

Eléments pour le débat suscité par la proposition RSA/utilité publique À l'attention de Etienne PINTE Président du CNLE

Les récentes propositions du ministre chargé des Affaires européennes, ainsi que le projet de loi (PPL) déposé à l'Assemblée nationale par Pierre Lang visant à réduire les dangers que ferait courir à la société française l'assistantat dispensé par les dispositifs de protection économique et sociale dans notre pays fait débat dans l'opinion.

Faisant suite à votre demande en vue d'un avis du CNLE, l'ONPES a réuni des éléments factuels sur trois aspects particuliers de ce débat.

1/ Les pauvres du fait du niveau des minima sociaux ne seraient pas suffisamment incités à rechercher un emploi

Dit autrement, le système français de protection sociale aide-t-il les personnes et les familles au-delà du nécessaire, au point qu'un nombre croissant de personnes, et parmi elles certains allocataires des minima sociaux, choisiraient délibérément de vivre d'allocations plutôt que de travailler ?

Selon les données d'études dont nous disposons, on observe plutôt que de plus en plus de personnes cherchent à travailler pour échapper à la pauvreté :

- Depuis le début de la décennie, le taux d'emploi en France a sensiblement augmenté. Davantage d'actifs sont au travail ou en recherche d'emploi, notamment parmi les femmes et les seniors. Le taux d'emploi global de la population de 15 à 64 ans est de 64 %. Celui des seniors (55-64 ans) est passé de 29 % à 39 % entre 1997 et 2009. Celui des femmes de 15 à 64 ans de 58,5 à 59,4 % entre 2003 et 2010 (source INSEE). Rien n'indique donc que le dispositif de protection sociale ait conduit à un recul de la disponibilité à travailler.
- Parmi ces actifs au travail, une part croissante d'individus ne travaille pas autant qu'ils le souhaiteraient. La proportion de contrats à temps partiel « contraints » s'accroît (en 2005, un tiers des salariés à temps partiel déclaraient vouloir travailler un plus grand nombre d'heures)¹ et celle des travailleurs ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté augmente, en lien avec l'accroissement des contrats de travail précaires (passant de 5,3 % en 2003 à 6,7 % en 2007, soit près de 2 millions de travailleurs pauvres).
- Une publication récente de l'INSEE² montre également que lorsqu'un chef de famille perçoit des revenus d'activité très modestes, inférieurs au SMIC, le taux d'emploi des autres membres de la famille est supérieur à celui des familles dont le chef est en meilleure situation. Ici encore, les avantages sociaux ne semblent pas jouer un rôle dissuasif pour l'activité de leurs bénéficiaires.

2/ Les minima sociaux seraient en France excessivement généreux

Contrairement à une idée répandue, les minima sociaux ne sont pas cumulables. Le RSA socle est une allocation différentielle : on examine l'ensemble des droits à allocation y compris le droit à pension alimentaire pour les ex-conjoints avant d'ouvrir un tel droit. Si le RSA est cumulable avec l'APL, le

¹ Dares, Premières informations, mai 2009.

² Insee Références, « Les revenus et les patrimoines des ménages », mai 2011.

montant du RSA est réduit d'un montant forfaitaire. Les minima sociaux sont de fait destinés à pallier des situations spécifiques bien précises et différentes selon que les bénéficiaires sont potentiellement actifs (RSA) ou ne peuvent occuper un emploi (personnes âgées ou handicapées). Une étude menée par l'ONPES sur le cumul entre aides légales et extra-légales, et au sein des aides extra-légales, montre en particulier que ce cumul est relativement faible³.

Au cours des années récentes, le niveau des minima sociaux a plutôt eu tendance à se réduire. Comme le notait l'ONPES dans son dernier rapport (p. 74) « la situation relative des allocataires des minima sociaux s'est progressivement dégradée en termes de pouvoir d'achat par rapport au SMIC ». Ainsi le montant du RMI représentait près de 49 % du SMIC en 1990 contre 44 % en 2008. Le pouvoir d'achat de l'ex-API, est respectivement passé de 65 % à 55% par rapport au SMIC. La tendance est la même pour l'ASS et l'AAH. La comparaison du montant du RSA socle pour une personne seule, du seuil de pauvreté, du montant du SMIC (pour un emploi à plein temps) pointe des écarts très significatifs entre ces différents indicateurs : le RSA socle ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté et le niveau du SMIC net à plein temps est plus de deux fois supérieur à celui du RSA socle.

On dispose par ailleurs d'informations précises sur les conditions de vie des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté. Le tableau ci-dessous, tiré des observations faites par le Secours Catholique en 2009 porte sur un échantillon de 1163 familles dont les ressources médianes étaient inférieures au seuil de pauvreté. On constate que seulement 32,5% de ces familles perçoivent le RSA et surtout que dans une majorité de situations familiales, le reste à vivre est négatif, une fois acquitté l'ensemble des dépenses obligatoires. Elles sont dès lors conduites soit à s'endetter, soit à reposer sur l'aide de leurs proches, voire à renoncer à des dépenses essentielles, notamment aux dépenses de santé impliquant une participation élevée du bénéficiaire, ce que confirme le taux important de non-recours aux soins pour raisons financières (14 % en 2006 – dernière année disponible – contre 11 % en 2002).

On peut noter enfin que, loin de dénoncer le niveau trop élevé des minima sociaux, le dernier avis du Haut Conseil de la famille se prononce pour une augmentation des aides en direction des familles les plus modestes et en particulier de l'aide au logement et du RSA. Il propose également une amélioration des aides accordées aux familles monoparentales dont on sait qu'elles sont les plus touchées par la pauvreté⁴.

Tableau - Estimation du solde en euros (revenu déclaré moins dépenses déclarées) par types de ménages (population reçue par le Secours Catholique en 2009)⁵

	Personne seule	Couple	Seule avec un enfant	Seule avec deux enfants	Seule avec trois enfants	Couple et un enfant	Couple et deux enfants	Couple et trois enfants	Famille multiple
Revenus (hors allocation logement)	585	686	647	775	909	836	1025	1114	759
Dépenses inévitables	585	755	655	765	915	905	950	995	780
Solde	0	-69	-8	10	-6	-69	+75	+119	-21

Source : Rapport du secours catholique 2009 p. 26

D'autres sources officielles pointent combien l'augmentation des dépenses contraintes des ménages les plus pauvres constitue un signe important des difficultés rencontrées par ces populations. Le

³ Voir en particulier : les aides extra-légales : une réponse aux situations les plus fragiles.

http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre1_2007.pdf, voir également : Anne D., L'Horty Y., « Aides sociales locales, revenu de solidarité active et gains de retour à l'emploi », Économie et statistiques n° 429-430, 2009.

⁴ http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/AVIS_HCF_architecture_aides_aux_familles.pdf

⁵ Échantillon de 1 163 ménages, dont le tiers perçoit le RSA, avec un revenu mensuel médian de 938 euros, alors que le seuil de pauvreté est estimé à 970 euros/UC. Pour mémoire, le montant forfaitaire du RSA était en 2009 de 454 euros/mois pour une personne seule, de 681 euros/mois pour un couple sans enfants. À la même époque, au 1er juillet 2009, le SMIC mensuel était de 1050,63 euros.

dernier rapport du gouvernement sur l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté note ainsi que la part des dépenses pré-engagées des ménages du 1^{er} quintile de niveau de vie est passée de 45 % à 56 % entre 2001 et 2005.

Ces éléments montrent que le plafonnement suggéré pour les minima sociaux à 75 % du SMIC reviendrait en réalité à augmenter sensiblement le risque de pauvreté des personnes les plus démunies.

3/ Trop de personnes bénéficiaires du RSA ne travailleraient pas

Les bénéficiaires du RSA sont des familles dont le chef est d'âge actif et qui sont tenues par contrat de s'engager, avec le concours d'un accompagnement adéquat, à trouver une activité rémunérée. L'enjeu du RSA est de faire en sorte que cette activité se traduise par un gain pour la famille : dans son principe, c'est donc l'inverse d'une mesure d'assistantat.

De l'avis général, il est prématuré de porter un jugement définitif sur la manière dont le RSA aurait atteint ses objectifs. Toutefois, on peut déjà remarquer que :

- Les bénéficiaires du RSA ne sont pas abonnés durablement à cette prestation : on dénombrait au total 2,5 millions de personnes ayant eu droit au RSA en 2010, mais seulement 1,8 millions de bénéficiaires recensés en fin d'année 2010 (dont 645 000 étaient en activité à cette date). Ce qui montre un flux non négligeable d'entrées et de sorties du RSA. Plus que le niveau du RSA, c'est l'état du marché du travail qui influe sur la probabilité d'emploi des allocataires de ce minima social. Leurs trajectoires sont en effet marquées par de nombreuses entrées-sorties, changements de situations (passages du RSA socle au RSA activité et inversement), qui s'expliquent en particulier par la nature des emplois occupés (contrats courts).
- Une fraction seulement des bénéficiaires du RSA socle est inscrite à pôle emploi. On ne peut en déduire que les autres sont passifs. Préalablement à l'entrée à pôle emploi, les bénéficiaires du RSA font l'objet d'un accompagnement social, destiné à valoriser leurs compétences et leur employabilité, à supprimer ou réduire des obstacles à l'emploi liés au difficulté de logement et de transports, dans le cadre de l'engagement de retour vers l'activité auquel ils ont souscrits.

Le RSA repose sur une double philosophie : une affirmation de droits (aide sociale) et de devoirs (notamment rechercher un emploi par le biais d'un accompagnement adapté). Si les devoirs relèvent de l'individu, la collectivité, par l'action de l'État (Pôle Emploi pour l'insertion professionnelle, Conseils généraux pour l'accompagnement social), est chargée d'aider à l'accomplissement individuel de ces devoirs. De ce point de vue, l'assistance ne peut être assimilée à l'assistantat. L'assistance est avant tout un devoir de solidarité de l'ensemble de ses membres envers les plus fragiles d'entre eux.

Jérôme VIGNON
Président de l'ONPES