

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, octobre 2014, numéro

115 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LA SOLIDARITÉ ACTIVE EN QUESTION

Anne Eydoux, Bernard Gomel,
CEE

Le revenu de solidarité active (RSA) a été mis en place en 2009 pour encourager, récompenser et mieux accompagner le retour à l'emploi. Pourtant, des travaux avaient montré que les obstacles au retour à l'emploi, loin d'être principalement monétaires (coût de la reprise d'activité), tiennent aux difficultés rencontrées (problèmes de santé, contraintes familiales, manque de formation) et surtout à l'insuffisance des offres d'emploi. Un minimum social, même assorti d'un complément de ressources (RSA-activité), ne pouvait résoudre seul ces difficultés, surtout en période de chômage massif. La mise en œuvre de la solidarité active a mélangé les logiques (soutien au revenu et récompense du travail) et les instruments (prestation sociale et crédit d'impôt). Elle a contribué à transférer la responsabilité de l'insertion aux allocataires et aux acteurs de l'accompagnement. Face au projet de « prime d'activité », qui entend renforcer la solidarité active en fusionnant RSA-activité et prime pour l'emploi, il convient de réaffirmer que le soutien au revenu et à l'insertion relève d'abord de la responsabilité publique.

Le revenu de solidarité active (RSA) a été proposé en 2005 pour remplacer le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), deux allocations dénoncées par les promoteurs de la « solidarité active » (Hirsch, 2005) comme décourageant l'emploi et piégeant les allocataires dans la pauvreté. C'est ensuite sur la base d'un fragile constat de succès¹ des expérimentations réalisées dans trente-trois départements en 2007-2008 qu'a été promulguée la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA à compter du 1^{er} juin 2009.

Présenté comme en rupture avec les dispositifs précédents, le RSA vise à la fois à encourager et à récompenser l'emploi, même à temps très partiel, en faisant en sorte de rendre l'activité rémunératrice dès la première heure travaillée. Sa composante « socle » est, comme le RMI et l'API, une allocation différentielle assurant aux ménages pauvres un revenu minimum garanti dont le montant dépend de leur composition. Sa composante « activité » est nouvelle et se substitue au mécanisme d'intéressement du RMI et de l'API : elle garantit aux foyers qui déclarent de faibles

¹ L'augmentation du taux de retour à l'emploi a été estimée à 30 %, de 2,25 dans les zones « RMI » à 2,92 dans les zones « RSA ».

revenus d'activité un complément de ressources proportionnel à ces derniers. Contrairement au mécanisme d'intéressement qu'il remplace, ce RSA-activité n'est ni réservé aux allocataires du RSA-socle ni limité dans la durée. Il vise un nouveau public de travailleurs pauvres, qui n'était pas concerné par le dispositif précédent (voir encadré 1).

Encadré 1

LE CALCUL DU RSA

Le RSA combine une allocation classique de soutien au revenu des ménages pauvres et un intéressement pérenne à l'activité réservé aux travailleurs pauvres. Le RSA-socle s'est en principe mis en place « à droits constants » : il n'améliore pas le soutien au revenu par rapport au RMI ou à l'API (hors intéressement). En revanche, le RSA-activité est calculé de manière à permettre à une frange plus étendue de ménages qui travaillent de bénéficier de l'allocation. Le principe est que 62 % des revenus d'activité du foyer sont cumulables avec le montant du revenu minimum garanti (qui varie selon la composition du ménage), jusqu'à un plafond de ressources qui inclut l'aide au logement, selon la formule : $RSA = (\text{revenu minimum garanti} + 62\% \text{ des revenus d'activité du foyer}) - (\text{autres ressources du foyer} + \text{forfait d'aide au logement})$.

Cette formule est réputée plus incitative à l'emploi que n'étaient le RMI et l'API : parce qu'elle supprime les « effets de seuil » liés à la reprise d'un emploi dans le mécanisme antérieur d'intéressement, mais aussi et surtout parce qu'elle permet, sans limite de durée, un cumul de l'allocation et des revenus d'activité qui ne dépend que de la composition du ménage et de l'évolution de ses diverses ressources.

La mise en place du RSA est allée de pair avec une réforme des politiques d'insertion. L'accompagnement des allocataires du RSA-socle, avec pour priorité le retour à l'emploi, a été généralisé, tandis qu'était créé le contrat unique d'insertion (CUI) dont ils sont des publics prioritaires.

Non seulement, il était attendu de la réforme l'intensification de la recherche d'emploi des allocataires – en d'autres termes, l'augmentation de ce que les économistes appellent leur « offre de travail ». Mais encore, le complément de ressources apporté par le RSA-activité devait permettre de ne pas augmenter le Smic, voire de le réduire afin d'encourager les employeurs à embaucher – ou, pour le dire autrement, de stimuler la « demande de travail » – (Cahuc, Cette, Zylberberg, 2008).

● Les déceptions

Présentée comme une rupture, la mise en place du RSA prolonge en réalité une série de réformes visant à rendre plus rémunérateur le travail des ménages pauvres ou modestes et à renforcer les politiques d'insertion qui leur sont destinées. Le dispositif temporaire d'intéressement à l'emploi du RMI avait été plusieurs fois remanié pour renforcer l'incitation au travail. Il avait été par ailleurs étendu à d'autres minima sociaux (allocation spécifique de solidarité et API). En 2001, une prime pour l'emploi (PPE) avait été créée pour accorder aux travailleurs modestes un supplément de revenu sous forme d'impôt négatif. S'agissant des politiques d'insertion, la décentralisation du RMI décidée en 2003 visait à inciter les conseils généraux en charge des allocataires à davantage les aider à reprendre un travail.

Dans la suite de ces réformes, le RSA devait non seulement permettre de systématiser l'accompagnement des allocataires, mais aussi et surtout de rationaliser l'ensemble des dispositifs d'incitation à l'emploi afin qu'il soit toujours rémunérateur de travailler. Pourtant, de nombreux travaux avaient déjà montré que les obstacles au retour à l'emploi des allocataires ne sont pas principalement d'ordre monétaire (calcul coûts/avantages de la reprise d'activité) mais se situent ailleurs (problèmes de santé, contraintes familiales, formation insuffisante, etc.)².

Aussi le bilan des deux premières années de mise en œuvre du RSA est-il apparu médiocre au regard des attentes de ses promoteurs. Le rapport du Comité national d'évaluation (Bourguignon, 2011) montre que le dispositif n'a pas eu d'impact global sur le taux de retour à l'emploi des allocataires – même s'il a exercé des effets à la marge sur certaines catégories de ménages. La demande de travail des entreprises n'a pas été sensiblement modifiée. Les emplois occupés par les allocataires, déjà majoritairement à temps partiel et très souvent de courte durée, sont restés de mauvaise qualité. Quant à la mise en place de l'accompagnement systématique, elle n'a pas sensiblement infléchi le parcours des allocataires du RSA-socle : fin 2010, à peine plus du tiers d'entre eux était inscrit à Pôle emploi, pas plus qu'avant la réforme. S'agissant de la pauvreté, les évaluations ne sont guère plus encourageantes³ : le dispositif n'aurait fait diminuer que de 0,2 point la part des ménages à bas revenus en 2010, un résultat corroboré par une micro-simulation estimant qu'il n'aurait permis de réduire que de 2 % le nombre de pauvres (- 150 000) et de 0,2 point le taux de pauvreté la même année. Enfin, le dispositif n'a pas rencontré le succès escompté auprès de son public cible : sa montée en charge a été lente et le « non-recours » très important, particulièrement pour le RSA-activité. La moitié des ménages éligibles au RSA n'a pas fait valoir ses droits, un tiers (36 %) des éligibles au RSA-socle et deux-tiers (68 %) des éligibles au RSA-activité n'ayant pas demandé l'allocation.

● Apprendre de l'échec du RSA

Le recul supplémentaire dont nous disposons aujourd'hui confirme que la mise en œuvre du RSA n'a pas conduit à la rupture attendue par ses promoteurs. Les contributions présentées dans un ouvrage qui vient de paraître (encadré 2) soulignent au contraire les éléments de continuité. Le RSA s'est avéré être la énième réforme de la solidarité menée dans un souci d'activation (de remise à l'emploi) des allocataires.

S'il y a eu rupture, c'est dans les dynamiques qu'il a engagées, comme l'arrivée des nouveaux publics du RSA-activité (les travailleurs pauvres) qui a fait surgir de nouvelles questions. Mais la réforme a pâti de ses ambiguïtés. Utiliser un dispositif social familialisé (qui s'adresse aux ménages) pour inciter chaque membre d'un foyer à reprendre un emploi s'est avéré inadapté. Le fait d'articuler le RSA, prestation d'aide sociale, à la PPE, crédit d'impôt qui relève de la fiscalité, s'est également révélé problématique. De manière générale, en voulant aligner l'ensemble des prestations sociales sur l'objectif central de l'emploi, le dispositif a mélangé des publics disparates et des logiques qui s'accordent mal.

² Lire les échanges (publiés en 2008 dans *La vie des idées*) entre N. Duvoux, M. Hirsch, D. Méda, H. Périvier, J.-L. Outin, etc.

³ Voir aussi Gomel, Méda et Serverin (2013).

APPRENDRE (DE L'ÉCHEC) DU RSA. LA SOLIDARITÉ ACTIVE EN QUESTION



L'ouvrage collectif *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, paru en octobre 2014 aux éditions Liaisons, tire les enseignements de cinq ans de mise en œuvre du revenu de solidarité active. Coordonné au Centre d'études de l'emploi (CEE) par Anne Eydoux et Bernard Gomel, il mobilise les contributions d'une quinzaine de chercheurs, d'experts et d'acteurs de terrain ayant contribué à l'évaluation du dispositif et au débat public : Guillaume Allègre, Sophie Avarguez, Isabelle Blanche-

manche, Mathieu Béraud, Marion Drouault, Anne Eydoux, Émilie Fériel, Julie Garda, Bernard Gomel, Jean-Pascal Higé, Antoine Math, Dominique Méda, Nadia Okbani, Pierre-Yves Pacifico, Évelyne Serverin, Luc Sigalo Santos, Véronique Simonnet, Danièle Trancart.

Pour en savoir plus : <http://www.cee-recherche.fr/publications/ouvrages/apprendre-de-lechec-du-rsa-la-solidarite-active-en-question>

Un minimum social, même assorti d'un complément de ressources visant à inciter à l'emploi et à récompenser le travail rémunéré, ne pouvait résoudre les difficultés d'insertion professionnelle des allocataires, particulièrement dans un contexte de chômage massif. Le montant du RSA-socle n'ayant pas été revalorisé, il n'a pas non plus amélioré les ressources des ménages sans emploi. Enfin, compte-tenu de son formatage, le complément de revenu d'activité n'a guère fait progresser le revenu des ménages dont l'un des membres au moins travaille⁴, d'autant que ces ménages n'ont, le plus souvent, pas fait valoir leur droit au dispositif. Les politiques d'insertion ont, quant à elles, continué à se heurter aux écueils de la décentralisation de 2003, à commencer par les ressources limitées des départements en charge de leur organisation. Elles en ont également rencontré de nouveaux du côté du service public de l'emploi. En effet, Pôle emploi n'a pu assurer aux allocataires l'accompagnement vers l'emploi prévu, en raison de la conjonction, au moment où le RSA se mettait en place, de sa réorganisation interne suite à la fusion de l'ANPE et des Assedic et de la forte hausse du chômage liée à la crise de 2008-2009. De manière générale, si la généralisation de l'accompagnement a bien modifié les pratiques des acteurs, elle n'a été en mesure ni de répondre aux besoins exprimés par les allocataires ni de faire face au risque persistant de tourner à vide faute d'emplois.

Aussi plusieurs contributions à l'ouvrage collectif *Apprendre (de l'échec) du RSA* suggèrent-elles de renforcer les responsabilités publiques en matière d'insertion, d'emploi et de redistribution, en reconsidérant les logiques aujourd'hui à l'œuvre. Au lieu d'être principalement imputée aux allocataires ou aux intermédiaires qui assurent leur accompagnement, la responsabilité de l'insertion gagnerait à rester celle de la société, surtout en période de crise de l'emploi. De la même manière, la redistribution trouverait son appui le plus sûr dans le principe d'une « dette sociale » à l'égard des plus pauvres. Quant à la lutte contre la pauvreté laborieuse, elle demande plus qu'un complément de ressources ou d'activité et passe d'abord par des politiques de régulation salariale (niveau

du salaire minimum) et d'amélioration de la qualité de l'emploi (temps de travail, durée des contrats).

Séparer ce que le dispositif RSA a tenté de mélanger, à savoir la garantie d'un revenu minimum et l'incitation à l'emploi ou la récompense du travail, aurait le mérite de clarifier les objectifs poursuivis. En raison du décrochage de long terme entre le niveau des minima sociaux et la rémunération d'un emploi au Smic à temps complet, les conditions de vie des allocataires se sont dégradées relativement à celles de l'ensemble de la population ; elles sont marquées par les privations et les difficultés financières (Isel, 2014). Plutôt que de persister à maintenir l'écart entre revenu minimum garanti et rémunération d'un emploi au Smic, il deviendrait possible de se fonder sur les besoins des allocataires pour fixer le montant du premier. Force est de constater que les réformes aujourd'hui envisagées ne vont pas dans ce sens.

● Le projet d'une prime d'activité

À l'heure de la remise sur le métier du RSA, comment analyser le projet actuel de « prime d'activité » ? Celui-ci maintient la référence à la solidarité active et se focalise sur le mécanisme d'incitation ou de récompense de l'activité, ainsi que sur son articulation avec la prime pour l'emploi (PPE) en place depuis 2002 (sachant que les sommes perçues au titre du RSA-activité sont déduites du montant de cette prime). Faut-il conserver la logique d'un complément de revenu d'activité qui sous-tend le RSA-activité, ou privilégier un dispositif fiscal de crédit d'impôt comme la PPE ? Rappelons que, peu de temps après la mise en place du RSA, la PPE a été jugée responsable du peu d'attractivité du RSA-activité. François Bourguignon a alors proposé sa suppression, dans l'espoir d'un recours accru des travailleurs pauvres au RSA-activité, d'un meilleur ciblage de la solidarité sur les salariés à bas revenus, d'une incitation plus efficace à l'emploi, et (dans un contexte budgétaire contraint) d'une économie pour le budget de l'État. La recommandation n'a pas été suivie parce qu'elle aurait conduit à diminuer sensiblement le revenu de nombreux ménages actifs pauvres. Le montant de la prime a tout de même été gelé, mais son maintien a conduit les réformateurs à considérer que le RSA avait été incomplètement mis en œuvre.

Les débats budgétaires, marqués par le souci de réduire les dépenses, sont chaque année l'occasion de rappeler la charge que représente la PPE et le doublon qu'elle semble constituer avec le RSA-activité. Le rapport du député Christophe Sirugue (2013), commandé par la majorité issue des élections de 2012, traduit cependant une inflexion : il ne propose plus de supprimer la prime pour l'emploi pour conforter le RSA-activité, mais de la fusionner avec ce dernier. Cette proposition revient de fait à supprimer le RSA et la PPE pour accorder aux foyers pauvres un équivalent du RMI ou du RSA-socle, et à ceux qui travaillent une prime d'activité.

Remis à l'agenda du gouvernement par le président François Hollande en août 2014, ce projet ne précise cependant pas si la nouvelle prime d'activité doit s'inscrire dans le droit social (comme le RMI et le RSA) ou dans le droit fiscal (comme la PPE). Or, ce choix n'est pas neutre. Le non-recours massif au RSA-activité est plutôt un non-accès, qui s'explique davantage par son inscription dans une logique de minimum social que par la concurrence de la PPE. Loin d'avoir le caractère automatique d'un crédit d'impôt pour les

4 Voir aussi Simonnet (2012).

contribuables éligibles, l'attribution du RSA-activité fait, comme tout minimum social, l'objet d'une instruction (sur la base d'un formulaire complexe) et est assortie de contraintes et de contrôles. Le fait de ne pas vouloir être perçu comme assisté, de méconnaître son éligibilité, de n'être éligible qu'à de faibles montants, ou encore de craindre d'avoir à rembourser des « indus » à chaque mise à jour de son dossier, sont autant de facteurs de renoncement au RSA-activité.

● Réaffirmer la solidarité sans stigmatiser

La « solidarité active » a tenté de répondre à une interrogation aussi ancienne que la question sociale : comment assurer un revenu minimum garanti qui ne désincite pas au travail ? L'expérience du RSA (comme celle du RMI) conduit à relativiser cette inquiétude et pointe la nécessité d'améliorer les modalités de la redistribution.

Les promoteurs du RSA se sont appuyés sur une dramatisation de l'« échec du RMI » qui, selon eux, en décourageant l'emploi, mettait en péril le niveau de la protection sociale en France. Une nouvelle dramatisation de l'échec du RSA à améliorer le retour à l'emploi et les ressources des ménages pauvres pourrait aujourd'hui contribuer au relatif affaiblissement du soutien de l'opinion à l'État social et à la solidarité envers les personnes privées d'emploi. En effet, selon l'enquête *Conditions de vie et aspirations* du Crédoc, « l'idée que les pauvres seraient responsables de leur situation progresse » (Bigot, Daudey, Hoibian, 2014). Ainsi, 64 % des personnes considéraient début 2014 que « s'ils le voulaient vraiment, la plupart des chômeurs pourraient retrouver un emploi [contre 57 % en 2009]. Par ailleurs, 44 % estimaient « que faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes leur enlève tout sens des responsabilités (*versus* leur permet de vivre) » [contre 36 % en 2009]. Enfin, 37 % pensaient « que les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir (*versus* n'ont pas eu de chance) » [contre 25 % en 2009].

Les réformateurs ont voulu croire qu'un dispositif pouvait à lui seul transformer les comportements d'activité de millions de personnes. Au lieu de réaffirmer que le soutien au revenu et à l'insertion des allocataires est de la responsabilité publique centrale, ils ont, en mettant en place le RSA, contribué à transférer davantage ces responsabilités aux acteurs locaux (les départements notamment) et aux allocataires, au risque de les stigmatiser. Pourtant, ce n'est pas la volonté de travailler des uns et des autres qui a manqué depuis la création du dispositif, mais les offres d'emploi. Que les

réglages successifs du RMI et du RSA ne soient pas parvenus à rendre le minimum social plus favorable à la mise au travail questionne surtout la pertinence du dispositif choisi. Que le RSA-activité n'ait pas rencontré son public cible suggère aussi qu'un minimum social n'est pas un instrument adéquat pour lutter contre la pauvreté laborieuse, celle-ci étant d'abord alimentée par la précarité des emplois. Pensé pour réaffirmer la place (et la valeur) centrale du travail, le RSA est resté sans influence tangible sur l'emploi, dont le niveau ne dépend ni de la bonne volonté des allocataires, ni de celle des acteurs locaux qui disposent de moyens limités pour les insérer.

RÉFÉRENCES

Bigot R., Daudey É., Hoibian S., 2014, « En 2014, le soutien à l'État providence vacille », Crédoc, *Note de synthèse*, n° 11, septembre.

Bourguignon F., président, 2011, Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, décembre, 150 p.

Cahuc P., Cette G., Zylberberg A., 2008, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 269 p.

Eydoux A., Gomel B., coord., 2014, *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, éd. Liaisons, coll. « Liaisons sociales »/CEE, octobre, 274 p.

Gomel B., Méda D., Serverin E., 2013, « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance de l'emploi*, n° 105, CEE, juin.

Hirsch M., 2005, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Paris, La Documentation française, avril, 116 p.

Isel A., 2014, « Les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : privations et difficultés financières », *Études et Résultats*, n° 871, Drees, février.

Simonnet V., 2012, « Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 93, CEE, juin.

Sirugue C., 2013, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, juillet, 104 p.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1412-001 - Octobre 2014 - ISSN : 1767-3356