativement à ceux de l'assistance.

On distingue les contrats aidés du secteur marchand (CIE) de ceux du secteur non marchand (CES, CEC)⁹. Devant la réussite des premiers et l'échec apparent des seconds, le gouvernement avait opté en 2002 pour un recentrage massif sur le secteur marchand avec d'une part la création du CI-RMA, qui consiste à reverser le RMI à l'entreprise du secteur marchand qui embauche un Rmiste, et d'autre part la diminution des contrats du secteur non marchand : les emplois jeunes n'ont plus été renouvelés, le nombre de CES et CEC a fortement décliné. Dans un contexte de ralentissement économique, cette option a alimenté le chômage. L'efficacité des CIE s'explique surtout par le fait qu'ils sont pourvus par des personnes ayant des caractéristiques favorables à l'emploi, alors que les contrats non marchands concernent des personnes très éloignées du monde du travail (40 % sont des Rmistes contre 20 % pour les CIE) ; le secteur marchand ne constitue pas un mode d'insertion massif des allocataires de minima sociaux, comme le confirme l'échec incontestable du CI-RMA : depuis son introduction début 2004, 3 000 contrats ont été signés.

Le plan de retour à l'emploi est venu corriger le tir en développant à nouveau des contrats aidés dans le secteur non marchand. La nouveauté réside dans la création d'une filière d'insertion sur le marché du travail réservée aux allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API, qui devrait compenser le fait que moins de 15 % des Rmistes bénéficient d'une politique de l'emploi (DARES, 2005). Cette « activation des minima sociaux » scinde en deux voies l'ancien dispositif des contrats aidés du secteur non marchand : l'une est ouverte exclusivement aux allocataires des minima sociaux (contrat d'avenir, CA) et l'autre est disponible aux chômeurs de longue durée en général (contrat d'accompagnement dans l'emploi, CAE). Le CA repose sur un suivi de l'individu dans son retour à l'emploi, proche du volet d'insertion du RMI. Il offre un accompagnement personnalisé par un référent et doit comporter une partie « formation », le tout à la charge des régions et des départements. L'employeur s'engage à encadrer le bénéficiaire et à désigner un tuteur. Ces mesures sont favorables à l'insertion future des personnes aidées. Les employeurs qui auront permis un passage vers l'emploi durable, se verront récompensés d'une prime forfaitaire de 1 500 euros. L'effort budgétaire devait porter sur les créations de CA. L'objectif était d'en créer 250 000 par an pendant 4 ans, avec un budget d'environ 1,3 milliard d'euros par an.

Un avenir incertain

Mais le décollage des CA se fait attendre : entre avril (date d'entrée en vigueur du dispositif) et la fin de l'année 2005, le nombre de CA signés était de 14 637, loin des 185 000 annoncés pour l'année 2005, alors que 130 000 CAE ont été signés sur cette même période. Pourtant, globalement, le coût d'un CA pour l'employeur est inférieur à celui d'un CAE. Plusieurs raisons peuvent expliquer la réticence des employeurs à recourir au CA : d'une part l'accompagnement individuel exigé par le contrat, et par ailleurs nécessaire à sa réussite, est lourd et demande un effort particulier que peu d'employeurs peuvent fournir, y compris dans le secteur non marchand. Ce type de contrat est plus contraignant qu'un CAE, ou que les anciens CES. D'autre part, le CA est exclusivement réservé aux allocataires de minima sociaux ; or il est probable que le nombre de postes à pourvoir adaptés à cette population soit insuffisant. Enfin, il se peut que le

9. CIE : Contrat Initiative Emploi ; CES : Contrat Emploi Solidarité ; CEC : Contrat Emploi Consolidé.

CA renvoie un signal négatif aux employeurs potentiels qui préfèrent recourir à des CAE dans lesquels les futurs employés ne sont pas marqués du sceau des minima sociaux.

La stratégie de ce plan de retour à l'emploi repose sur des hypothèses fortes. Premièrement, elle suppose que tous les allocataires de minima sociaux peuvent accéder au marché du travail. Or une partie d'entre eux présente des caractéristiques individuelles (âge, déqualification, problèmes de santé, familiaux, de logement ...) telles que leur employabilité est faible, y compris dans le cadre d'un emploi aidé. Actuellement, seule la moitié des Rmistes signe un contrat d'insertion avec la commission d'insertion locale. Ils sont plus jeunes, plus diplômés que l'ensemble des allocataires et 80 % d'entre eux ont occupés un emploi de plus de 6 mois (DREES, 2002). Ce sont donc les individus les plus proches de la sphère de l'emploi qui entrent dans le processus d'insertion. Les autres cumulent des handicaps. Exclue du marché du travail, ils ne peuvent accéder aux aides conditionnées à l'obtention d'un emploi et voient leur situation se dégrader au fil du temps. Ce sont les laissés-pour-compte de la stratégie d'insertion par l'emploi.

Deuxièmement, le CA doit être un tremplin efficace vers l'emploi stable non aidé, sans retour dans le dispositif des minima sociaux, (auquel cas 1 million de contrats en 4 ans ne suffirait pas). Les études de la DARES concernant les CES ne sont pas aussi optimistes. La précarisation de l'emploi associée à la fragilité de ce public rend cette hypothèse irréaliste, d'autant plus que le budget ne permet de financer que des contrats d'un an. Or il est peu probable qu'un an de CA permette à la majorité des personnes concernées d'accéder à l'emploi stable. Ainsi, bon nombre d'entre eux repasseront par des phases de RMI et de chômage. Enfin, et surtout, la réussite d'un tel programme exige que le marché du travail génère suffisamment d'emplois stables pour les sortants des CA, afin d'éviter un retour vers l'assistance. Or il faut 100 000 emplois salariés supplémentaires (dans le secteur marchand non agricole) pour permettre à 12 700 personnes de sortir du RMI (DREES, 2003); après un CA, ce chiffre pourrait être plus important, mais resterait du même ordre. Pour que les 250 000 personnes entrant en CA chaque année trouvent un emploi stable au terme de celui-ci et sortent définitivement de l'assistance, il faudrait donc 2 millions d'emplois supplémentaires, ce qui suppose un dynamisme du marché du travail qui n'est pas perceptible à ce jour, et qui, s'il se produisait, rendrait cette masse de contrats aidés inutile. Lutter contre la pauvreté par l'emploi en période de chômage de masse implique un effort budgétaire constant pour financer des contrats aidés, en attendant que le marché du travail soit en mesure d'intégrer cette population.

Comment justifier alors la dévalorisation des minima sociaux au nom d'une stratégie de retour vers l'emploi qui, si elle est efficace, ne le sera pas pour tous et pas avant un moment ?

10. Ce type d'allocation s'apparente au revenu de solidarité (RSO) qui existe déjà dans les DOM depuis décembre 2001. Il remplace le RMI pour les allocataires ayant plus de 2 ans d'ancienneté dans le dispositif et âgés de plus de 50 ans.

11. Allocation Adulte Handicapé.

12. Un tiers des Rmistes le sont depuis plus de 5 ans et la moitié depuis plus de 3 ans, CNAF, 2002. D'autres critères pourraient affiner le profil des bénéficiaires potentiels (âge, qualification ...).

Repenser les minima sociaux

Les sorties des minima sociaux vers l'emploi se font à l'image d'une file d'attente qui diminue lorsque le marché du travail se dynamise, absorbant en premier les individus les plus proches de l'emploi et laissant de côté les autres, et grossit à mesure que le chômage augmente. La pauvreté issue de cette dégradation du marché du travail correspond à un processus plutôt qu'à un état : c'est toute une frange de la population fragilisée et précarisée par un marché du travail dégradé qui peut potentiellement être concernée. De fait, les parcours des allocataires sont très hétérogènes. Serge Paugam distingue 3 types de Rmistes : les personnes ayant une qualification inadaptée au marché du travail mais qui restent en lien avec les organismes d'insertion professionnelle ; celles qui ne peuvent pas prétendre à un emploi stable (problème de santé, d'âge ...) du moins dans la sphère marchande, mais qui conservent un minimum de liens sociaux ; enfin, celles qui ne peuvent pas accéder à l'emploi et qui ont perdu toute attache sociale. Les besoins spécifiques de chaque groupe justifient une intervention sociale appropriée.

La première catégorie, ainsi qu'une partie de la seconde, et l'essentiel des Apistes et Ass, rassemblent les personnes pour lesquelles la stratégie de lutte contre la pauvreté par l'emploi est crédible : en période de chômage de masse, le financement de contrats aidés, qu'il s'agisse de CA ou de CES, en nombre suffisant, leur permettrait d'accéder au marché du travail et de profiter de la revalorisation des revenus du travail et des aides associées à l'activité. À partir du moment où ces individus se verraient garantir un retour à l'emploi rapide, le niveau de l'allocation qu'ils recevraient peut correspondre au RMI. Les passages dans ce dispositif seraient courts.

Les autres allocataires constituent « le noyau dur » des Rmistes : le RMI n'est pas pour eux un filet de sécurité temporaire, mais leur revenu principal et permanent avec peu d'espoir d'en sortir. Pour ceux là, l'insertion prendrait la forme d'un accompagnement social plutôt que professionnel (amélioration de l'état de santé, règlement de problèmes familiaux, aide dans les démarches pour l'accès à un logement ...). L'allocation perçue¹⁰ devrait être revalorisée relativement au niveau du RMI actuel, pour atteindre, par exemple, le niveau de l'AAH¹¹, soit 610 euros par mois. Le coût de cette revalorisation dépend du nombre de personnes concernées, qui peut varier d'un tiers à la moitié des allocataires du RMI¹², soit un coût allant de 700 millions à 1,18 milliard d'euros par an. Les risques d'inciter les individus à recourir à ce type d'allocation, s'ils ne sont pas nuls, doivent être nuancés : qui souhaite faire carrière dans le RMI, même rehaussé ? En outre, les référents qui suivent les Rmistes en contrats d'insertion connaissent les difficultés réelles que rencontrent certains allocataires et peuvent aider au repérage de cette population en grande difficulté. Celle-ci serait inévitablement davantage stigmatisée, puisque bien identifiée comme « pauvre et assistée ».

Cette modification de la prise en charge de la pauvreté se rapprocherait de celle existant dans les pays nordiques ; elle impliquerait le passage d'une « *pauvreté disqualifiante* » à « *une pauvreté marginale* », selon les termes de Serge Paugam. Plutôt que fusion et incitation, les maîtres mots devraient être revalorisation et mobilisation ■