



**AVIS DU COE
SUR LES CONDITIONS DE LA REUSSITE
DU RSA POUR L'EMPLOI**

23 mai 2008

« Il faut que toutes les lois (...) mettent chaque citoyen pauvre dans une assez grande aisance pour pouvoir travailler comme les autres (...). Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas. »

Montesquieu, *L'Esprit des lois*, XXIII^e livre

Le présent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), a été élaboré à la demande du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Christine LAGARDE, et du Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin HIRSCH. Il est le fruit d'une réflexion collective engagée par le Conseil.

Il a été préparé par un groupe de travail créé au sein du Conseil qui s'est réuni à dix reprises entre décembre 2007 et mai 2008. Il a été examiné par le Conseil au cours de ses deux dernières réunions plénières, les 20 et 23 mai 2008.

Sommaire

Introduction	5
I – Les principes et les objectifs du RSA : lutter contre la pauvreté tout en encourageant le travail, simplifier les minima sociaux	7
A - Le principe général du RSA : une allocation dégressive qui permet de lutter contre la pauvreté tout en encourageant le travail.....	7
1. Des effets meilleurs que le RMI sur la pauvreté et sur l'emploi, pour un coût supérieur	7
2. Au-delà du principe général, le RSA varie sensiblement selon les paramètres retenus.....	9
B - Les caractéristiques du RSA selon le Livre vert.....	10
1. La fusion de minima sociaux et les caractéristiques qui en découlent.....	10
2. La substitution à des dispositifs d'incitation financière au retour à l'emploi	10
C - Les objectifs assignés au RSA : simplification, lutte contre la pauvreté, incitation à l'emploi.....	11
1. La simplification des minima sociaux et des dispositifs d'incitation dépend des modalités retenues .	11
2. La réduction de la pauvreté des ménages en emploi dépend des paramètres retenus	13
3. Les effets attendus sur l'emploi : éléments théoriques et empiriques.....	13
II - Les conditions d'efficacité du RSA pour l'activité et l'emploi	15
A - Lutter contre les « trappes à inactivité » : les effets de la PPE, des mécanismes d'intéressement et du RSA, et la question des droits connexes	15
1. Une réforme de la PPE aurait été nécessaire pour qu'elle élimine vraiment les « trappes à inactivité »	15
2. Avec les mécanismes actuels d'intéressement, les gains financiers au retour à l'emploi sont réels, mais temporaires et parfois faibles	16
3. La mise en place du RSA doit s'accompagner d'une évolution concernant les droits connexes, qui peuvent remettre en cause le gain financier au retour à l'emploi	17
4. La mise en place du RSA doit être articulée avec l'assurance chômage	17
5. L'articulation du RSA avec d'autres prestations doit aussi être examinée	18
B – Paramétrer le RSA pour qu'il favorise l'augmentation de l'activité et de l'emploi, notamment pour les femmes en couple et les jeunes	18
1. Le RSA peut-il amener des salariés à diminuer leur temps de travail ?.....	19
2. La question du travail dissimulé	19
3. Le travail des femmes en couple doit être soutenu	19
4. La question des jeunes	22
C - Faire en sorte de ne pas dégrader la qualité de l'emploi	22
D - Lutter contre les freins non financiers au retour à l'emploi	24
E - Stimuler la demande de travail par les employeurs.....	26
1. Quelle demande de travail pour les personnes éloignées de l'emploi ?.....	26
2. Le rôle des contrats aidés et du contrat de professionnalisation	27
3. La sécurisation par le RSA de la création d'entreprise et du travail indépendant.....	27
III – Le RSA et le service public de l'emploi : pour un accompagnement professionnel systématique et des indemnités chômage plus incitatives	28
A - Accompagner les personnes éloignées de l'emploi dans une logique de personnalisation et d'obligations mutuelles	28

1. Renforcer l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi.....	28
2. Instaurer des obligations mutuelles exigeantes.....	30
B – Faire évoluer les dispositifs d'intéressement de l'assurance chômage.....	30
1. Les activités réduites de l'assurance chômage.....	30
2. L'ASS.....	31
3. Inscrire la création du RSA dans une démarche globale.....	32

INTRODUCTION

Le Gouvernement a demandé au Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) d'examiner les effets sur le marché du travail du Revenu de solidarité active (RSA), une prestation visant à titre principal à favoriser la redistribution et à lutter contre la pauvreté. Ces effets concernent tout particulièrement la qualité de l'emploi, les mécanismes de droits et devoirs qui doivent lier de manière réciproque la collectivité et les bénéficiaires, ainsi que les liens entre le RSA et le fonctionnement de l'assurance chômage.

Le Conseil a examiné ce sujet relativement nouveau pour lui en situant sa réflexion dans la continuité de ses travaux antérieurs, notamment ceux portant sur les causes du chômage, sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels, sur la dynamique salariale la plus favorable à l'optimisation du couple pouvoir d'achat-emploi, sur les aides publiques et la conditionnalité des charges sociales et sur le financement de la protection sociale.

Le Conseil a considéré que le RSA constituait un élément important de notre modernisation économique et sociale pour les raisons suivantes :

1. **Le RSA nous oblige à regarder autrement le monde du chômage**, en allant au-delà de la vision classique du chômeur au sens du BIT (personne qui ne travaille pas du tout, cherche du travail et est disponible rapidement pour travailler). Il nous oblige à nous intéresser aussi à la question du sous-emploi et des travailleurs pauvres, ainsi qu'aux personnes qui souhaiteraient travailler mais ne cherchent plus de travail parce qu'elles sont indisponibles, empêchées, découragées, ou tout simplement ni inscrites à l'ANPE ni suffisamment soutenues dans leur recherche, et qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « halo » qui entoure le chômage. Le RSA a le mérite de s'attaquer simultanément à ces trois sources de mal être et de perte de ressources collectives : le chômage au sens strict, son halo et le sous-emploi.
2. Se plaçant à l'intersection des politiques sociales et des politiques de l'emploi, qui sont régies les unes et les autres par des règles, des institutions, et des acteurs différents, l'ensemble ayant atteint un haut degré de complexité, d'empilement et de juxtaposition, **le RSA oblige à un effort de lisibilité et de transversalité** qui est, dans notre système public, une condition du progrès. Il est en effet démontré que plus l'on veut réguler et ordonner les mécanismes de marchés, plus la coopération et la transversalité sont nécessaires. C'est un des points sur lesquels nous achoppons souvent. Le RSA nous oblige à réévaluer, à recomposer et à harmoniser les différentes politiques publiques de retour à l'emploi et d'insertion, ainsi qu'à mieux suivre et coordonner les parcours. La réflexion qu'il implique est très utilement et naturellement complétée par celles qui se mènent au Grenelle de l'insertion. Les deux démarches s'appellent l'une l'autre et se complètent.
3. Cet effort de transversalité et de rénovation est d'autant plus nécessaire que notre pays est le siège d'un étrange paradoxe : nul ne peut nier que les politiques d'insertion aient été innovantes, et même très innovantes. Et pourtant, nul ne conteste que les résultats ne sont pas au rendez-vous. Sans doute peut-on imputer cette déperdition à une trop grande instabilité conjoncturelle des dispositifs, à une prévalence de la quantité sur la qualité, à un cloisonnement des dispositifs. Mais par les problèmes qu'il pose, par les réflexions qu'il amène, **le RSA peut être l'occasion de redonner du souffle aux politiques d'insertion**. De leur redonner la durabilité, la qualité, et la globalité qui leur ont manqué. On peut même dire qu'il y oblige, d'une certaine façon, pour les raisons qui seront détaillées plus loin.
4. **La méthode utilisée pour construire le RSA fondée sur un large débat public, sur la participation des usagers, sur des expérimentations, est assez profondément novatrice**. Il y a d'autant plus de chances qu'elle puisse être reproduite qu'elle aura été efficace. C'est dans cette perspective que le COE a mené sa réflexion : faire du RSA une réussite pour l'emploi. **Le COE a toutefois travaillé sans connaître les résultats des expérimentations qui ont été engagées** : pour que le RSA réussisse, il serait souhaitable qu'ils puissent être pleinement pris en compte dans la définition de cette prestation.

Pour que le RSA soit une réussite pour l'emploi, un certain nombre de conditions doivent être remplies : c'est l'objet même du rapport et du mandat confié au COE. Certaines, d'ordre général, méritent d'être rappelées d'emblée afin de lever toute ambiguïté :

1. **D'une part, le RSA est l'un des multiples chantiers sociaux ouverts et doit être traité en liaison avec eux**, qu'il s'agisse de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, de la nouvelle convention d'assurance-chômage, de la réforme de la formation professionnelle ou de la sécurisation des parcours. Le RSA doit accompagner ces réformes et être accompagné par elles.

2. **D'autre part, si le RSA peut être l'un des instruments d'un retour à l'emploi, il n'en est pas le remède miracle.** Si l'absence suffisante de gain, la difficulté de prévoir ou de lire les dispositifs d'intéressement ont pu, par le passé, gêner la reprise d'emploi, les obstacles au retour à l'emploi de qualité sont principalement le manque d'emplois disponibles, l'inadéquation de la qualification, l'insuffisance de l'orientation ou de l'accompagnement, les obstacles à la mobilité, les problèmes de garde d'enfants, ainsi que l'état de santé. Tous ces sujets doivent être traités simultanément. Le RSA ne doit pas être financé aux dépens de ces différentes politiques. **Seule une démarche d'ensemble, convenablement coordonnée, permettra la réussite au moindre coût de l'investissement qui doit être poursuivi simultanément dans ces différents domaines.**

Cela vaut en particulier pour la lutte contre la pauvreté. **Le RSA vise en premier chef à réduire la pauvreté monétaire, tout en promouvant l'emploi. Mais la pauvreté est loin de se réduire à sa dimension monétaire. Sa composante multidimensionnelle est essentielle, et c'est elle qui engendre l'exclusion.** Le RSA constitue l'un des éléments de cette action globale qui doit fonctionner en synergie avec les autres composantes de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, afin d'assurer « l'accès de tous aux droits de tous ».

3. **Si le Conseil a axé nombre de ses réflexions sur la question du retour à l'emploi, et tout particulièrement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, la question du RSA ne se résume pas, loin s'en faut, à ces bénéficiaires ni à cette problématique.** Le RSA correspondra en effet à une palette de prestations, du minimum social au sens actuel du terme, au complément de revenu de type prime pour l'emploi pour des personnes qui travaillent, à temps partiel ou à temps plein, et dont un grand nombre est inséré dans l'emploi. L'analyse des effets de cette nouvelle prestation sur le marché du travail est ainsi rendue difficile, d'autant que les paramètres de cette prestation n'ont pas encore été définis et que des questions majeures sont en suspens : qui, au sein du ménage, sera allocataire du RSA ? quel sera le revenu cible ? quelles seront les modalités de revalorisation de la prestation, par rapport au RMI actuel, par rapport au SMIC ? comment concilier une prestation versée au ménage dans sa globalité et des actions d'accompagnement nécessairement individuelles ? comment coordonner l'ensemble de ces actions autour d'un projet de parcours personnalisé ?
4. **En quatrième lieu, le RSA souffre d'une certaine ambiguïté qui doit être levée dans des conditions que le mandat demande de préciser : en améliorant durablement les conditions de la reprise d'activité à temps partiel, il peut à la fois favoriser le travail à temps partiel librement choisi et légitimer la persistance du travail à temps partiel pauvre non choisi.** L'objectif est bien, à terme, que chacun puisse accéder à un salaire qui, adossé à une protection sociale correcte, lui permette de vivre de son travail. Dans cette perspective, le RSA doit être considéré comme un mécanisme de soutien financier contribuant à une requalification sociale globale, non comme l'amorce d'un basculement vers un marché du travail offrant des emplois de faible qualité et de faible rémunération. Cela suppose qu'il s'insère dans un dialogue structuré entre les partenaires sociaux.
5. **En cinquième lieu, la substitution du RSA à la Prime pour l'emploi (PPE) est de nature à faire de très nombreux « perdants ».** Le COE n'a examiné cette question de redistribution, qui n'entre pas dans le champ de sa saisine, que sous l'angle des effets de la généralisation du RSA sur le travail des femmes et des jeunes. La mise en place du RSA ne doit cependant pas laisser de côté la question de la politique fiscale d'une part ni celle de la politique familiale d'autre part.
6. **Enfin, le RSA poursuit simultanément plusieurs objectifs** : lisibilité et simplicité, réduction de la pauvreté monétaire, promotion de l'emploi. C'est l'un de ses avantages. Mais cela peut poser des difficultés lorsque les objectifs peuvent apparaître comme contradictoires, notamment en raison des contraintes budgétaires et de la nécessité d'assurer sa soutenabilité financière. **Il est donc important de hiérarchiser ces objectifs. En d'autres termes, le RSA doit s'inscrire dans une politique globale de développement quantitatif et qualitatif de l'emploi.**

La fonction du COE étant de contribuer à la réflexion sur le retour de notre pays à un plein emploi de qualité, c'est dans cette optique qu'il a conduit sa réflexion, parce qu'elle lui paraît la plus porteuse, à terme, pour notre pays. Il espère que son travail aidera à la mise en place du référentiel qualité qui fera du RSA une réussite pour l'emploi.

Il reste que, à ce stade, le RSA reste un principe général dont beaucoup d'éléments de définition et de mise en œuvre sont encore en suspens : le Conseil a examiné les éléments qui peuvent avoir un effet direct sur l'emploi (taux de cumul, prime à la bi-activité, substitution aux dispositifs d'intéressement, ...) mais non l'ensemble des paramètres du RSA, non plus que le financement du dispositif.

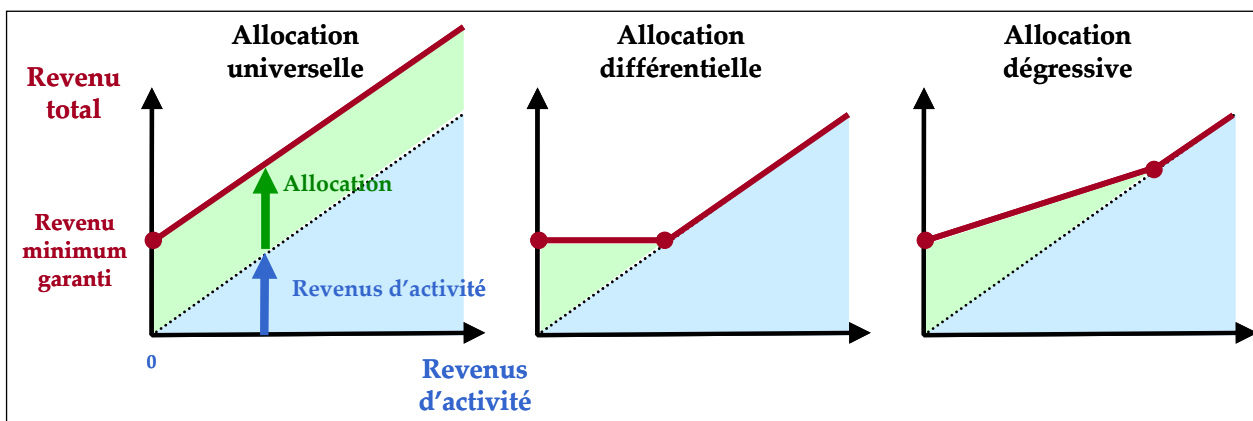
I – LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS DU RSA : LUTTER CONTRE LA PAUVRETE TOUT EN ENCOURAGEANT LE TRAVAIL, SIMPLIFIER LES MINIMA SOCIAUX

A - Le principe général du RSA : une allocation dégressive qui permet de lutter contre la pauvreté tout en encourageant le travail

1. Des effets meilleurs que le RMI sur la pauvreté et sur l'emploi, pour un coût supérieur

Un revenu minimum garanti peut être envisagé de trois manières différentes : sous la forme d'une allocation universelle (un montant unique versé à tous) ; sous la forme d'une allocation différentielle comme le RMI (un euro de salaire supplémentaire gagné diminue l'allocation d'un euro exactement¹) ; sous la forme enfin d'une allocation dégressive (un euro de salaire en plus diminue l'allocation de moins d'un euro).

Figure 1 - Profils des revenus avec allocation universelle, allocation différentielle ou allocation dégressive



Ces trois allocations ont leurs mérites et leurs défauts respectifs :

- **l'allocation universelle a le mérite de la simplicité mais sa logique est d'être inconditionnelle**, valable pour tous et de n'être assortie d'aucune contrepartie ou devoirs de travailler, contrairement au principe constitutionnel selon lequel « chacun a le devoir de travailler et a le droit d'obtenir un emploi ». Ce type d'allocation peut par ailleurs être difficilement soutenable financièrement.
- **l'allocation différentielle (du type RMI) est la moins chère des allocations efficaces contre la pauvreté, mais elle présente l'inconvénient majeur de rendre financièrement équivalent l'inactivité et tout emploi qui procure un revenu moindre que le RMI**. En effet, le RMI peut être versé aux personnes en emploi lorsque leur revenu d'activité ne dépasse pas le revenu minimum cible ; mais, dans le cas du RMI, ce minimum cible reste égal au niveau du minimum sans emploi. Avec un RMI à 448 euros mensuels et un Smic à 1000 euros mensuels, *si l'on néglige les dispositifs d'intéressement*, le travail ne permet de gagner davantage que l'inactivité que pour un temps de travail supérieur à 45 % du temps plein pour un emploi rémunéré au Smic horaire, et un temps de travail supérieur à un tiers temps pour un emploi rémunéré 1,4 Smic : il existe ainsi potentiellement une « trappe à inactivité ». C'est pour cette raison notamment que le RMI, qui n'a pas vocation à être pérenne, est assorti d'un engagement d'insertion, matérialisé en principe par un contrat d'insertion.
- **l'allocation dégressive est plus coûteuse que l'allocation différentielle mais elle a le mérite de garantir que toute heure travaillée accroît les revenus : elle est donc en principe financièrement plus incitative au travail que l'allocation différentielle**.

Le Revenu de solidarité active (RSA) proposé par le Livre vert du Haut commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté est une allocation dégressive, à partir d'un socle correspondant au RMI actuel.

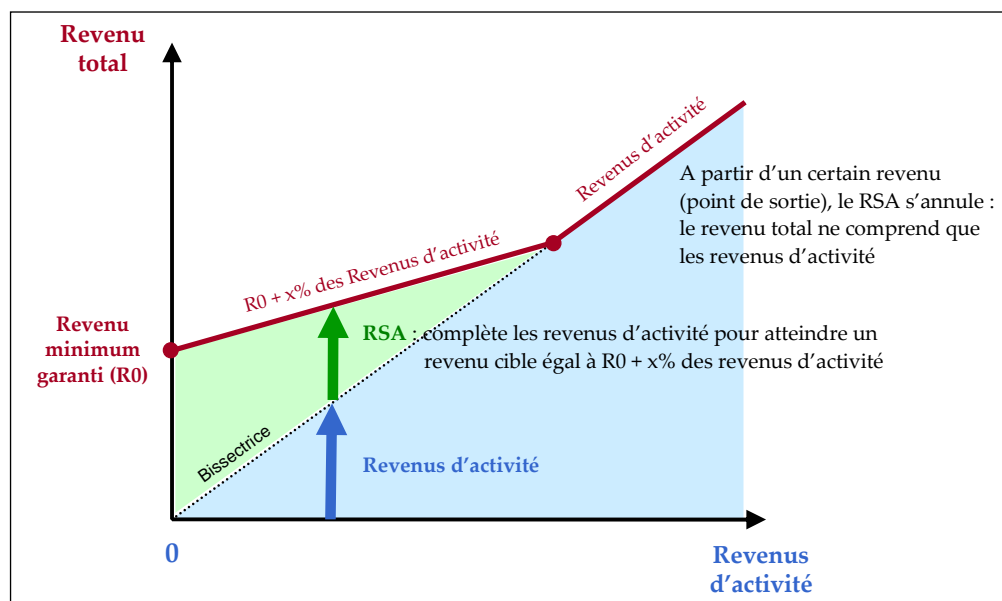
¹ Les économistes parlent dans ce cas d'un taux marginal d'imposition (TMI) de 100 %.

La totalité ou presque des pays européens ont mis en place, souvent dans les années quatre-vingt, des dispositifs de garanties de ressources soit sous forme d'allocations différentielles comme le RMI², soit sous la forme d'allocations dégressives.

Une des caractéristiques essentielles du RSA tient dans la définition du revenu cible garanti :

- pour les personnes dépourvues de revenus, il s'agit d'un revenu minimal garanti, dont le montant serait équivalent au RMI actuel, y compris dans son barème familial³ ;
- pour les personnes ayant des revenus d'activité, le revenu cible est égal au revenu minimal augmenté d'une part des revenus d'activité. Cette part détermine la « pente » du RSA⁴. Dans les expérimentations du RSA en cours, cette pente est généralement égale à 70 %.

Figure 2 – Profil des revenus avec le RSA



Cette caractéristique permet au dispositif d'avoir les propriétés suivantes :

- le montant du RSA est maximal pour des revenus nuls et il diminue avec les revenus d'activité : en ce sens, il est redistributif ;
- toute augmentation des revenus d'activité conduit à une augmentation du revenu total. Par exemple, avec un taux de cumul de 60 %, une augmentation de salaire de 100 euros conduit à augmentation finale des revenus de 60 euros, le RSA ne diminuant que de 40 euros ;
- il n'existe pas d'effet de seuil propre au dispositif : le RSA versé dépend de manière linéaire des revenus d'activité.

² Voir l'étude de Yannick L'Horty, *Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne ?*, Document de recherche EPEE, avril 2004.

³ Pour mémoire, le montant actuel du RMI est de 447,91 euros mensuels pour une personne seule et de 671,87 euros pour un couple. Avec un enfant, le RMI est de 671,87 euros pour une personne seule, 806,24 euros pour un couple ; avec deux enfants, 806,24 euros pour une personne seule, 940,61 euros pour un couple ; avec trois enfants, 985,40 euros pour une personne seule, 1119,77 euros pour un couple, etc. Ces montants comprennent un forfait logement, qui est déduit du RMI si les bénéficiaires ne se logent pas par eux-mêmes (logement chez un tiers par exemple) ou s'ils perçoivent des allocations logement d'un montant supérieur ; le forfait logement est de 53,75 euros par mois pour une personne seule (ce qui ramène le RMI à 394,16 euros par mois), 107,50 euros pour deux personnes, 133,03 euros pour trois personnes et plus. Enfin une prime exceptionnelle de fin d'année peut être versée, d'un montant équivalent à environ un tiers du RMI mensuel.

⁴ La pente du RSA est aussi appelée taux de cumul. Le complémentaire du taux de cumul à 1 est le taux marginal d'imposition (TMI) : il est ainsi équivalent de parler d'une pente (taux de cumul) de 70 % ou d'un taux marginal d'imposition de 30 %.

2. Au-delà du principe général, le RSA varie sensiblement selon les paramètres retenus

Derrière ce principe général, plusieurs variantes sont envisageables, selon le point d'entrée dans le dispositif (revenu minimal garanti), la pente et le fait d'avoir une ou plusieurs pentes.

Le point d'entrée et la pente font varier de manière très sensible les montants du RSA et le point de sortie, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

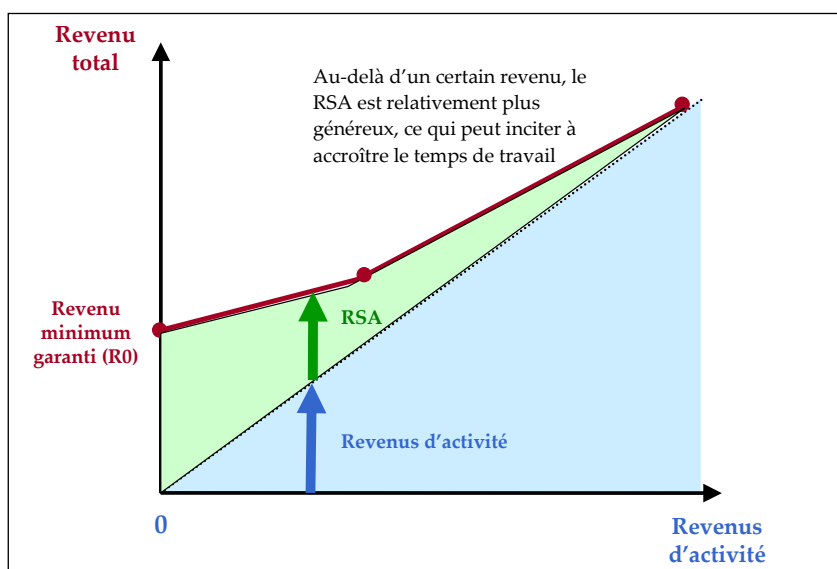
Tableau 1 - RSA mensuel pour une personne seule sans enfant, rémunérée au Smic horaire

Point d'entrée (revenu minimum garanti)	Pente	RSA pour un 1/4 temps	RSA pour un 1/2 temps	RSA pour un 3/4 temps	RSA pour un temps plein	Point de sortie
400 €	60%	300 €	200 €	100 €	0 €	1 000 €
	70%	325 €	250 €	175 €	100 €	1 333 €
450 €	60%	350 €	250 €	150 €	50 €	1 125 €
	70%	375 €	300 €	225 €	150 €	1 500 €

Lecture : avec un revenu minimal garanti de 400 € et une pente de 60 %, le RSA versé à une personne rémunérée au Smic horaire serait de 300 € par mois pour un travail à quart temps, de 200 € par mois pour un travail à mi-temps, etc. Le point de sortie (i.e. le revenu à partir duquel le RSA s'annule) serait alors de 1000 € par mois.

Il peut être aussi envisagé un RSA avec plusieurs pentes (RSA « coudé »). Deux cas de figures se présentent : soit le RSA a un taux de cumul plus élevé au début et moins élevé au-delà d'un certain seuil de revenu (profil de revenus concave) ; soit le RSA a un taux de cumul plus faible d'abord puis plus élevé au-delà d'un certain seuil de revenu (profil de revenus convexe). **Le premier cas de figure (profil concave) est plus favorable en théorie au temps partiel :** à partir du revenu où la pente diminue, l'accroissement d'activité devient en effet relativement moins avantageux.

Figure 3 – Profil des revenus avec un RSA « coudé » convexe (deux pentes)



B - Les caractéristiques du RSA selon le Livre vert

1. La fusion de minima sociaux et les caractéristiques qui en découlent

Le RSA se substituerait à au moins deux minima sociaux : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API).

Le Livre vert laisse ouverte la possibilité que le RSA se substitue à un troisième minimum social, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), régime de solidarité réservé à certains chômeurs en fin de droits.

Dans la proposition du Livre vert, le RSA serait familialisé, sur le modèle du RMI : le calcul du RSA prendrait en compte l'ensemble des ressources du ménage ainsi que la taille du ménage. **La familialisation de la prestation est efficace pour lutter contre la pauvreté monétaire (mesurée le plus souvent sur la base des ressources annuelles des ménages, en unité de consommation, c'est-à-dire en tenant compte de la composition du ménage). En revanche, elle peut rendre moins efficace l'incitation au travail pour les couples, dans la mesure où le gain monétaire tiré de l'emploi du deuxième actif est relativement moindre que dans un système de prime individuelle.**

2. La substitution à des dispositifs d'incitation financière au retour à l'emploi

Le RSA se substituerait à plusieurs dispositifs d'incitation financière au retour à l'emploi : les mécanismes d'intéressement liés aux minima sociaux⁵ et la prime pour l'emploi (PPE).

La PPE se voit reprocher plusieurs travers : elle est dispersée sur un grand nombre de bénéficiaires (8,9 millions de foyers fiscaux en 2007), son montant peut être faible, son versement est annuel (sauf demande de versement mensuel pour ceux qui ont déjà perçu la PPE) et décalé par rapport aux revenus de référence (elle est versée au troisième trimestre de l'année sur la base des revenus de l'année précédente), en dépit de la création d'un mécanisme d'acompte en 2004. Tous ces éléments font douter de son caractère réellement incitatif en termes de relèvement des taux d'emploi. De plus elle n'est versée qu'à partir d'un revenu d'activité équivalent à environ 0,3 Smic à temps plein (pour un célibataire) : elle exclut donc un certain nombre de salariés parmi ceux qui ont les revenus les plus faibles.

Le RSA recentrerait les montants alloués sur les revenus d'activité les plus faibles (en dessous de 1,1 à 1,3 Smic pour une personne isolée selon les paramètres retenus), serait versé mensuellement avec une actualisation trimestrielle des droits, et dû dès la première heure travaillée.

Quel terme au versement du RSA ?

Dans la proposition du Livre vert, le RSA ne serait pas limité dans le temps, tant que le ménage n'a pas atteint le revenu d'activité où le montant du RSA s'annule.

Cette caractéristique est :

- similaire à celle qui prévaut pour la PPE : ce crédit d'impôt est attribué sous de simples conditions de revenus d'activité et de conditions de ressources ;
- différent des mécanismes d'intéressement liés aux minima sociaux : les mécanismes d'intéressement durent au plus un an (voir note de bas de page ci-dessous).

Les questions essentielles de la périodicité du réexamen des droits (ainsi le droit au RMI est-il réexaminé périodiquement, de 3 mois à 12 mois selon les départements) et de sanctions éventuelles (pour le RMI, suspension voire suppression en cas de manquement au contrat d'insertion) ne sont pas tranchées dans le Livre vert.

⁵ L'intéressement lié aux minima sociaux dure 12 mois, tant que la personne est en emploi : les 3 premiers mois, le bénéficiaire continue de percevoir son allocation en plus de son salaire, les 9 mois suivants il perçoit une prime forfaitaire mensuelle de 150 euros s'il travaille plus de 78 heures par mois, ou il continue de toucher son allocation calculée avec un abattement de 50 % de ses revenus d'activité s'il travaille moins de 78 heures par mois. De plus, s'il est encore en emploi au 4^{ème} mois, et s'il travaille plus de 78 heures, il perçoit ce mois là la prime de retour à l'emploi d'un montant de 1000 euros.

Notons aussi que les personnes en CI-RMA ou en contrat d'avenir ne peuvent percevoir que la prime de retour à l'emploi de 1000 euros au 4^{ème} mois, si la durée d'activité est au moins égale à 78 heures, ces contrats aidés donnant lieu à d'autres mesures spécifiques d'intéressement (neutralisation de la rémunération, maintien des droits connexes pendant toute la durée d'activité, effort financier soutenu en faveur des employeurs, etc.).

C - Les objectifs assignés au RSA : simplification, lutte contre la pauvreté, incitation à l'emploi

Le Haut commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté vise trois objectifs à travers le RSA.

Premier objectif, simplifier le système des minima sociaux et d'incitation financière au retour à l'emploi : il existe aujourd'hui neuf minima sociaux différents, dont quatre dits « d'activité », pour des personnes qui peuvent prendre un travail (RMI, API pour les parents isolés avec enfants de moins de trois ans, ASS pour certains chômeurs en fin de droits à l'assurance chômage, AAH pour les personnes handicapées). A ces minima s'ajoute un dispositif d'intéressement, qui permet de garantir au moins temporairement que le retour à l'emploi augmente les revenus globaux. De nombreux rapports ont suggéré l'idée de fusionner tout ou partie de ces quatre minima sociaux, dans la mesure où ils conduisent à des disparités à la fois de revenus et de droits (accès aux services d'insertion notamment) pour des situations professionnelles ou sociales pourtant proches. De plus, la multiplicité des dispositifs peut rendre leur compréhension difficile pour les bénéficiaires et leurs revenus difficilement prévisibles (voir figure 4).

Deuxième objectif, réduire la pauvreté en emploi (« travailleurs pauvres »). La pauvreté en emploi s'est accrue ces dernières années. Comme plusieurs études l'ont montré, notamment les travaux du CERC⁶, cette situation est moins due à la faiblesse de la rémunération horaire qu'à la faible durée du travail sur l'ensemble de l'année (temps très partiel, contrats de travail courts, ...) : ainsi la durée moyenne en emploi pour les 10 % des salariés aux revenus annuels les plus faibles n'était que de 13 semaines en 2002.

Troisième objectif, garantir que le retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux améliore leurs revenus. Cet objectif est garanti par le RSA par construction. Il peut cependant être remis en cause d'une part par la perte de certains droits liés au bénéfice d'un minimum social (droits dits connexes, nationaux ou locaux), d'autre part en raison de l'ajout d'autres prestations sociales dégressives avec le revenu (allocations logement notamment), la conjugaison de prestations dégressives « aplanissant » la progression du revenu total.

1. La simplification des minima sociaux et des dispositifs d'incitation dépend des modalités retenues

L'objectif de simplification recouvre trois aspects : la réduction du nombre de minima sociaux (simplification administrative), le décloisonnement des systèmes d'insertion et la recherche d'une meilleure lisibilité pour les bénéficiaires.

➤ **La réduction du nombre de minima sociaux rencontre des limites**. En effet, en première approche, il s'agit de fusionner le RMI et l'API ; encore faudra-t-il probablement prévoir un dispositif complémentaire pour les parents isolés (cumul total ou partiel de la PAJE avec le RSA, par exemple), l'API étant aujourd'hui plus élevée que le RMI et déclenchant l'accès à des services spécifiques, notamment dans les collectivités locales⁷.

La fusion de l'ASS dans le RSA est aussi proposée dans le Livre vert : cette fusion ne va pas de soi car les logiques des deux allocations sont différentes et les montants concernés différents (voir dernière partie).

Enfin la fusion de l'AAH dans le RSA, qui pourrait présenter l'avantage d'introduire une dimension d'accompagnement, paraît devoir être écartée en raison de la disparité des montants entre AAH et RSA.

➤ Derrière la fusion des minima sociaux, c'est aussi **le décloisonnement de l'accompagnement qui est recherché**. Les minima sociaux actuels ne sont pas seulement des allocations monétaires, ils sont aussi la condition d'accès à des dispositifs d'accompagnement spécifiques cloisonnés par statut. **Il est primordial de renverser cette logique de statuts : pour cette raison, il faut privilégier le droit commun (et non statutaire), l'équité de l'accompagnement (des actions adaptées aux situations personnelles) et, au besoin, la condition de ressources comme seule condition d'accès à certains droits voire une dégressivité des prestations en fonction du revenu (droits connexes)**.

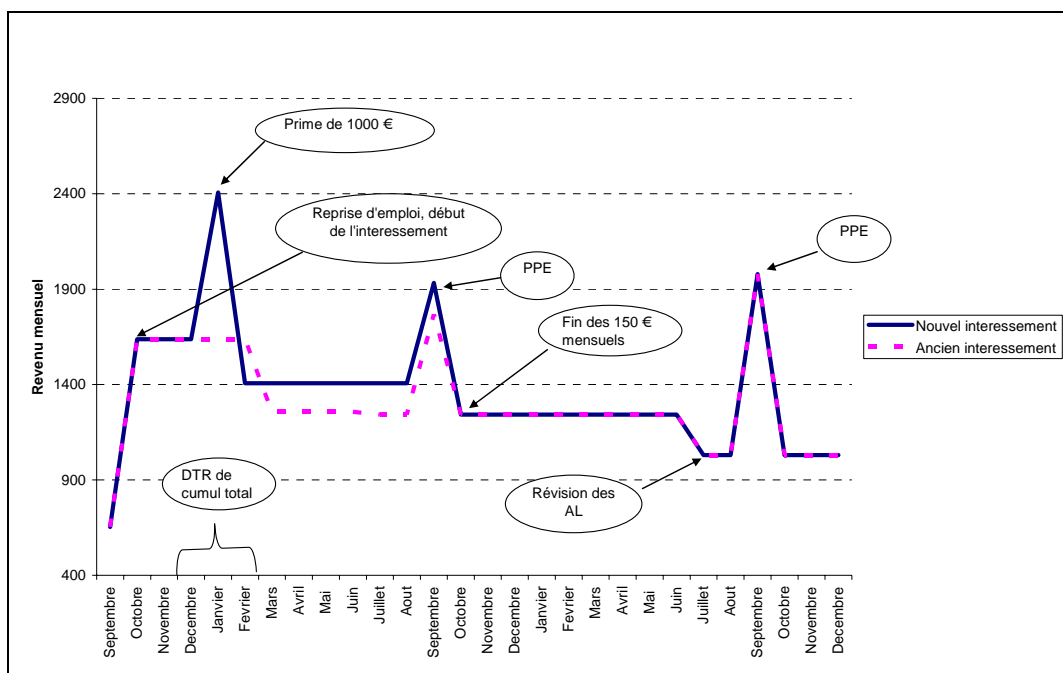
➤ Enfin **la lisibilité des dispositifs représente un objectif primordial dans la mesure où la prévisibilité du gain au retour à l'emploi ou à l'augmentation de la quotité de travail représente une condition de nature à renforcer l'effectivité des incitations monétaires**. Les dispositifs actuels sont trop peu lisibles pour les bénéficiaires, non seulement par leur multiplicité mais aussi par leurs modes de calcul ou leurs

⁶ CERC, *La France en transition 1993-2005*, rapport n° 7, novembre 2006.

⁷ La pauvreté constitue la cause majeure (85 %) du placement d'enfants, ce qui milite en faveur d'un revenu suffisamment élevé pour les parents isolés.

modes d'attribution. Les dispositifs d'intéressement ont été fréquemment modifiés et améliorés, notamment en 2006 ; les règles en restent toutefois complexes. La PPE, qui est calculée d'après les déclarations fiscales sur les revenus, est versée une fois par an (sauf demande de versement mensuel pour les ménages qui ont déjà touché la PPE) sur la base des revenus annuels de l'année précédente, et selon un mode de calcul probablement inconnu du bénéficiaire. Selon une étude conjointe de la DARES et de la DREES menée en 2007 auprès d'une population *a priori* éligible à la PPE, une très large majorité des personnes enquêtées (90 %) ont néanmoins entendu parler de la PPE, même si seules 5 % savaient, un an après, qu'elle avait été revalorisée de 30 %⁸. Toutefois, la connaissance des dispositifs d'incitation financière par les bénéficiaires des minima sociaux, qui sont les plus concernés par la question du retour à l'emploi, apparaît moindre. Ainsi, selon une étude conjointe de la DARES, de la DREES et de la DGTPE menée en 2007, seuls 7 % des bénéficiaires du RMI interrogés connaissaient à la fois les mécanismes d'intéressement et l'existence d'une prime versée par l'Etat⁹.

Figure 4 – Evolution du revenu disponible pour un RMISTE reprenant un emploi à 1 SMIC



Source : DGTPE

La complexité des dispositifs peut entraîner un découragement des bénéficiaires dans leur recherche d'emploi. Par construction, **le RSA permettrait une meilleure prévisibilité des revenus, par la linéarité du revenu cible, par son versement mensuel.**

De manière générale, il paraît essentiel que le dispositif RSA retenu reste simple. Cette exigence plaide plutôt pour :

- un RSA avec une pente unique,
- une limitation autant que possible des dispositifs complémentaires de primes pour des publics spécifiques,
- un dispositif qui soit aussi peu fréquemment révisé que possible pour privilégier sa stabilité.

La lisibilité théorique d'un dispositif ne garantit cependant pas sa lisibilité pour les bénéficiaires eux-mêmes : le fait que le revenu final d'un salarié au Smic puisse dépendre du niveau du RMI et d'un taux de cumul des revenus ne va pas de soi.

Dans le même esprit de simplicité, mais surtout par souci d'égalité, le Conseil estime que le barème du RSA doit être identique sur l'ensemble du territoire national.

⁸ Fanny Mikol et Augustin Vicard (DARES), Vincent Bonnefoy et Benoît Mirouse (DREES), « La PPE, un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités », étude présentée en groupe de travail, à paraître

⁹ Thomas Deroyon, Marie Hennion, Gautier Maigne et Layla Ricroch, « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI », in RMI, l'état des lieux, dir. M. Lelièvre, E. Nauze-Fichet, La Découverte, 2008.

2. La réduction de la pauvreté des ménages en emploi dépend des paramètres retenus

L'objectif de réduction de la pauvreté en emploi dépend directement des paramètres retenus pour le RSA, et notamment du revenu minimum garanti et de la pente. Si l'on s'en tient au seuil monétaire de pauvreté défini comme 60 % du revenu médian de 2005 (817 euros par mois pour une personne seule), ce seuil serait franchi un peu au-delà d'un mi-temps rémunéré au Smic avec un R0 de 448 euros et une pente de 70 %, ou un peu au-delà de 60 % du temps plein rémunéré au Smic avec un R0 de 448 euros et une pente de 60 %. **Sans surprise, l'effet du RSA sur le taux de pauvreté est donc d'autant plus fort que ses montants sont plus élevés.** Le tableau ci-dessous indique les effets attendus du RSA sur le taux de pauvreté selon différentes pentes, et le coût induit.

Tableau 2 – Effet sur la pauvreté et coût du RSA avec une pente unique

Pente	Coût brut du RSA (en Mds €)	Coût net du RSA (en Mds €)	Ménages bénéficiaires (en millions)	Variation pauvreté (en points)	Variation pauvreté des 0-14 ans (en points)
60%	2,6	- 1,9	1,7	- 0,6	- 1,2
65%	3,9	- 0,5	2,5	- 1,2	- 2,3
70%	6,2	+ 1,7	3,6	- 1,8	- 3,2
75%	10,2	+ 5,7	5,3	- 2,3	- 4,0

Nota : le coût brut représente le coût en plus du RMI (environ 5 Mds €) et de l'API (environ 1 Md €) actuels ; le coût net correspond au coût du mécanisme moins le coût actuel de la PPE pour ceux de ses bénéficiaires qui deviendraient éligibles au RSA (environ 4 Mds €) et des dispositifs d'intéressement (environ 500 M€). Pour rappel, le seuil de pauvreté pour une personne seule est de 817 euros.

Les taux de pauvreté de référence sont de 12 % sur l'ensemble de la population (12 % des individus vivent dans un ménage pauvre) et de 15 % pour les enfants de 0 à 14 ans.

Source : DGTPE, 2008

Remarquons que ces estimations sont purement statiques : elles se basent sur les caractéristiques présentes de la population.

Si ces chiffres sont nécessaires pour appréhender l'effet du RSA, **il faut néanmoins se garder d'un certain fétichisme des indicateurs de pauvreté monétaire.** D'une part, le fait de franchir le seuil de pauvreté monétaire, s'il est à l'évidence éminemment souhaitable, ne remédie pas aux causes de la pauvreté, qui sont souvent multiples, complexes et qui touchent souvent aux parcours individuels des personnes (manque de qualification professionnelle, problèmes de santé, ruptures familiales, etc.). Par ailleurs, l'amélioration de l'indicateur global de pauvreté peut cacher des inégalités parmi les plus pauvres : il est tout à fait possible d'améliorer l'indicateur en faisant franchir le seuil de pauvreté aux « moins pauvres » et à moindre coût, sans rien changer à la situation des « plus pauvres ».

Pour ces raisons, il est bon que le Haut commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté ait décidé de suivre plusieurs indicateurs de pauvreté complémentaires, notamment des indicateurs sur la situation des plus pauvres (moins de 40 % du revenu médian), et qu'il considère que le RSA ne saurait être qu'une étape dans la lutte contre la pauvreté, dont le traitement des causes nécessite un travail approfondi sur le long terme.

3. Les effets attendus sur l'emploi : éléments théoriques et empiriques

a) Les effets théoriques du RSA sur le marché de l'emploi

En théorie, les effets du RSA sur le marché de l'emploi seraient les suivants :

- **une augmentation de l'activité :** en augmentant les revenus liés au travail, le RSA devrait inciter un certain nombre d'inactifs à entrer sur le marché du travail. Cette incitation jouera d'autant plus que les éventuels bénéficiaires auront conscience des gains qu'ils peuvent retirer d'un accroissement de leur offre de travail ;
- **une augmentation de l'emploi, à condition que la demande de travail par les employeurs s'ajuste** (au moins à court terme, si l'on admet qu'à long terme l'emploi évolue comme la

participation). L'équilibre entre offre et demande de travail pourrait se faire par le biais de l'ajustement des salaires. Toutefois, en présence d'un salaire minimum, le salaire ne peut librement s'ajuster à la baisse. Ce phénomène est d'autant plus important pour le RSA que son public cible est *a priori* susceptible de pouvoir prétendre à un salaire proche du SMIC ;

- **un développement du temps partiel** : pour les personnes déjà en emploi bénéficiaires du RSA, le RSA représenterait un gain net, qui peut en théorie inciter à réduire le temps de travail (effet revenu). Pour les personnes sans emploi, le RSA rendrait le temps partiel plus attractif qu'actuellement (notamment pour les quotités de travail qui ne permettent pas de dépasser les minima sociaux). Cette évolution du temps de travail dépendrait également du comportement des employeurs ;
- **un effet potentiellement négatif sur l'activité des femmes en couple en raison de la familialisation du dispositif**, dans la mesure où une moindre quantité de travail serait nécessaire pour atteindre un certain revenu ;
- **un possible effet modérateur sur les salaires** par deux canaux : d'une part, en raison de l'accroissement de l'offre de travail ; d'autre part, en raison de la prise en compte possible du RSA dans les négociations salariales. Toutefois, cet effet peut être limité, d'abord du fait de l'existence du Smic, ensuite parce que les employeurs ignoreront si leurs employés bénéficient ou non du RSA, et si oui pour quel montant, le RSA dépendant des revenus du ménage et de la configuration familiale, enfin du fait de la vigilance des partenaires sociaux si le dialogue social s'enrichit.

L'effet final est en réalité difficile à prédire dans la mesure où il dépend de l'évolution des comportements (le fait que le RSA conduise à un surplus de revenu peut conduire certains à désirer accroître leur activité, d'autres à la diminuer) et des institutions (Smic, assurance chômage, négociations sociales, ...).

b) Les effets observés à l'étranger (WFTC et EITC)

Le WFTC (*Working Family Tax Credit*) a été mis en place au Royaume-Uni en 1971, l'EITC (*Earning Income Tax Credit*) aux Etats-Unis en 1974. Les deux dispositifs avaient pour but initial la lutte contre la pauvreté infantile en ciblant les familles avec enfants, à bas revenus. Ils ont ensuite été ouverts aux ménages sans enfants en 1994 aux Etats-Unis et en 2003 au Royaume-Uni. Dans les deux cas, il s'agit de crédits d'impôts remboursables, de montants relativement élevés, dépendant des revenus de l'ensemble du foyer et de sa configuration familiale. L'EITC est acquise dès la première heure travaillée, le WFTC à partir de 16h de travail hebdomadaire. Ces dispositifs sont favorables au temps partiel bien que la durée de travail de référence soit le temps plein (EITC croissante jusqu'au temps plein, supplément au WFTC au-delà de 30 heures de travail).

Les bénéficiaires de ces dispositifs sont plus ciblés que pour la PPE : 1 foyer sur 5 pour l'EITC, 1 sur 20 pour le WFTC (contre 1 sur 4 pour la PPE, et environ 1 sur 8 pour le RSA bien que cela dépende des paramètres retenus). Les bénéficiaires sont souvent des parents isolés (75 % des bénéficiaires de l'EITC, 51 % pour le WFTC) et essentiellement des « travailleurs pauvres » (premiers déciles de revenus).

Le coût de ces mesures était d'environ 33 Mds \$ en 2001 pour l'EITC (0,3 % du PIB américain) et 5 Mds £ pour le WFTC (0,6 % du PIB britannique). En comparaison, la PPE représente un coût d'environ 0,2 % du PIB français. Le RSA, s'il remplace à la fois le RMI, l'API, l'intéressement et la PPE, représenterait environ 0,6 % à 0,7 % du PIB, dont environ la moitié pour les personnes inactives.

Les études menées sur ces deux dispositifs étrangers portent surtout sur la participation au marché de l'emploi et peu sur le temps de travail et les salaires. **En ce qui concerne la participation au marché de l'emploi, on observe un effet globalement positif : davantage de personnes se portent sur le marché de l'emploi. Si l'on observe plus finement les effets selon le sexe et l'état matrimonial, pour les personnes isolées (notamment les mères isolées) l'effet est positif, pour les couples l'effet est positif pour les hommes mais négatif pour les femmes.**

Les quelques études qui se sont intéressées au temps de travail ne mettent pas en évidence d'effet net sur le temps de travail, sauf un effet positif (accroissement de la durée de travail) dans le cas du WFTC pour ceux qui étaient en dessous de la durée minimale d'éligibilité (16 heures par semaine). **Sur les salaires, les quelques études existantes semblent montrer que les dispositifs ont eu un effet modérateur sur les salaires**, par le canal de l'offre de travail (hausse de la participation au marché du travail, d'où une pression à la baisse sur les salaires d'embauche) et par celui du partage des gains employeur - employé (limitation des augmentations salariales). **Malgré cet effet sur les salaires, le niveau de vie des allocataires a toujours augmenté.**

c) Les résultats d'un premier modèle théorique

La DARES a construit une maquette très stylisée destinée à évaluer les effets du RSA sur le marché de l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Par souci de simplicité, cette maquette considère soit une économie où il n'existerait que des temps pleins, soit une économie où il n'existerait que des mi-temps.

Dans les deux cas, les effets estimés vont dans le même sens : une amélioration de la participation au marché de l'emploi, une baisse du chômage des personnes faiblement qualifiées, une modération des salaires juste supérieurs au Smic horaire compensée par le RSA (augmentation globale des revenus). La qualité des emplois s'en trouve aussi améliorée car le nombre de salariés promus sur des emplois plus qualifiés, mieux rémunérés (rémunération supérieure au Smic horaire) et plus stables, augmente, du fait de la modération salariale pour ces emplois. L'ampleur de ces effets varie selon que l'on se trouve dans l'économie « à temps plein » ou dans l'économie « à mi-temps » : l'effet positif sur la participation et le chômage est plus fort dans l'économie « à mi-temps », et ce d'autant plus que les acteurs de l'économie intègrent correctement le mode de calcul du RSA dans leur comportement.

Ces premiers éléments doivent être affinés et complétés, notamment en intégrant un continuum de temps de travail afin d'estimer plus précisément l'effet du RSA sur le temps partiel.

II - LES CONDITIONS D'EFFICACITE DU RSA POUR L'ACTIVITE ET L'EMPLOI

A - Lutter contre les « trappes à inactivité » : les effets de la PPE, des mécanismes d'intéressement et du RSA, et la question des droits connexes

Comme les minima sociaux restent faibles, en tout cas en deçà du seuil de pauvreté, la crainte est que les « trappes à inactivité » se muent en « trappes à pauvreté ». Le RSA vise à exercer des effets incitatifs sur l'emploi en garantissant de ne pas créer de « trappes à inactivité », c'est-à-dire des situations où il serait financièrement plus avantageux de ne pas avoir d'emploi que d'en avoir un. En cela, le RSA constituerait un investissement de la Nation destiné à favoriser le retour à l'emploi de tous ceux qui en sont durablement écartés.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, de nombreux travaux économiques ont mis en évidence l'existence de trappes à inactivité¹⁰. Ce constat a été à l'origine de réformes visant à améliorer le gain monétaire à l'emploi : la mise en place de la PPE en 2001 et les réformes des mécanismes d'intéressement liés aux minima sociaux ont suivi ce mouvement.

1. Une réforme de la PPE aurait été nécessaire pour qu'elle élimine vraiment les « trappes à inactivité »

Dès son origine, la PPE n'a pas été ce qu'elle aurait dû être, une aide financière ciblée sur les plus pauvres pour éliminer les trappes à inactivité, permettant de garantir que le travail « paie », même à temps partiel. D'abord conçue pour être d'un montant maximal au niveau d'un mi-temps rémunéré au Smic, elle est finalement devenue maximale au niveau d'un temps plein rémunéré au Smic, englobant de ce fait non seulement les salariés les plus pauvres affrontant de réels problèmes de retour à l'emploi mais aussi des salariés aux revenus modestes ou moyens. Si l'on peut comprendre la volonté de « recentrer » la PPE en se rapprochant de son schéma initial, il est aussi évidemment difficile de supprimer purement et simplement une aide octroyée maintenant à près de 9 millions de foyers.

¹⁰ Notamment G. Laroque et B. Salanié, « Prélèvement et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Economie et Statistique*, n° 328, INSEE, 1999, sur les effets désincitatifs du RMI différentiel mais en intégrant aussi dans l'analyse d'autres revenus de transfert (allocations logement, certaines prestations familiales, dégrèvement de taxe d'habitation, etc.) ; M. Gurgand et D. Margolis, « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 346-347, 2001, qui tentent d'estimer le nombre et les caractéristiques des personnes pouvant subir des trappes à inactivité, de même que G.Laroque et B. Salanié, « Une décomposition du non emploi en France », *Economie et Statistique*, n° 331, 2000 ; enfin D. Anne et Y. L'Horty, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358, INSEE, 2002, qui étudient aussi l'effet désincitatif de transferts locaux ou extra-légaux (droits connexes), étude dont une mise à jour est en cours.

Une véritable réforme de la PPE aurait pu lui permettre de satisfaire les mêmes objectifs que le RSA – lutte active contre la pauvreté et instauration d’un gain monétaire permanent dès la première heure travaillée. Pour cela, il aurait fallu :

- supprimer le décalage d’un an ;
- attribuer cette prestation à des niveaux inférieurs à 0,3 Smic selon un barème à déterminer, et non pas seulement au-delà.

Par rapport au projet de RSA tel que décrit dans le Livre vert, la PPE présente l’avantage de bénéficier aux jeunes de moins de 25 ans et d’être favorable à la bi-activité.

Une telle réforme, d’ailleurs complexe, n’ayant jamais été entreprise, la PPE a fait l’objet de nombreuses critiques et – au-delà de ses effets redistributifs - ses effets sur le retour à l’emploi n’ont jamais été démontrés.

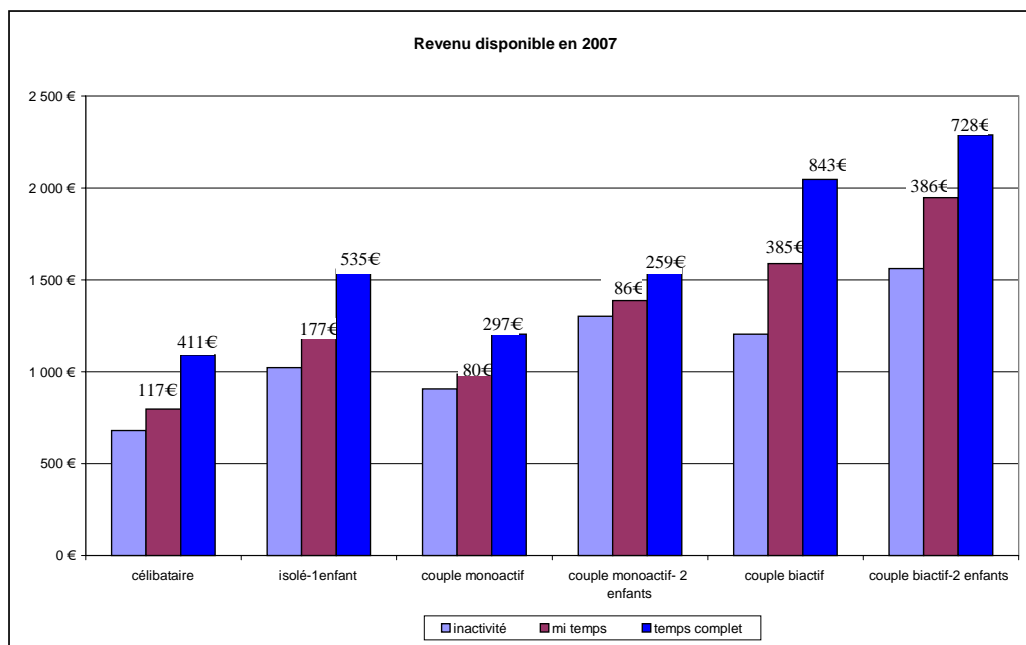
2. Avec les mécanismes actuels d'intéressement, les gains financiers au retour à l'emploi sont réels, mais temporaires et parfois faibles

En plus de la PPE, les mécanismes d’intéressement liés aux minima sociaux ont été réformés à l’occasion de la loi pour le retour à l’emploi de 2006, de manière à devenir plus lisibles (versement de primes forfaitaires).

L’ensemble de ces mesures font que, aujourd’hui, s’il l’on s’en tient aux minima sociaux proprement dits, aux revenus d’activité et aux incitations financières au retour à l’emploi, il est plus avantageux financièrement de prendre un emploi, quelle que soit la configuration familiale et quel que soit le niveau de revenus..

Il faut néanmoins nuancer ce constat. Les gains financiers au retour à l’emploi sont temporaires puisque les mécanismes d’intéressement sont limités dans le temps (par exemple 12 mois pour le RMI et l’ASS). Après leur extinction, les revenus en emploi peuvent être proches des minima sociaux pour les emplois à temps partiel. Par exemple, comme le graphique ci-dessous le montre, pour un couple sans emploi ayant deux enfants, le fait que l’un des deux conjoints prenne un emploi à mi-temps rémunéré au Smic permet d’augmenter les revenus de seulement 86 euros par mois, faisant passer le revenu disponible du ménage d’environ 1300 euros à moins de 1400 euros.

Figure 5 – Gains mensuels actuels au retour à l’emploi, pour des emplois rémunérés au Smic horaire, après un an (hors intéressement et droits connexes, mais y compris allocations logement)



Nota : pour les couples bi-actifs, on fait l’hypothèse que l’un des conjoints travaille au Smic et que l’autre conjoint passe de l’inactivité à l’emploi, avec un emploi également rémunéré au Smic

Source : DGTPE - Modèle Paris

Le RSA apporte de ce point de vue un changement important : il unifie les taux de cumul salaire – allocations, il les prolonge au-delà d'un an et il lutte plus efficacement contre la pauvreté que la PPE qui est individualisée.

3. La mise en place du RSA doit s'accompagner d'une évolution concernant les droits connexes, qui peuvent remettre en cause le gain financier au retour à l'emploi

La perte de droits connexes liés au bénéficiaire des minima sociaux peut remettre en cause le gain financier au retour à l'emploi. Dans leur étude de 2002 (*op. cit.*), **Denis Anne et Yannick L'Horty estimaient que ces prestations représentaient globalement une aide de l'ordre de 20 % des ressources des ménages pauvres** (même s'il s'agit probablement d'une fourchette haute dans la mesure où les travaux de l'ONPES ont montré que dans la plupart des cas, les prestations ne se cumulent pas). **Il paraît essentiel que l'effet des réformes récentes de l'intéressement soit examiné en tenant compte de ces droits connexes, qui semblent s'être développés dans le même temps** (gratuité des transports collectifs dans certaines villes ou régions par exemple) : quel est le gain financier du retour à l'emploi en tenant compte des droits connexes ? Le RSA peut-il permettre de creuser un écart suffisant entre minima sociaux et droits connexes liés, et revenus d'activité ?

Quelles que soient les réponses à ces questions, la suppression des statuts d'allocataire du RMI et de l'API appelle à reconsidérer les droits connexes. Ils sont de deux sortes : nationaux et locaux¹¹. **L'existence de droits connexes casse l'unité du marché du travail. Il est donc souhaitable que le statut de « bénéficiaire du RSA » ne déclenche pas le bénéfice d'aides connexes au niveau des collectivités territoriales. Dans toute la mesure du possible, ces aides ne devraient être soumises qu'à des conditions de ressources.**

Les aides de l'Etat (exonération de la redevance audiovisuelle par exemple) ont entamé cette démarche. Au niveau local, la remise en cause du RMI et de l'API amènera les collectivités locales à revoir leurs aides : dans le respect de leur libre administration, il serait souhaitable qu'elles privilégient les domaines qui n'ont pas d'effet direct sur les revenus (formation, accompagnement scolaire, accès aux crèches, etc.) et, si elles ont un effet sur les revenus (aide à la restauration scolaire, au départ en vacances, etc.), qu'elles ne dépendent que des ressources, de manière dégressive, comme le RSA. Un suivi régulier de l'évolution de ces aides devrait être mis en œuvre pour veiller à ce que l'emploi reste toujours plus avantageux financièrement que le non emploi, et ce de manière significative. **Pour cela, il serait souhaitable de se donner les moyens d'avoir une information exhaustive des aides perçues par leurs bénéficiaires.**

4. La mise en place du RSA doit être articulée avec l'assurance chômage

L'assurance chômage, qui indemnise 1,7 million de personnes au 31 mars 2008, repose sur une logique très différente de celle du RSA. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) n'est due qu'aux personnes qui ont cotisé pendant au moins 6 mois. Elle n'est versée que pendant une durée limitée, qui dépend elle-même de la durée de cotisation préalable. Elle suppose une recherche active d'emploi, qui peut être sanctionnée par une réduction d'indemnisation. L'incitation financière *stricto sensu* n'est pas très élevée. Toutefois, les allocataires sont encouragés, dans certaines limites, à exercer des activités réduites, non pas tant pour gagner plus que pour travailler, prolonger leurs droits ou pour en acquérir de nouveaux. Le but est ici d'assurer un revenu de substitution suffisant pour rechercher dans de bonnes conditions un emploi convenable ou pour se former.

La disparité des logiques propres au RSA et aux indemnités chômage peut poser question dans la mesure où les incitations à la reprise d'emploi dépendent alors du type d'allocation perçue (RSA ou allocation chômage) et du statut, avec en outre la possibilité que les personnes se trouvent dans des situations mixtes plus fréquemment qu'actuellement.

¹¹ Le rapport du Sénat de Valérie LETARD (rapport n° 158, 2006-2007) sur les minima sociaux recensait la liste des droits connexes ouverts aux bénéficiaires du RMI du fait de leur statut. Pour les droits nationaux : prise en charge gratuite des soins par le régime général d'assurance maladie (CMU) et accès à la CMU complémentaire avec dispense de frais ; droit à l'allocation de logement social (ALS) et préavis de départ d'un logement locatif d'un mois au lieu de trois ; exonération du paiement de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle ; tarification sociale téléphonique ; neutralisation des revenus d'activité, indemnités chômage ou maladie pour le calcul des prestations familiales soumises à conditions de ressources (par exemple les aides au logement) ; non imposition du versement de la prime de Noël ; en matière de formation professionnelle, ouverture du droit à l'appui social individualisé (ASI) et aux stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) ; pour favoriser leur retour à l'activité, accès prioritaires aux contrats aidés. Pour les droits locaux, mentionnons : le soutien au logement, à la mobilité ou au départ en vacances par les Conseils généraux, les aides sociales des CCAS (restauration scolaire, centres de vacances, ...), des réductions pour l'accès aux centres sportifs ou culturels par les municipalités, la prise en charge monétaire des frais de transports collectifs par certaines régions.

5. L'articulation du RSA avec d'autres prestations doit aussi être examinée

La conjugaison du RSA avec les allocations logement peut atténuer la progressivité des revenus avec le temps travaillé. En effet, les allocations logement sont elles-mêmes dégressives avec le revenu : le revenu global réellement tiré d'un accroissement de revenu d'activité est alors moindre que celui calculé à travers le taux de cumul du RSA. Deux familles de solutions sont envisageables pour éviter cet effet : soit le RSA vient en complément de l'aide au logement de manière à conserver un taux de cumul global de 70 % ; soit les deux prestations restent indépendantes l'une de l'autre mais pourraient être séquencées, RSA d'abord, aide au logement ensuite.

Par ailleurs, les prestations familiales seraient, comme dans le RMI actuellement, intégrées à la base ressources du RSA (c'est-à-dire qu'elles seraient ajoutées aux revenus d'activité avant calcul du RSA). Or **les allocations familiales, dont l'objet est de prendre en compte les charges liées à la présence d'enfants, sont plus importantes à partir du troisième enfant, de telle sorte que, pour certaines configurations familiales, le RSA peut s'avérer nettement moins élevé que la PPE.** C'est le cas des familles monoparentales comptant au moins trois enfants (l'importance des prestations familiales peut permettre de dépasser le revenu cible du RSA mais ces familles pouvaient tout de même être éligibles à la PPE) ainsi que de certaines familles bi-actives comptant au moins trois enfants. Cette question pose autant le problème de l'inclusion des prestations familiales dans la base ressources du RSA que celui de la construction même des prestations familiales.

Signalons enfin le cas du minimum vieillesse. A l'heure actuelle, le minimum vieillesse fonctionne comme le RMI, c'est-à-dire comme une allocation différentielle, mais sur la base de montants plus élevés (628 euros pour une personne seule, 1127 euros pour un couple). Il serait donc possible que deux personnes occupant des emplois identiques, par exemple un mi-temps rémunéré au Smic, bénéficient l'une du RSA portant ses revenus à 700 ou 800 euros, tandis que l'autre, qui serait allocataire du minimum vieillesse, plafonnerait à 628 euros. Le problème pourrait être résolu favorablement en alignant les règles de cumul de l'activité et du minimum vieillesse sur celles qui prévalent pour l'ensemble des retraites (cumul autorisé dans la limite de 1,6 Smic actuellement).

Ces différents cas de figures illustrent seulement le fait que, si la logique du RSA est simple, elle ne saurait faire table rase de la complexité et des inégalités existantes, et que sa mise en œuvre pose une série de difficultés qui restent aujourd'hui en suspens.

B – Paramétrer le RSA pour qu'il favorise l'augmentation de l'activité et de l'emploi, notamment pour les femmes en couple et les jeunes

Un certain nombre d'incertitudes pèsent sur les changements de comportements qui pourraient résulter de la mise en place du RSA, notamment en ce qui concerne l'offre de travail des salariés à temps partiel, les couples bi-actifs, et les jeunes. En effet, dans le scénario actuellement envisagé pour la généralisation du RSA, le revenu garanti est calculé en appliquant un taux d'abattement unique sur les revenus d'activité de la famille. Il est ainsi fait masse des ressources individuelles sans considérer la quotité travaillée par chacun, ni le nombre d'actifs en emploi.

Dans certaines situations, la substitution du RSA à la PPE peut ainsi, compte tenu des différences existant entre les modalités de calcul de ces prestations, créer une incitation à maintenir une faible durée d'activité, voire dans le cas des couples mono-actifs, à ne pas rechercher un second emploi : le RSA aurait alors un effet négatif sur l'emploi des femmes, même si le gain monétaire n'est pas la seule motivation au travail des femmes.

Si l'on s'en tient strictement aux considérations monétaires, pour les couples mono-actifs, une augmentation du montant du revenu garanti provient indifféremment d'un accroissement de la rémunération du conjoint qui travaille ou de la prise d'un emploi par le conjoint inactif. Or, si l'on s'intéresse aux comportements d'activité, il n'est pas équivalent d'augmenter son temps de travail ou de rechercher un nouvel emploi, compte tenu des coûts inhérents dans ce cas aux transports et à la garde éventuelle des enfants. Le taux marginal d'imposition s'appliquant au ménage n'est pas nécessairement un frein à l'augmentation du temps de travail du conjoint actif, mais le conjoint inactif peut avoir un moindre avantage financier à travailler.

Les modèles économétriques disponibles ne retracent pas ces effets avec précision, et l'expérimentation du RSA actuellement menée ne permet pas davantage de les évaluer, compte tenu de la coexistence de cette prestation avec la PPE. **Le Conseil estime toutefois qu'une attention particulière devra être consacrée à la situation des salariés à temps partiel, des couples bi-actifs, et des jeunes entrant sur le marché du travail.**

1. Le RSA peut-il amener des salariés à diminuer leur temps de travail ?

En théorie, il est possible que le RSA incite certains de ses bénéficiaires à moins travailler, la baisse de revenu consécutive à cette diminution pouvant être atténuée par le RSA. En effet, à l'heure actuelle, un célibataire sans enfant qui reprend un emploi rémunéré au Smic horaire obtient un gain de 133 € (dont 70 € de PPE) dans le cas d'un mi-temps, et de 435 € pour un emploi à temps plein. Avec le RSA, le gain constaté serait d'environ 300 € (dont 237 € de RSA) si l'emploi est à mi-temps, et de 445 € pour un temps plein.

En réalité, une telle réduction du temps de travail peut aussi bien provenir du libre choix du salarié que d'une incitation provenant de l'employeur (si le revenu avec RSA reste supérieur au revenu initial sans RSA).

Il existera probablement des cas où ce type d'arbitrage entre temps de travail et revenus aura lieu. On peut néanmoins penser qu'ils resteront minoritaires : en effet, un tel comportement ne semble pas être observé dans le cas de la PPE, qui aurait pu être plus incitative dans ce domaine puisqu'elle porte sur des revenus plus élevés. Il ne faut toutefois pas négliger cette hypothèse qui peut correspondre à un choix de vie et dont l'importance devra faire l'objet d'une évaluation.

2. La question du travail dissimulé

Le RSA peut avoir un effet ambigu sur le travail dissimulé :

- d'une part, il peut encourager à déclarer des heures travaillées afin de pouvoir bénéficier de la prestation : par construction, plus le temps de travail déclaré est élevé, plus le revenu final est élevé (en deçà d'un certain seuil de revenu) ;
- à l'inverse, on ne peut pas exclure que l'existence du RSA conduise certains à ne pas déclarer la totalité de leur temps de travail afin de percevoir une aide supérieure. Cette possibilité peut d'ailleurs aussi bien résulter de la volonté du seul salarié que d'une connivence entre le salarié et l'employeur.

De fait, on a déjà observé pour d'autres prestations des comportements frauduleux visant à maximiser le bénéfice d'un dispositif social. Même si ces comportements restent le fait d'une minorité, ils sont de nature à jeter le discrédit sur le bien fondé de la mesure. Pour ces raisons, le Conseil souligne la nécessité d'actions de contrôle rigoureuses.

3. Le travail des femmes en couple doit être soutenu

Le taux d'emploi des femmes a progressé de manière très sensible en France au cours des trente dernières années : en 2006, 64,8 % des femmes occupaient un emploi, contre 53,3 % en 1975. Cette évolution concerne tout particulièrement les femmes âgées de 25 à 49 ans (82,3 % en 2006 contre 59,9 % en 1975).

On constate également que parmi les femmes en âge de travailler, âgées de 15 à 59 ans, ayant un enfant de moins de 3 ans, 81,3 % sont actives, dont 54,2 % à temps complet et 18,9 % à temps partiel. Le taux d'activité passe à 59,8 % pour les femmes ayant deux enfants dont l'un en bas âge, et parmi cette seconde catégorie, 29,8 % d'entre elles travaillent à temps plein, et 26,5 % à temps partiel.

Le travail à temps partiel apparaît ainsi comme un moyen utilisé pour concilier les responsabilités professionnelles et familiales. Son excessive féminisation et, *a contrario*, son insuffisante masculinisation, reflètent cependant une situation inégalitaire qui pose problème.

Tableau 3 – Taux d'activité moyens annuels par sexe et par âge (1975-2006)

Taux d'activité moyens dans l'année	1975	1985	1995	2005	2006
Femmes					
15-24 ans	50,1	44,3	31,1	30,7	30,7
25-49 ans	59,9	72,1	79,6	81,9	82,3
50 ans et plus	42,9	39,8	43,9	55,0	54,9
Ensemble	53,3	57,4	61,6	64,7	64,8
Hommes					
15-24 ans	60,6	53,0	37,4	38,0	38,0
25-49 ans	97,3	96,9	95,7	94,7	94,8
50 ans et plus	79,5	64,5	58,6	63,7	62,7
Ensemble	83,9	78,6	75,1	75,0	74,8

Champ : population des ménages, France métropolitaine, personnes de 15 à 64 ans

Source : Insee, Insee-Résultat « séries longues sur le marché du travail », enquêtes emploi 1975-2006

Tableau 4 – Taux d’activité et situation sur le marché de l’emploi en 2006, par configuration familiale et par sexe

	Taux d'activité		Dont :					
			à temps complet		à temps partiel		au chômage	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
En couple	76,8	90,8	47,9	82,9	23,4	3,1	5,6	4,7
Sans enfant	75,0	83,0	52,4	74,0	17,5	4,1	5,1	5,0
1 enfant de moins de 3 ans	81,3	96,1	54,2	85,6	18,9	3,1	8,3	7,3
2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	59,8	95,8	29,8	89,3	26,5	2,6	3,6	3,9
3 enfants ou plus dont au moins 1 de moins de 3 ans	37,5	96,5	14,7	85,8	18,7	4,1	4,1	6,5
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	82,4	91,4	53,4	84,6	23,0	2,8	5,9	3,9
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	86,1	95,4	51,0	89,7	29,9	2,1	5,2	3,6
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	72,1	95,1	32,6	86,1	32,3	2,8	7,2	6,3
Non en couple	78,2	83,0	54,7	68,7	15,3	5,9	8,2	8,5
Sans enfant	76,3	82,1	56,6	67,7	13,4	6,0	6,3	8,4
1 enfant ou plus	80,9	92,4	51,8	79,1	18,1	4,4	11,0	8,9
Ensemble	77,1	89,0	49,6	79,7	21,4	3,7	6,2	5,6

Champ : France métropolitaine, personne de référence et éventuel conjoint de 15 à 59 ans

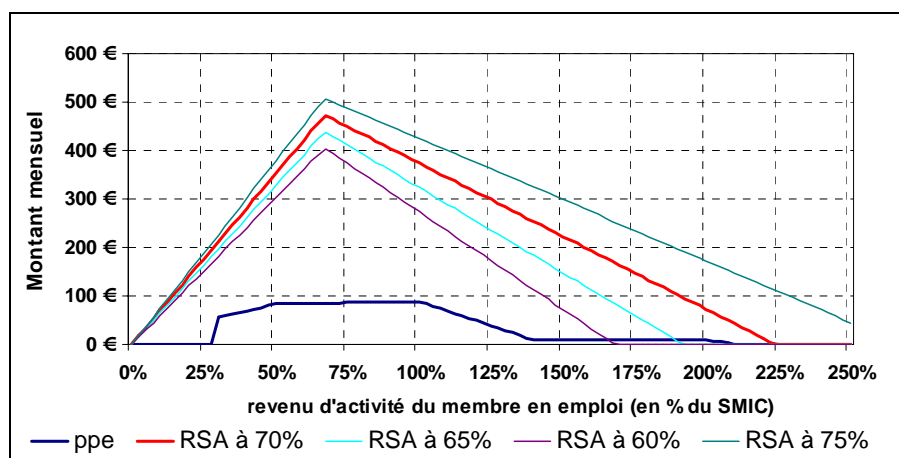
Source : Insee, enquêtes emploi du 1er au 4ème trimestre 2006.

De manière générale, le Conseil estime souhaitable à la fois de soutenir la progression de l’emploi féminin et de l’encourager, dès lors qu’elle concourt à assurer leur revenu, leur autonomie, tout en permettant de sécuriser le niveau de revenu disponible au sein du couple, ainsi que de faire face aux risques de précarité, notamment en cas de séparation.

Quelle que soit leur situation matrimoniale, l’emploi des femmes doit également être soutenu afin d’améliorer les droits à retraites : en 2004, seuls 41 % des femmes de plus de 65 ans avaient validé une carrière complète d’activité, contre 86 % des hommes.

Contrairement à la PPE, qui, sous condition de ressources du ménage, dépend du revenu salarial et la quotité de travail de chaque conjoint, le barème du RSA tel qu’envisagé actuellement se fonde sur le revenu disponible du foyer et le nombre de personnes qui le composent, mais n’intègre pas la situation individuelle de chaque conjoint au regard de l’emploi. Le RSA sera dans la majeure partie des cas plus élevé que la PPE pour les couples mono-actifs avec deux enfants, conséquence directe du caractère familialisé du RSA, alors que la PPE, individuelle, ne tient que très faiblement compte du nombre d’enfants à charge.

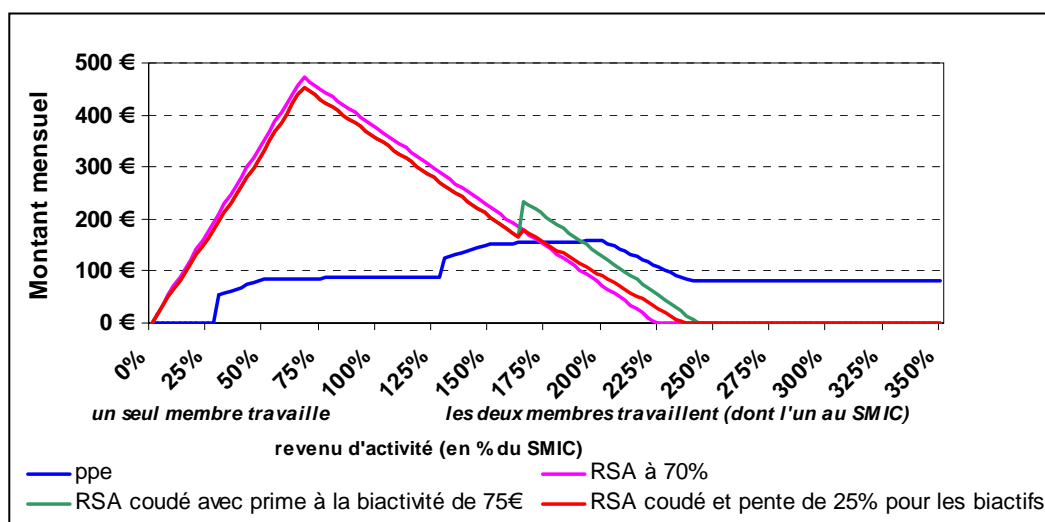
Figure 6 – Montant de PPE et de RSA selon le revenu, pour un couple monoactif avec 2 enfants



Source : DGTPE

En revanche, pour un couple bi-actif avec 2 enfants, dont l'un des conjoints est rémunéré au SMIC, le retour à l'emploi du second conjoint n'est pas accompagné du même niveau d'incitation dans le cadre du RSA que dans celui de la PPE : après un an (c'est-à-dire au-delà de la période d'intéressement), la reprise d'un emploi à mi-temps procurerait un gain mensuel d'environ 180 € avec le RSA (salaire + RSA + allocations familiales et logement), alors qu'il atteint près de 400 € dans le cadre de la législation actuelle (salaire + PPE + allocations familiales et logement). De la même manière, si le conjoint passe de l'inactivité à un emploi à temps complet, le gain mensuel serait d'environ 350 € pour le foyer allocataire du RSA, alors qu'il atteint 720 € avec le dispositif actuellement en vigueur.

Figure 7 – Montant de PPE et de RSA selon le revenu, pour un couple avec 2 enfants (un seul salaire jusqu'à 1 Smic, deux salaires au-delà)



Source : DGTPE

Pour éviter que le dispositif puisse être défavorable à l'emploi des femmes en couple, plusieurs aménagements sont possibles :

- **majorer le revenu garanti lorsque les deux membres du couple travaillent** : cette option se rapproche de la logique retenue pour définir le plafond de ressources d'un certain nombre de prestations familiales. Cette mesure se traduit par un accroissement du montant du RSA perçu dès la prise d'activité. Elle présente cependant l'**inconvenient** de s'appliquer quelle que soit la quotité travaillée du second conjoint, et peut donc constituer une **incitation à reprendre un emploi à temps très partiel dans le seul but de bénéficier de ce supplément**.
- **une deuxième possibilité consisterait à instaurer une pente plus favorable lorsque les deux membres du couple sont actifs occupés, assortie le cas échéant d'une condition tenant à la durée du travail du second conjoint**. Pour calculer le revenu garanti, il serait toujours fait masse de l'ensemble des revenus d'activité de la famille. Mais de ce fait, lorsque le second membre du couple retrouve un emploi, ce dispositif produirait un **effet d'aubaine** pour la personne du couple qui travaillait déjà. En effet, ses revenus se trouveraient abattus à un taux plus élevé sans que son comportement d'activité individuel ait été modifié. D'autre part, cette mesure, vraisemblablement coûteuse, aboutirait à créer un **barème complexe** à plusieurs pentes, de nature à nuire à l'objectif de lisibilité du RSA.
- **mettre en place une prime à la bi-activité**. La création d'une prime, qui pourrait être fixée à 75 € présenterait en définitive de nombreux avantages : elle permettrait d'atténuer l'effet de désincitation évoqué précédemment sans remettre en cause l'unicité de la pente du RSA, et donc la simplicité et la lisibilité de cette nouvelle allocation. Elle induirait cependant, selon les calculs du Haut commissariat, un surcoût d'environ 500 millions d'euros, dans l'hypothèse où la prime serait versée pour des revenus d'activité supérieurs à 0,5 Smic pour chacun des conjoints. **Compte tenu de ce coût, il conviendrait peut-être dans un premier temps d'observer les effets du RSA sur la bi-activité, avant d'envisager de les corriger**. Ce point de vue est exprimé sous le seul angle des effets sur l'emploi et non au regard des conséquences de la suppression de la PPE sur les revenus des ménages.

- **pour les ménages déjà bi-actifs**, qui bénéficient actuellement de la PPE, et qui ont donc bâti leur projet de vie en fonction du revenu qu'elle procure, **un mécanisme de supplément de RSA destiné à maintenir, au moins temporairement, leur droit antérieur pourrait éventuellement être imaginé.**

En tout état de cause, des études complémentaires seraient nécessaires pour connaître plus finement les comportements, notamment celui des femmes en couple, vis-à-vis des incitations financières pour l'emploi.

4. La question des jeunes

A l'heure actuelle, les moins de 25 ans ne sont pas éligibles au RMI (sauf charge de famille) mais ceux qui travaillent sont éligibles à la PPE. La suppression de la PPE serait défavorable à ces derniers.

Plusieurs pistes peuvent être évoquées :

- **le maintien de la PPE pour les moins de 25 ans** : cette solution permettrait de ne pas dégrader la situation des salariés de moins de 25 ans par rapport à la situation existante, mais elle aurait l'inconvénient de complexifier le système d'ensemble, et de ne pas concerner ceux dont les revenus seraient inférieurs à 0,3 Smic (étudiants travaillant à quart temps au Smic par exemple). Cette quotité pourrait être légèrement abaissée ;
- **le versement d'un RSA « chapeau »** (i.e. le montant compris entre le RMI et le revenu cible) : il permettrait d'intégrer tous les salariés dans la logique du RSA. Un seuil minimal d'activité devrait être fixé si l'on veut éviter que la réalisation d'un très faible nombre d'heures de travail ouvre de fait au bénéfice du revenu de base.

Ces deux solutions impliquent naturellement un coût supplémentaire.

La question de l'emploi des jeunes constitue une question centrale, dont les aspects sont multiples et touchent à de nombreux domaines que le RSA ne fait que côtoyer. Elle mérite un examen en soi. Ce n'est qu'au terme de celui-ci que des décisions structurantes pourront être prises en la matière, en fonction notamment des mesures qui seront prises dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage.

C - Faire en sorte de ne pas dégrader la qualité de l'emploi

L'effet du RSA vers un développement du temps partiel et une modération salariale est possible, bien qu'incertain et d'ampleur inconnue à ce stade. A court terme, cet effet peut être considéré comme une condition de réussite du RSA pour accroître l'activité et l'emploi : par construction même, le RSA permettra au travail à temps partiel ou à bas salaire d'être plus attractif financièrement, et il peut en cela contribuer à attirer des salariés là où ce type d'emplois existe, notamment lorsqu'il s'agit de secteurs en tension. Pour cette raison, il paraîtrait contradictoire d'instaurer, en même temps que le RSA, des dispositifs qui risqueraient de contrecarrer les effets positifs du RSA sur le marché de l'emploi, en renchérissant le coût du travail à temps partiel pour l'employeur.

A plus long terme, il s'agit de faire en sorte que le RSA n'ait pas pour effet d'enliser les personnes dans le temps partiel ou les bas salaires, devenant une sorte de « subvention au temps partiel » ou de « subvention aux bas salaires ».

Par construction, le RSA ne crée pas à proprement parler de « trappe à temps partiel » ou de « trappe à bas salaires » dans la mesure où toute augmentation de travail ou toute augmentation de salaire garantit le principe d'un supplément de revenu. Néanmoins, **sans même évoquer la nécessaire soutenabilité financière du dispositif, il est bon, tant pour les bénéficiaires du RSA que pour la société tout entière, que l'augmentation du temps de travail et l'augmentation des salaires soient toujours favorisées.**

Plusieurs idées de dispositifs complémentaires ont été discutées.

➤ **Certains dispositifs portent sur le RSA lui-même, en faisant du RSA une prestation la plus incitative possible à la reprise du travail ou au passage à temps plein :**

- **pour les personnes à temps partiel, faire en sorte que le RSA n'aide que les personnes en temps partiel subi**, c'est-à-dire les personnes à temps partiel auxquelles il n'a pas été proposé de passage au temps plein dans un même emploi. Cette solution permet d'encourager le passage à temps plein sans pénaliser les salariés qui ne sont pas en mesure de le faire (un tiers environ des salariés à temps partiel déclarent subir cette situation). **Elle pose toutefois des difficultés d'application trop importantes**

pour constituer une piste envisageable (contrôle de l'effectivité de la proposition d'un travail à temps plein) ;

- **faire un RSA à deux pentes** (« couder » le RSA), avec un taux de cumul plus faible au début (par exemple 60 %), plus élevé ensuite (par exemple 70 %). **Ce schéma complique un peu la prestation. Mais il présente le grand avantage d'encourager l'augmentation d'activité qui serait ainsi de mieux en mieux rémunérée ;**
- **construire un RSA à deux étages. Le RSA comporterait un socle durable, destinée à augmenter les revenus du travail lorsqu'ils sont trop faibles. Il comporterait aussi une partie temporaire liée à la reprise d'emploi.** Non seulement parce que la reprise d'un emploi doit être encouragée, mais parce qu'elle occasionne toujours des frais importants (frais de transport, permis de conduire, achats de vêtements, garde d'enfants...). Cette partie temporaire serait servie pendant une durée plus longue que les mécanismes d'intéressement actuels, qui sont limités à un an. Il s'agit d'une durée trop courte, au terme de laquelle les personnes qui ne sont pas éligibles à la PPE (revenus inférieurs à 0,3 SMIC) ou ceux qui n'en bénéficient pas beaucoup retrouvent un niveau de revenu trop peu éloigné des minima sociaux. **Cette solution aurait le mérite de concilier à la fois lutte contre la pauvreté et incitation à la reprise d'emploi en limitant les risques d'enlèvement dans le temps partiel ou les bas salaires.**

➤ *D'autres dispositifs proposés font porter l'incitation sur l'employeur :*

- **conditionner les allègements de charges sociales.** Le lien entre le RSA et la conditionnalité des allègements de charges sociales peut s'inscrire dans la continuité des travaux du COE sur le sujet :
 1. Dans l'hypothèse de la mise en œuvre prochaine d'une conditionnalité des allègements aux négociations salariales, il appartiendrait aux partenaires sociaux de prendre en considération la question du temps partiel dans la négociation annuelle obligatoire (NAO) sur les salaires. En effet, **la NAO porte à la fois sur les salaires, le temps de travail et les conditions de travail : dans la continuité de l'avis du COE du 6 février 2008, les allègements de charges pourraient ainsi être conditionnés à la négociation ou à la conclusion d'accords d'entreprise ou de branche sur tout ou partie de ces sujets.** Du point de vue du RSA, il est en effet équivalent que les salaires augmentent ou que le temps de travail augmente (pour le travail à temps partiel).
 2. **Au-delà de ces dispositions, un mécanisme général supplémentaire de conditionnalité reposant spécifiquement sur l'appréciation du temps de travail par l'administration ne paraît pas pertinent :** d'une part il paraît difficile à mettre en œuvre (difficultés de mesure et de contrôle), d'autre part il pourrait entraver les effets positifs du RSA sur l'emploi en renchérissant le coût du travail. Pour ces raisons, l'idée d'une surcotisation ou celle d'un bonus – malus liés à un recours important au temps partiel paraissent également difficiles à envisager.
- **rétroceder une partie du RSA aux employeurs en cas d'augmentation de la quotité de travail ou d'augmentation des salaires :** cette proposition bute également sur de grandes difficultés de mise en œuvre et pérennise le coût du RSA alors que l'augmentation du niveau de l'emploi doit aboutir à le réduire. Cette proposition pose en outre des problèmes juridiques et de principe. Pour toutes ces raisons, cette hypothèse doit être écartée.

➤ *D'autres pistes enfin concernent la négociation sociale :*

- **instaurer des négociations sur la formation des salariés à temps partiel dans les branches professionnelles.** De telles pratiques existent déjà dans certaines branches (distribution notamment) : elles pourraient être étendues. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail va en ce sens, lorsqu'il renvoie aux branches professionnelles le soin de négocier « les modalités d'accès à la formation professionnelle de ces salariés » (article 7) ;
- **instaurer des négociations sur le volume minimum d'heures pour un travail à temps partiel, dans les branches professionnelles.** Il s'agit de même de bonnes pratiques qui existent dans certaines branches (distribution) et qui pourraient être étendues ;
- **dans le cadre de l'offre de services du nouvel opérateur du service public de l'emploi, proposer systématiquement aux personnes à temps partiel un cadre d'accompagnement et de formation, sur le modèle du contrat de transition professionnelle (CTP), afin de favoriser leur accession au temps plein.**

Il est souhaitable que la limitation du temps partiel soit laissée à l'appréciation des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, au niveau des branches ou au niveau des entreprises. Des exemples récents dans la grande distribution montrent que des évolutions sont possibles, à partir de réorganisations innovantes dont seuls les acteurs concernés peuvent décider.

Il pourrait s'agir d'encadrer l'utilisation du temps partiel, de trouver des solutions pour faire passer les personnes à temps partiel contraint à temps plein éventuellement sur d'autres postes ou par le biais de bourses d'emploi sur un même bassin d'emploi, mais aussi d'améliorer les droits sociaux et l'accès à la formation professionnelle ou à la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les salariés à temps partiel. Il est rappelé en outre que, sous les conventions collectives étendues, les offres d'emploi à temps plein des entreprises doivent être en priorité proposées à ceux ou celles de leurs salariés qui travaillent à temps partiel.

En outre, la limitation du travail à temps partiel subi doit être motivée non pas parce qu'il s'agit de travail à temps partiel mais parce qu'il est précisément subi et non choisi. En d'autres termes, les mesures de limitation du temps partiel subi ne doivent pas entraver l'exercice ni le développement du travail à temps partiel choisi, tant pour les hommes que pour les femmes. Le fait qu'il soit plus féminin que masculin doit être traité en tant que tel comme un problème d'égalité entre hommes et femmes au sein d'un partage équitable des responsabilités professionnelles et familiales. Dans ce domaine, des évolutions sont nécessaires et d'ailleurs possibles, comme on l'a vu avec le congé parental.

D - Lutter contre les freins non financiers au retour à l'emploi

La question se pose de la part respective des freins financiers et des freins non financiers qui font obstacle au retour à l'emploi : les difficultés des personnes en recherche d'emploi, notamment lorsqu'elles sont bénéficiaires d'un minimum social, sont-elles dues à la faiblesse du gain financier à la reprise d'emploi ou à d'autres facteurs ?

Deux enquêtes récentes auprès de bénéficiaires de minima sociaux ou de personnes occupant des emplois à faiblée rémunération montrent que les freins non financiers l'emportent sur les freins financiers.

La première enquête a été réalisée par la DREES¹² en 2007 auprès de 6 800 bénéficiaires de minima sociaux. Les personnes interrogées bénéficiaires d'un minimum social au 31 décembre 2004, étaient interrogées mi-2006, soit un an et demi plus tard : plus de la moitié était encore bénéficiaire d'un minimum social et recherchait un emploi (38 % seulement pour l'API) ; environ un tiers était encore bénéficiaire d'un minimum social et ne recherchait pas d'emploi (53 % pour l'API). Dans les deux cas, les freins non financiers déclarés l'emportent pour expliquer les difficultés à trouver un emploi dans le premier cas (figure 9) ou le choix de ne pas en chercher un dans le second cas (figure 10).

Figure 8 - Motifs déclarés (premières réponses) de difficultés de retour à l'emploi

	en %								
	RMI			ASS			API		
	MS*	Sortis	Ensemble	MS*	Sortis	Ensemble	MS*	Sortis	Ensemble
Absence de formation adéquate	22	21	22	18	18	18	24	27	26
Absence d'emploi à proximité dans votre domaine	14	19	15	13	4	12	11	7	9
Problème de santé	14	9	13	18	17	18	3	4	3
Absence de véhicule ou du permis	15	13	15	8	10	8	18	17	17
Trop âgé pour les employeurs	11	5	10	24	18	23	3	5	4
Les emplois proposés ne conviennent pas (salaires, horaires...)	6	5	6	5	9	6	5	7	6
Indisponible pour l'instant	2	4	2	2	0	2	19	15	17
Autre raison	13	15	13	8	19	9	13	12	12
Ne sait pas	3	9	4	4	5	4	4	6	6

MS* : toujours titulaire du minimum social au moment de l'enquête.
Champ • Personnes déclarant rechercher activement un emploi sans en occuper déjà un.
Sources • DREES, enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006.

¹² Anne Pla, « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi », *Etudes et résultats*, n° 567, DREES, avril 2007

Figure 9 - Motifs déclarés (premières réponses) d'absence de recherche d'emploi

	en %								
	RMI			ASS			API		
	MS*	Sortis	Ensemble	MS*	Sortis	Ensemble	MS*	Sortis	Ensemble
Problèmes de santé	41	36	40	37	47	43	3	16	8
Indisponibilité pour raisons familiales	28	42	32	10	25	19	89	70	81
Pas de travail qui convient	11	6	9	3	2	2	0	1	1
Pas financièrement intéressant	1	2	1	1	0	1	1	1	1
En formation, a déjà trouvé un emploi, attente création entreprise	7	6	7	38	16	25	5	11	7
Autre raison, ne sait pas	12	8	11	11	10	10	2	1	2

MS* : toujours titulaire du minimum social au moment de l'enquête.
 Champ : personnes sans emploi ne recherchant pas d'emploi, hors retraités et dispensés de recherche.
 Sources : DREES, enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006.

Les barrières à l'emploi des allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API sont globalement identiques : le manque de formation, l'absence d'emploi proche, les problèmes de santé ou l'absence de véhicule ou de permis reviennent pour tous. Pour l'ASS, qui concerne souvent des personnes en fin de carrière professionnelle (la moitié des allocataires ont plus de 50 ans), la question de l'âge est un frein important : près d'un allocataire de l'ASS sur quatre, parmi ceux qui recherchent un emploi, considèrent que la difficulté principale dans leur retour à l'emploi est le fait qu'ils sont jugés « trop âgés par les employeurs ». **Pour les allocataires de l'API, qui sont presque exclusivement des femmes, « l'indisponibilité pour raison familiale » explique l'absence de recherche d'emploi dans quatre cas sur cinq : derrière cette réponse, on devine l'absence de solutions de garde d'enfants.**

La seconde enquête a été réalisée en mai 2007 par la DARES dans le cadre de la connaissance de la PPE (*op. cit.*). Elle ne concerne pas seulement les bénéficiaires des minima sociaux mais des personnes âgées de 23 à 55 ans ayant gagné moins de 1,5 Smic en 2005. Parmi les personnes interrogées déclarant chercher un emploi, les difficultés évoquées étaient (plusieurs réponses possibles) : les problèmes de qualification ou d'expérience pour les deux tiers des personnes (65 %), le manque d'offres d'emploi pour près de la moitié (46 %), puis les problèmes de santé (24 % des personnes), la discrimination à l'embauche (21 %), les problèmes de transports (19 %), des problèmes d'organisation familiale (16 %) et enfin le manque d'argent (pour être en mesure de chercher efficacement un emploi) pour 13 % des personnes.

Cependant, si la question financière ne constitue pas le frein principal au retour à l'emploi, l'expérience d'un retour à l'emploi peu rémunérateur peut générer du découragement : en effet, dans l'enquête de la DREES, parmi le quart des personnes interrogées qui avaient un emploi au moment de l'enquête, seule la moitié d'entre elles (55 %) déclaraient constater une amélioration de leur situation financière ; de la même manière, dans l'enquête de la DARES, 40 % des personnes qui avaient pris ou repris un emploi considéraient que leur situation financière ne s'était pas améliorée un an après. La conclusion de ces enquêtes est assez claire : il faut agir sur les deux fronts, les obstacles non financiers (dont la résorption a un coût) et les obstacles financiers.

Si les préoccupations financières et le risque de découragement à voir que le travail ne « paie » pas ne doivent pas être négligés, les causes profondes des difficultés d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux ou des « travailleurs pauvres » ne résident pas seulement dans le faible gain financier au retour à l'emploi mais dans des problèmes de qualification, de garde d'enfants, de santé, de logement, de transport, etc., mais aussi d'accès à l'emploi pour les seniors.

Tous ces sujets font déjà l'objet de politiques publiques. Ces différents domaines renvoient à des termes différents. A court terme, des solutions doivent être mises en œuvre pour permettre aux demandeurs d'emploi qui en ont besoin de résoudre des difficultés pratiques, mais parfois insurmontables, pour accéder à l'emploi : permis de conduire, prêt pour l'achat d'un véhicule, par exemple.

Les priorités résident dans la garde d'enfants, qui reste trop souvent encore inaccessible financièrement, et dans le logement. A propos de la garde d'enfants, si dans un état de pénurie de places de garde il semble de bon sens de donner la priorité aux personnes qui ont un emploi, il convient aussi de ne pas méconnaître que la garde d'enfants peut être dans bien des cas un préalable à la recherche d'emploi. En outre, il ne faut pas négliger les difficultés de transport et de mobilité que peuvent connaître les bénéficiaires de minima sociaux résidant en zone rurale ou en périphérie des grandes villes, comme par exemple dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

E - Stimuler la demande de travail par les employeurs

1. *Quelle demande de travail pour les personnes éloignées de l'emploi ?*

L'enquête de la DREES de 2007 sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux (*op. cit.*) montre que **80 % des personnes interrogées qui cherchaient un emploi déclaraient ne pas recevoir de propositions d'embauche !** Ce constat peut s'interpréter de diverses manières : l'existence d'un déficit d'emplois qui exclut les personnes en « bout de chaîne » des qualifications, notamment les plus jeunes d'entre elles, ainsi que les seniors ; une structure d'emplois qui tend à raréfier le nombre d'emplois non qualifiés alors que le nombre de personnes peu qualifiées, notamment à la sortie du système scolaire, ne diminue pas ; un effet stigmatisant des minima sociaux qui peuvent être interprétés par les employeurs comme l'indice de difficultés sociales et professionnelles profondes.

Un déficit d'emplois ?

La première explication, l'existence d'un certain déficit d'emplois, rappelle s'il en est besoin qu'une offre de travail, même si elle procure un gain financier accru, ne devient un emploi que s'il existe une demande de travail correspondante, ou si la personne concernée crée sa propre activité. **Il paraît donc essentiel d'agir en parallèle sur la demande de travail par les employeurs** (voir infra). C'est bien entendu toute la politique économique qui est ici en jeu. Le Conseil renvoie à cet égard à ses propositions antérieures visant à promouvoir une dynamique salariale optimisant mieux qu'actuellement le couple emploi – pouvoir d'achat¹³.

La question des emplois vacants

Cette question renvoie aussi à la question des emplois vacants. L'existence de plusieurs centaines de milliers d'offres d'emplois non satisfaites est fréquemment évoquée¹⁴. Remarquons tout d'abord qu'il n'est pas anormal que dans une économie développée, de même qu'il existe un chômage « frictionnel » qui s'explique par le fait qu'un demandeur d'emploi ne trouve pas toujours immédiatement l'emploi qu'il souhaiterait obtenir (nature de l'emploi mais aussi localisation, perspectives de carrière, etc.), de même il existe une « vacance frictionnelle » d'emplois : il n'y a aucune raison qu'une offre d'emploi trouve toujours immédiatement la personne à la fois apte et désireuse de l'accepter.

A notre connaissance, il n'existe pas d'étude qui essaie de discerner précisément la nature, et même le nombre, d'emplois vacants : s'agit-il d'emplois jamais pourvus ou d'emplois pourvus dans des délais particulièrement longs ? S'agit-il d'emplois particuliers, en termes de qualifications (qualifications rares), de conditions de travail (pénibilité), de durée du contrat (contrats très courts) ou par exemple de localisation (expatriation) ? Quels secteurs sont concernés ? Ces emplois ont-ils été proposés à des demandeurs d'emploi qui les ont refusés (et pour quelles raisons ?), ou bien des personnes se sont-elles présentées sans être embauchées, ou l'employeur a-t-il de lui-même abandonné son recrutement (annulation d'une commande par exemple) ? Il paraît essentiel d'approfondir toutes ces questions pour pouvoir en tirer des conclusions en termes d'orientation professionnelle.

L'adéquation entre offre et demande de travail

La deuxième explication, l'évolution de la structure des emplois, renvoie au problème général de l'adéquation entre offre et demande de travail. Si les emplois deviennent, globalement, plus qualifiés, qu'advient-il des personnes les moins qualifiées ? Faut-il susciter la création d'emplois peu qualifiés pour éviter l'exclusion ou s'efforcer de donner une qualification à ces personnes ? Ces questions peuvent aussi se poser à propos de l'emploi des seniors : comment faire évoluer les postes de travail, comment garantir à chaque salarié que ses qualifications restent en phase avec les techniques de travail tout au long de sa carrière ? Ces questions renvoient aux problèmes de la formation et des politiques de soutien de la demande de travail. Il est important de ce point de vue que les sommes engagées pour accroître l'incitation monétaire à la reprise d'activité ne viennent pas en réduction des sommes susceptibles d'être utilisées pour accroître la qualification de la main d'œuvre ou

¹³ Avis du Conseil du 6 février 2008 sur le mode de revalorisation du Smic et sur la dynamisation des négociations salariales.

¹⁴ Les chiffres de 300 000 ou 500 000 emplois vacants proviendraient d'une enquête réalisée en 2002 pour tenter d'évaluer les divers motifs des offres retirées à l'ANPE. Cette enquête a permis d'estimer à 170 000, dont 100 000 sur des contrats normaux de plus d'un mois, les offres d'emplois retirées pour cause de difficulté à trouver un candidat. Ces estimations ont été multipliées par trois, et considérant que les offres de l'ANPE représentaient environ un tiers du marché du recrutement, d'où proviendraient les chiffres de 500 000 offres d'emploi non satisfaites et de 300 000 offres retirées.

pour éviter une érosion trop rapide du travail relativement peu qualifié tant que cet effort de formation n'a pas produit ses fruits.

La responsabilité sociale des entreprises

Enfin, l'effet stigmatisant des minima sociaux renvoie à la responsabilité des employeurs face aux bénéficiaires de ces minima¹⁵. L'accent mis sur le développement durable et sur la responsabilité sociale des entreprises, le rôle des agences de notation, le développement des clauses sociales dans les marchés, l'intérêt croissant des partenaires sociaux sur ces questions suffiront-ils à faire évoluer suffisamment vite les mentalités et les comportements ? **Faut-il des dispositifs de type quotas (« embaucher ou payer »), ou de type bonus – malus pour inciter les employeurs privés, mais aussi publics, à embaucher ces demandeurs d'emplois ?** Notons qu'avec la suppression du RMI et de l'API il ne sera plus possible en principe de les distinguer comme bénéficiaire d'un minimum social ; la question peut se poser d'instaurer de tels systèmes pour les chômeurs de longue durée, le malus pouvant servir à gager le financement des contrats aidés qui leur sont destinés. **Ces dispositifs ne sont toutefois pas exempts de critiques :** beaucoup d'employeurs préfèrent payer plutôt que d'embaucher ; il existe un risque d'effet de file d'attente, les personnes embauchées se substituant à d'autres, sans que cela ne change rien au niveau de chômage global. Le sujet mérite toutefois d'être examiné.

2. Le rôle des contrats aidés et du contrat de professionnalisation

La généralisation du RSA ne doit pas conduire à un renversement des politiques de l'emploi : cette action sur l'offre de travail par les salariés ne saurait se substituer à des politiques favorables à la demande de travail par les entreprises (exonérations de charges sociales, contrats aidés). Ce serait une erreur de considérer que les problèmes de demande de travail, notamment de travail peu qualifié, sont derrière nous. La stimulation de la demande de travail, notamment en direction des personnes peu qualifiées, est une condition nécessaire du retour à l'emploi de ces personnes.

A ce titre, **le RSA ne doit pas être mis en place au détriment des contrats aidés.** Il serait même souhaitable que le système de contrats aidés soit plus stable, tant dans sa nature (types et modalités des contrats) que dans le nombre de contrats, qui ne devrait évoluer qu'en regard du nombre de personnes éloignées de l'emploi. Le projet en cours de contrat aidé unique devrait tenir compte de ces principes. Cela ne doit pas affranchir ces dispositifs d'évaluations régulières et rigoureuses, pour guider leur évolution ; dans le même esprit, les expérimentations en cours dans certains départements sur ce type de contrats devront être évaluées rigoureusement. **Certains estiment que les contrats aidés du secteur non marchand devraient pouvoir être financés sur la base du temps plein, et plus seulement du temps partiel.**

Le contrat de professionnalisation adulte, ou toute autre forme de contrat permettant d'allier emploi et formation, doit aussi être développé. S'il gagne en puissance pour la population adulte, il reste en effet surtout utilisé pour les jeunes, pour lesquels les employeurs ont acquis un certain savoir faire à travers les contrats d'apprentissage ou les contrats de qualification, et peu pour les personnes éloignées de l'emploi. **Par ailleurs, des dispositifs de « pré-professionnalisation » de certaines personnes éloignées de l'emploi devraient pouvoir être développés, par exemple en permettant, si besoin, un accompagnement externe à l'entreprise dans le cadre du contrat de professionnalisation.**

3. La sécurisation par le RSA de la création d'entreprise et du travail indépendant

Enfin, **il paraît souhaitable que le RSA concerne aussi les travailleurs indépendants et les créateurs d'entreprise, comme un moyen de sécuriser leur parcours professionnel.** Cela pose notamment le problème de la méthode d'actualisation des revenus, étant donnée la fluctuation possible des revenus de ces personnes. Des travaux d'expertise complémentaires doivent être menés à ce sujet.

¹⁵ Cette question fait l'objet, entre autres, du Grenelle de l'Insertion en cours d'achèvement.

III – LE RSA ET LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : POUR UN ACCOMPAGNEMENT PROFESSIONNEL SYSTEMATIQUE ET DES INDEMNITES CHOMAGE PLUS INCITATIVES

A - Accompagner les personnes éloignées de l'emploi dans une logique de personnalisation et d'obligations mutuelles

Un certain consensus existe pour qu'à l'occasion de la refondation des minima sociaux, l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi soit aussi repensé. La loi de 1988 créant le RMI engageait une logique de droits et de devoirs. L'article premier de la loi énonce ainsi que « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » et que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national » ; et l'article 2 précise que « toute personne résidant en France dont les ressources (...) n'atteignent pas le montant du revenu minimum, (...) et qui est âgée de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit (...) à un revenu minimum d'insertion ».

L'état d'esprit général n'a pas varié depuis 1988 : si le revenu minimum est un droit, un « [engagement] à participer aux actions ou activités définies avec [son bénéficiaire] » est attendu en retour. De fait, cet engagement n'est pas toujours constaté : un contrat d'insertion devrait en principe être systématiquement établi entre les bénéficiaires du RMI et les Conseils généraux, ce qui ne se vérifie que dans la moitié des cas, souvent du fait des Conseils généraux eux-mêmes, notamment lorsque la situation locale de l'emploi est dégradée. Par ailleurs, l'inscription sur les listes des demandeurs d'emploi n'est pas obligatoire pour les personnes non indemnisées par l'assurance chômage. Plus des deux un tiers des allocataires du RMI ne sont pas inscrits sur les listes des demandeurs d'emploi, souvent parce qu'ils affrontent des difficultés plus importantes que des difficultés professionnelles (problème de santé notamment) mais parfois aussi par dépit de ne pas trouver d'emploi ou par manque d'incitation de la part des structures d'accompagnement.

La généralisation du RSA doit être l'occasion de repenser la politique d'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi et des personnes en situation fragile sur le marché de l'emploi (faible qualification, sous-emploi, parcours professionnels heurtés, etc.). Il s'agit de construire un accompagnement en phase avec un projet de parcours professionnel individualisé.

Au sein des minima sociaux doit être réaffirmée une logique d'obligations mutuelles équilibrées. Il faut toutefois admettre que l'insertion professionnelle peut exiger du temps et qu'une logique d'obligations mutuelles ne peut fonctionner que s'il existe un accompagnement adapté aux besoins individuels, qui permette effectivement à leurs bénéficiaires de progresser vers l'emploi. Pour être équilibrées, les obligations mutuelles doivent être proportionnelles aux capacités de chacun : proportionnelles à ce que la collectivité est en mesure d'offrir, proportionnelles à ce que le bénéficiaire du RSA est effectivement en mesure de réaliser. Ces capacités, dans l'un et l'autre cas, peuvent varier dans le temps.

1. Renforcer l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi

a) L'orientation : un binôme mêlant compétences professionnelles et compétences sociales

Pour tous les bénéficiaires du RSA sans emploi, une première phase, capitale, de diagnostic et d'orientation serait instaurée. Elle doit mêler des compétences professionnelles, issues du service public de l'emploi, et des compétences sociales. **Dans l'idéal, les bénéficiaires du RSA sans emploi auraient un entretien préalable avec un binôme, mêlant une compétence sociale et une compétence professionnelle.** Son objet serait d'orienter la personne vers un type de parcours : professionnel pur, social pur, ou un mixte professionnel et social. Le parcours lui-même serait assuré par les opérateurs « classiques » des services publics de l'emploi au sens large et de l'insertion sociale, qui auraient eux-mêmes à établir les diagnostics et à décliner leurs offres de service comme ils le font actuellement. **Ce diagnostic pourrait être réalisé sous la responsabilité du service public de l'emploi.**

b) Des parcours adaptés aux besoins de chacun

Le RSA concernerait une population plus large que celle des bénéficiaires du RMI et de l'API actuels. Il est connu que la population des bénéficiaires des minima sociaux est hétérogène : certains, notamment les plus diplômés et les plus jeunes, ne sont pas nécessairement très éloignés de l'emploi ; d'autres semblent en être

durablement éloignés. L'hétérogénéité des bénéficiaires du RSA sera bien plus forte encore : il inclura aussi bien les personnes aujourd'hui durablement éloignées de l'emploi que des personnes en emploi ou en chômage récurrent, ou des personnes n'ayant peut-être jamais connu de difficultés d'insertion professionnelle réelles, ayant par exemple toujours exercé un emploi à temps plein rémunéré au Smic.

La difficulté dans la définition d'un dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du RSA réside donc dans la capacité à discerner les besoins des bénéficiaires sans pour autant recréer de statuts les cloisonnant dans des dispositifs rigides. Pour cela, un système faisant se succéder diagnostic, orientation dans un parcours et suivi du parcours s'impose.

Le Livre vert sur le RSA propose de distinguer quatre types de bénéficiaires, selon leur situation vis-à-vis de l'emploi (en emploi ou sans emploi) et selon leurs besoins :

- parmi les bénéficiaires *sans emploi*, le Livre vert propose de distinguer les bénéficiaires recherchant activement un emploi et les bénéficiaires ne relevant pas immédiatement d'un suivi professionnel (problèmes de santé, de logement, etc.). Les premiers entreraient dans le droit commun de la recherche d'emploi ; les seconds n'auraient pas d'obligation en matière de recherche d'emploi, de manière temporaire et renouvelable *a priori*;
- parmi les bénéficiaires *en emploi*, le Livre vert propose de distinguer les personnes exerçant une activité à temps plein et les personnes en sous-emploi (temps partiel contraint) : les premiers ne bénéficieraient pas d'un suivi particulier sauf s'ils le demandent, les seconds pourraient bénéficier d'une offre de services d'accompagnement par les services publics de l'emploi.

Ces distinctions paraissent de bon sens. **Tous les bénéficiaires du RSA n'auront en effet pas besoin d'un suivi professionnel spécifique lorsque leur insertion sur le marché de l'emploi paraît établie : dans ce cas, l'expérience et les instruments existants ou en construction de la formation professionnelle doivent être la voie de progression des carrières. Pour les autres bénéficiaires, il faut un service public de l'emploi ouvert, capable de proposer une offre de services « sur mesure », sur la base d'un engagement mutuel (voir infra).**

Parmi les personnes sans emploi et qui sont en mesure de chercher du travail, il convient néanmoins de distinguer deux cas : ceux dont le suivi est uniquement professionnel (service public de l'emploi seul) et ceux dont le suivi peut être à la fois professionnel et social. Dans ce dernier cas, il est essentiel que les services sociaux d'une part, les services professionnels d'autre part, s'informent mutuellement des mesures d'accompagnement entreprises et de leur suivi. **De manière générale, le « social pur » doit rester l'exception et un contact avec les services de l'emploi doit s'instaurer aussi rapidement que possible.**

c) Un suivi systématique par le service public de l'emploi pour les personnes sans emploi

Seul un tiers environ des allocataires du RMI sont aujourd'hui inscrits sur les listes des demandeurs d'emploi. Ce chiffre contredit à la fois l'ambition initiale d'insertion professionnelle du RMI et les déclarations des allocataires du RMI : ainsi dans l'enquête de la DREES de 2006 (*op. cit.*), 62 % des allocataires du RMI interrogés déclaraient-ils rechercher un emploi.

Tous les bénéficiaires du RSA sans emploi et en mesure de chercher un emploi doivent être suivis par le service public de l'emploi. Cette orientation ne doit pas incomber seulement aux bénéficiaires mais aussi aux organismes qui établissent le diagnostic initial.

Les bénéficiaires du RSA en emploi, quant à eux, pourraient bénéficier de l'offre de services du nouvel opérateur en vue d'améliorer leur situation.

Au sein du service public de l'emploi, il ne faut pas que soient créés des parcours d'accompagnement liés au statut de bénéficiaire du RSA. Les parcours et les actions d'accompagnement proposés ne doivent dépendre que des caractéristiques individuelles vis-à-vis de l'emploi : qualification, distance à l'emploi compte tenu des spécificités du bassin d'emploi, etc.

De plus, **il est primordial qu'une offre de services adaptée aux besoins de chacun, y compris pour des personnes éloignées de l'emploi, existe au sein du service public de l'emploi et que les moyens du service public de l'emploi au sens large évoluent en conséquence.**

2. Instaurer des obligations mutuelles exigeantes

Le principe de contreparties à l'obtention du RSA doit être affirmé. Les cas de figure énoncés précédemment doivent être distingués.

Pour les bénéficiaires du RSA sans emploi, il convient de distinguer les personnes en accompagnement professionnel des personnes en accompagnement social. **Les personnes en accompagnement professionnel devraient se voir appliquer les principes de droits et devoirs liés à leur situation, dans le même esprit que pour les autres demandeurs d'emploi. Des possibilités de sanctions financières (suspension de la prestation) ne doivent pas être écartées.** Cela ne peut cependant avoir de sens que si le service public de l'emploi est à même d'accompagner efficacement ces personnes, y compris dans la durée.

Pour les bénéficiaires du RSA en parcours social, la logique actuelle de contrat d'insertion passé avec les Conseils généraux doit enfin être rendue effective.

Pour les bénéficiaires du RSA en emploi, la question des contreparties peut se poser pour les personnes à temps partiel. Les personnes en sous-emploi qui auraient recours aux services publics de l'emploi pourraient se voir demander des contreparties en termes de recherche active d'emploi mieux rémunéré, d'assiduité aux rendez-vous avec le SPE et aux éventuelles actions proposées (bilan de compétence, formations, ...).

B – Faire évoluer les dispositifs d'intéressement de l'assurance chômage

Le RSA étant un dispositif de lutte contre la pauvreté mais aussi d'encouragement au travail, la question de son articulation avec les autres dispositifs visant les demandeurs d'emploi se pose, notamment avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) de l'assurance chômage et avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. La question se pose d'ailleurs en termes différents pour ces deux allocations, la première constituant une allocation assurantielle de remplacement, la seconde ayant la nature d'un minimum social, sous conditions de ressources et d'activité antérieure.

1. Les activités réduites de l'assurance chômage

En ce qui concerne l'articulation du RSA avec l'ARE, l'interrogation porte sur la possibilité de conserver une partie de l'ARE en cas de reprise d'emploi, qui pourrait faire « double emploi » avec le mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi du RSA.

Selon les règles du régime des « activités réduites », la conservation d'une partie de l'ARE en cas de reprise d'un emploi est soumise actuellement à deux conditions¹⁶ :

- la durée du travail doit être inférieure à 110 heures par mois ;
- le salaire doit être inférieur à 70 % du salaire de l'emploi antérieur.

Si ces deux conditions sont vérifiées, un nombre de jours de « décalage » est calculé chaque mois, en rapportant le nouveau salaire mensuel au salaire journalier de référence. Le demandeur d'emploi reçoit alors l'allocation journalière pour un nombre de jours égal à la différence entre le nombre de jours du mois et le nombre de jours de « décalage ». Ce cumul de l'allocation avec un revenu d'activité est possible, dans la limite de la durée d'indemnisation, et au maximum pendant 15 mois (consécutifs ou non).

Ce mécanisme comporte des effets de seuil très forts : il apparaît financièrement désavantageux de reprendre un emploi rémunéré légèrement au-delà de 70 % de l'ancien salaire, ou d'une durée supérieure à 110 heures. Un nouvel emploi présente toutefois deux avantages : d'une part il prolonge dans le temps les droits à indemnisation acquis ; d'autre part, il en ajoute de nouveaux, ce qui à moyen terme constitue un avantage par rapport à l'absence d'activité.

Par ailleurs, le revenu garanti dépend étroitement de l'ancien salaire. Cette règle peut permettre de conserver un haut niveau de revenu en deçà des seuils de cumul, même pour une activité limitée. Elle n'apporte en revanche plus aucune aide, dès que l'un des seuils est franchi, même pour des salaires faibles.

La mise en œuvre du RSA rendrait-elle inutile le régime des activités réduites ? La réponse paraît plutôt négative tant les logiques des deux dispositifs sont différentes. Le mécanisme des activités réduites permet de

¹⁶ Des règles spécifiques s'appliquent aux salariés intérimaires, intermittents, ou âgés de plus de 50 ans.

reprendre une activité partielle, sans perte de revenu. L'aide qu'il apporte est liée au salaire antérieur, mais n'est que temporaire, l'objectif étant de retrouver un emploi rémunéré à un salaire proche du salaire antérieur. Sa logique est donc très différente de celle du RSA, qui porte les ressources du ménage à un niveau dépendant du nouvel emploi, mais indépendant de l'emploi antérieur. Par ailleurs, des différences importantes entre les deux dispositifs (notamment l'approche individuelle ou ménage...) ne plaident pas pour la disparition du régime des activités réduites.

La coexistence des deux dispositifs pourrait avoir un intérêt, les demandeurs d'emploi en ARE continuant de bénéficier du régime des activités réduites, et le RSA complétant le cas échéant les ressources du ménage. Une telle superposition conduirait à combiner deux logiques : une logique de soutien aux revenus des ménages disposant de faibles revenus d'activité, et une logique d'aide à la recherche d'emploi pour les personnes ayant occupé un emploi avec un salaire relativement élevé. Il appartiendra cependant aux partenaires sociaux de prendre en considération la création du RSA dans la redéfinition éventuelle du mécanisme des activités réduites mais aussi d'envisager éventuellement des incitations à une reprise rapide d'emploi (du type prime).

2. L'ASS

L'Allocation spécifique de solidarité (ASS), créée en 1984 est un minimum social destiné aux chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. Il s'agit d'un droit individuel financé par l'État et soumis à condition de ressources et à d'activité antérieure.

L'allocation maximale est de 442,20 € par mois (montant correspondant à 30 jours d'indemnisation), c'est-à-dire un niveau très proche du RMI pour une personne seule sans enfant. Elle est attribuée sous conditions de ressources, avec un plafond de 1031,80 € pour une personne seule, et de 1621,40 € pour un couple. Les plafonds ne dépendent pas du nombre d'enfants et les allocations familiales n'entrent pas dans les ressources prises en compte. Les allocations logement n'entrent pas non plus dans la base ressources, et contrairement au RMI il n'y a pas de déduction d'un forfait logement. De plus, les allocataires de l'ASS peuvent bénéficier de la validation de leurs trimestres de retraite, ce qui n'est pas le cas pour les bénéficiaires du RMI. D'autres différences existent entre l'ASS et le RMI, notamment sur la nature des revenus pris en compte, et sur d'autres droits connexes (couverture maladie, ...).

S'agissant de l'ASS, qui est un minimum social, la question de son articulation avec le RSA se pose même en l'absence d'activité. Dans ce cas, c'est la question de l'articulation de l'ASS et du RMI qui est soulevée.

Plus généralement, les dispositifs d'indemnisation et de soutien aux personnes sans travail comportent en réalité trois étages : l'assurance chômage, mise en œuvre par les partenaires sociaux, et deux mécanismes relevant des pouvoirs publics, l'ASS et le RMI. Cette juxtaposition est source de complexité. Il convient également d'observer que l'ASS, bien que mécanisme de solidarité, n'est ouverte qu'aux anciens bénéficiaires de l'assurance chômage. Elle ne bénéficie pas aux salariés qui ont eu les parcours en emploi les plus instables. L'accompagnement des bénéficiaires, souvent seniors, est peu intense.

La question est posée de savoir si la création du RSA doit s'accompagner non seulement de la suppression du RMI mais aussi de celle de l'ASS, pour des raisons de simplicité et de cohérence.

En tout état de cause, l'ensemble des allocataires, quelle que soit l'allocation considérée, doit bénéficier d'un accompagnement adapté.

Dans le système actuel, il apparaît difficile de substituer purement et simplement le RSA et l'ASS. Les différences sont en effet nombreuses entre l'ASS et le RMI, qui sert de base au RSA la première d'entre elles étant la condition d'exercice d'un emploi, suivi d'une période de chômage indemnisé par l'assurance chômage. Les différences de calcul des deux allocations (plafonds de cumul, prise en compte de la structure et des ressources du ménage...) pourraient par ailleurs se traduire par des écarts importants de montants pour un même ménage, d'où un nombre non négligeable de « perdants potentiels » (i.e. personnes qui ont droit, dans la situation actuelle de l'ASS à des prestations financières plus importantes que dans la situation du RMI ou du RSA).

La question du mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi de l'ASS se pose également à l'occasion de la mise en œuvre du RSA. En cas de reprise d'activité, les règles actuelles permettant de conserver une partie de l'ASS sont proches de celles du mécanisme d'intéressement du RMI :

- pour une activité de plus de 78 heures, cumul intégral pendant 3 mois, puis prime forfaitaire de 150 € par mois et prime de retour à l'emploi de 1000 € au quatrième mois (comme pour le RMI) ;

- pour une activité de moins de 78 heures, cumul intégral¹⁷ pendant 6 mois, puis diminution de l'allocation de 40 % du salaire brut.

Dès lors que ces règles sont proches de celles qui s'appliquent dans le cas du RMI, et que ces dernières ont vocation à disparaître en cas de mise en œuvre du RSA, l'intéressement de l'ASS pourrait être modifié.

3. Inscrire la création du RSA dans une démarche globale

Au cours des travaux préparatoires, il a été démontré qu'il existait un mécanisme de vases communicants entre l'indemnisation du chômage, l'ASS et le RMI. L'institution du RSA ne change rien à cette situation et même l'accentue puisque la question de la PPE vient se surajouter à cet ensemble complexe.

Cela plaide, là encore, pour une simplification. Mais aussi, et peut-être surtout, pour une coordination. Il est vraisemblable qu'il y a encore besoin de plusieurs dispositifs. Encore faut-il qu'ils soient équilibrés et articulés. L'unification de l'ANPE et des Assédic milite d'ailleurs dans ce sens. Il y a là, à l'évidence, un problème de gouvernance, de partenariat et d'équilibre entre différentes caisses et ressources qu'il faudrait à l'évidence approfondir.

Si le salaire brut dépasse 713,80 € l'allocation est diminuée de 40 % de la partie du salaire excédant ce seuil.