

Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009

Michaël Zemmour, CES-Paris 1

Introduction

Alors que les données permettant une analyse a posteriori des effets de la crise sur la pauvreté ne sont pas encore disponibles, la présente étude propose d'approcher par trois aspects spécifiques les conséquences de la crise économique et sociale sur la situation de pauvreté¹. L'objectif est moins d'avancer des résultats définitifs que de fonder un certain nombre d'hypothèses afin d'appréhender les effets de la conjoncture économique particulière en 2009 sur le phénomène de pauvreté à court et moyen terme.

La première partie de l'étude adopte un point de vue proche de l'économie politique et cherche à identifier le ciblage des politiques sociales discrétionnaires mises en place en réponse à la crise ; il en ressort qu'après avoir centré son action sur la réduction de la pauvreté (et donc sur les ménages pauvres), le gouvernement, au diapason des préoccupations des partenaires sociaux, recentre son action au premier trimestre 2009 sur la lutte contre l'extension de la pauvreté en menant une politique de soutien au pouvoir d'achat des ménages situés au-dessus du seuil de pauvreté.

La seconde partie analyse la mise sous tension du nouveau dispositif RSA, pensé pour une conjoncture de tension sur le marché du travail, mais entré en application en période d'augmentation forte du chômage. Conçu comme vecteur de sortie de la pauvreté par la reprise d'activité, le RSA pourrait dans les fait en 2009 jouer davantage un rôle d'amortisseur de la baisse des revenu d'activité dans les ménages comprenant au moins un actif occupé.

Enfin la dernière partie se concentre sur le public des 18-25 ans. L'observation des crises précédentes montre que ce public est particulièrement sensible à la conjoncture sur le marché du travail. Ainsi les jeunes pourraient être plus touchés et plus rapidement touchés que la moyenne des salariés par le chômage ou le sous emploi. Moins bien couverts par la protection sociale que l'ensemble des salariés, leur basculement dans la pauvreté pourrait être rapide et avoir des effets en partie irréversibles. Ce phénomène sera d'autant plus important que la capacité des familles à soutenir les revenus des 18-25 ans risque de diminuer de manière concomitante.

¹ Essentiellement définie comme pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian.

Partie 1 : Le traitement du lien pauvreté-crise par les acteurs publics et le gouvernement au premier trimestre 2009

Près de six mois après le déclenchement de la crise financière et le début du sauvetage des banques, la question des conséquences sociales de la crise occupe le cœur du débat public. Sur le terrain social, la manifestation du 29 janvier à l'appel de l'ensemble des organisations syndicales a réuni entre un et deux millions de personnes. Les syndicats ont engagé avec le gouvernement un processus de négociation concernant le traitement social de la crise qui a abouti au « sommet social » du 18 février et à l'annonce d'un nouveau train de mesures. Une nouvelle manifestation appelée le 19 mars a rencontré un succès comparable. Sur le terrain politique, le gouvernement a complété le plan de relance annoncé au dernier trimestre 2008 par un avenant de 2.6 milliards d'euros, « paquet social » destiné à soutenir le pouvoir d'achat « des classes moyennes » et des plus faibles². L'opposition de gauche a fait de la question du pouvoir d'achat des ménages le cœur de son intervention publique en demandant l'ajout au plan de relance un volet soutien à la consommation³. Sur le terrain économique, les conséquences les plus immédiatement visibles de la crise sont d'une part le consensus d'un diagnostic de récession pour 2009, reconnu tardivement par Bercy, d'autre part une croissance très rapide du nombre de chômeurs et de destructions d'emplois⁴ ainsi que des mises en chômage partiel.

Dans ce contexte très particulier, nous nous proposons de faire un tour d'horizon de la manière dont les effets sociaux de la crise (et en particulier la question de la pauvreté) sont appréhendés dans le discours public des différents acteurs : gouvernements, partenaires sociaux, associations. Nous analysons ensuite le contenu et la cible des trois principales politiques mises en œuvre : revalorisation des minimas sociaux annoncée avant la crise, « plan de relance » annoncé fin 2008 et « paquet social » présenté en février 2009.

Pour les acteurs, la gestion des conséquences sociales de la crise passe par une priorité donnée à la lutte contre l'extension du phénomène de pauvreté aux populations jusqu'ici épargnées,

² *Sommet social : 2.6 milliards d'euros pour les classes moyennes*, Le Monde.fr avec AFP, 18.02.09.

³ *Le contre-plan de relance du PS propose d'injecter 50 milliards d'euros dans l'économie*, Le Monde, 22 janvier 2009.

⁴ *Récessions*, Note de conjoncture, INSEE, décembre 2008.

tandis que la politique de réduction de la pauvreté, priorité gouvernementale en 2007, disparaît pour un temps de l'agenda⁵.

Un changement de discours sur la pauvreté : de la réduction à la lutte contre l'extension

Au premier trimestre 2009 la question des conséquences sociales de la crise est au cœur du débat public: les premières réponses à la crise financière ont été apportées au cours de l'automne, le plan de relance du gouvernement a été annoncé. Alors qu'en 2007 et 2008 la réduction de la pauvreté a été présentée comme un objectif de premier plan de l'action publique, la préoccupation majeure des acteurs sociaux semble désormais être de prévenir l'extension de la pauvreté c'est-à-dire de protéger ceux qui ne sont pas déjà pauvres d'un basculement dans la pauvreté⁶.

- L'emploi et le chômage sont affichés comme la priorité commune à la fois de l'intersyndicale⁷, et du gouvernement.
- La question du pouvoir d'achat et des salaires est le deuxième élément mis en avant, en particulier sous l'angle de la crainte d'une généralisation du phénomène de travailleurs pauvres (baisse de revenu en cas de chômage partiel, hausse des prix à la consommation).
- Un diagnostic fait dès le mois de décembre et qui semble faire consensus : les catégories les plus exposées au risque de basculement dans la pauvreté en raison de la crise sont les jeunes et les retraités modestes.

Le discours du gouvernement

L'objectif fixé en 2007 par le premier ministre de réduction de la pauvreté d'un tiers, relevait d'une politique centrée sur la population identifiée comme pauvre⁸ pour trouver des « sorties » et des solutions. C'est dans cet état d'esprit qu'a été conçu le RSA. Dans cette même optique, le thème de la « **solidarité avec les plus pauvres** » constitue l'un des trois chapitres du plan de relance du gouvernement annoncé fin 2008. En effet alors même que le

⁵ Elle réapparaît fin 2007 lors de la présentation aux parlementaires des indicateurs de suivi de la pauvreté.

⁶ Cette notion de basculement dans la pauvreté très présente dans le discours des acteurs fait ressortir la conviction sous-jacente que la crise pourrait avoir des effets sociaux irréversibles .

⁷ Texte de l'intersyndicale du 5 janvier et texte de l'intersyndicale du 9 février.

⁸ Se situant sous le seuil de pauvreté monétaire.

gouvernement fait le choix stratégique d'adopter un plan de relance par l'investissement et refuse explicitement l'idée d'une relance par la consommation, il assorti ce plan de mesure de réduction de la pauvreté, non pas au nom de la relance (ou de l'efficacité économique), mais en tant que mesures dites de « solidarité » ou de « justice⁹ » (ou d'équité).

Dans les premiers mois de 2009 le discours du gouvernement déplace nettement sa cible: « *L'esprit de justice, c'est de tout faire pour que la crise ne fasse pas souffrir davantage les plus fragiles d'entre nous et ne fragilise pas ceux qui travaillent dur pour faire vivre leur famille.* ». « *Mon seul devoir est de soutenir les classes moyenne* ¹⁰ ».

A cela s'ajoute un effet d'agenda: lorsque la crise survient, le gouvernement estime avoir déjà réalisé l'essentiel de son programme de réduction de la pauvreté et n'envisage pas de le reconsidérer en profondeur. L'expérimentation du RSA et la décision de son extension a eu lieu au cours de l'année 2008 et doit prendre effet à la fin du deuxième trimestre 2009. Or le RSA constitue le cœur de la réponse du gouvernement pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. La « prime de solidarité active » de 200€ versée en avril 2009 apporte une réponse conjoncturelle et doit permettre en partie d'anticiper les effets du RSA, comme réponse à la situation¹¹. De même des mesures de revalorisation significatives de minima sociaux (cf. tableau 1) ont été décidées avant la crise et n'ont pas été reconsidérées depuis.

Le discours des syndicats

Le traitement social de la crise est depuis le dernier trimestre au cœur du discours syndical. Là encore c'est le risque de chômage et la crainte du déclassement qui apparaissent centraux.

Nous avons analysé le discours public des syndicats dans les appels aux journées de mobilisation du premier trimestre 2009¹². Ils insistent sur la nécessité d'agir en direction des classes moyennes, soulignant implicitement que le public visé par les mesures annoncées en novembre 2008 (les futurs ayants droit au RSA qui bénéficieront d'une prime de 200 euros en avril), est trop restreint. Dans sa réponse à la crise le gouvernement a défini une cible prioritaire pour des mesures « de solidarité » : les bénéficiaires du RSA et des aides au

⁹R. Soubie, dimanche soir politique, France inter i-télé 19 janvier.

¹⁰N. Sarkozy, intervention télévisée du 18 février.

¹¹ Une autre prime exceptionnelle de 150€ sera versée aux trois millions de ménages éligibles en 2008 à l'allocation de rentrée scolaire.

¹²Voir par exemple l'Appel intersyndical à la manifestation du 19 janvier 2009.

logement. La critique des syndicats se porte non pas seulement sur le montant engagé mais sur le choix de la cible, jugée trop restreinte.

Cette critique trouve écho dans le débat sur la nature du plan de relance qui ne comporte pas de volet « consommation ». Pour la gauche politique et les syndicats, demander un volet « consommation » au plan de relance, est synonyme d'une demande de soutien au pouvoir d'achat des salariés. L'intervention télévisée du président de la République du 18 février et les mesures annoncées donne acte de mesures nouvelles ciblées sur les classes moyennes.

Les inquiétudes des organisations spécialisées de lutte contre la pauvreté

Un tour d'horizon des organisation de lutte contre la pauvreté fait apparaître à la fois un discours sur les effets de la crise et un métadiscours concernant l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics aux populations pauvres en période de crise.

Le discours sur la crise insiste à la fois sur l'aggravation des situations de pauvreté et sur l'extension des situations de pauvreté à une part nouvelle de la population. Il semble que cette extension ne soit pas directement liée au déclenchement de la crise financière mais suive une tendance régulière depuis quelques années. Par voie de presse notamment les associations font état d'une augmentation régulière du nombre de repas distribués, et de la diversification des profils sociaux. Le thème des « nouveaux pauvres », antérieur à la crise, persiste¹³.

Plusieurs associations redoutent qu'en période de crise, les situations de pauvreté ou les politiques de pauvreté ne soient plus jugées prioritaires, notamment au regard des difficultés des autres catégories de la population. Elles expriment la crainte que les solidarités privées reculent, ou que les moyens publics d'action sociale, à enveloppe contrainte, soit captés par des catégories de la population plus aptes à se mobiliser¹⁴.

¹³ Interview du président d'ATD Quart Monde dans Alternatives Economiques.

¹⁴ Voir par exemple le communiqué du collectif d'association « Alerte » en date du 27.05.2009 disponible sur le site du secours Catholique.

Le plan de relance, le « paquet social »

Au premier trimestre 2009 la lutte contre la pauvreté n'est pas absente de l'action publique. Une lecture générale des mesures annoncées ou mises en œuvre à cette date donne le sentiment que les politiques de réduction de la pauvreté ont été décidées avant la crise (RSA, solution d'hébergement d'urgence), et ont connu un « coup de pouce » au moyen du « plan de relance » (« prime de solidarité active, accélération des mesures sur le logement »).

En ce qui concerne les mesures prises au premier trimestre 2009 et incluses dans le « paquet social », leur ampleur budgétaire est supérieure aux mesures sociales du plan de relance et leur ciblage est clairement différent. Elles ont pour objet une lutte contre l'extension de la pauvreté et le déclassement des salariés en emploi.

Les mesures sociales du plan de relance de 2008 : un coup de pouce aux ménages pauvres

Le premier plan de relance annoncé en décembre 2008 faisait le choix d'une relance par l'investissement et comportait trois volets : « Programme exceptionnel d'investissement public, soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi, Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Le premier volet ne concerne pas directement les ménages. Le second volet « soutien à l'activité » prévoit notamment 1.2 milliards d'euro consacrés aux aides à l'embauche, à des mesures de formation et de reclassement, et à **un surcroît d'indemnité pour les personnes en chômage partiel**. Enfin le 3^e volet « effort exceptionnel (...) de solidarité » consacre l'essentiel de ses moyens à financer des politiques du logement (accession sociale, ANRU, etc.). Il finance 1000 places d'hébergement d'urgence ou de réinsertion et une partie de leur fonctionnement (80 millions) et soutient les associations d'intermédiation locative (15 millions). On relève également la mise en place de 50 équipes de veille sociale et le soutien aux associations d'aide alimentaire à hauteur de 20 millions d'euros. **La mesure sans doute la plus visible est l'octroi d'une prime de 200€ au mois d'avril pour les populations éligibles au futur RSA (environ 4 millions de ménages concernés).**

Dans ces premières semaines de crise le plan qui se caractérise par l'absence d'un volet « relance par la consommation » affiche la volonté de mesures de solidarité en direction des populations pauvres. Il est toutefois difficile de chiffrer cet ensemble de mesure et d'identifier clairement celle qui relèvent de mesures nouvelles (prime de solidarité active) ou de l'intensification de l'effort financier de mesures déjà engagées (hébergement etc.).

Le sommet social de février 2009 : priorité aux classes moyennes

Les principales annonces faites lors du sommet social du 18 février en revanche semblent viser un autre public: les salariés menacés de perte brutale de revenu. La mesure la plus importante compte tenu de son montant et du public visé est la suppression des deux premiers tiers d'imposition. Même si les critères ne sont pas superposables, cette mesure correspond approximativement à une prime de 200€ versées à 6 millions de ménages, soit une extension par le haut de la prime de solidarité active versée aux ménages les plus modestes.

Tableau 1 : Comparaison des dispositifs d'aide financière directe du plan de relance de décembre 2008 et du volet social de janvier 2009

	Plan de relance (décembre 2008)	Coût		Sommet social (février 2008)	Ménages concernés
Ménages pauvres uniquement	Prime de Solidarité active	0.8 milliards			4 millions
Intermédiaires			0.45 milliards	Prime exceptionnelle aux bénéficiaires de l'ARS	3 millions
			0.3 milliards	Bons d'achat service à la personne	1.5 millions
Sous-Total		0.8 milliards	0.750 milliards		
Classe moyenne uniquement			1.2 milliards	Suppressions d'un ou deux tiers de l'IRPP	6 millions
			0.1 milliards	Prime de 500€ aux chômeurs de 2 mois	0.2 millions
			Non renseigné	Soutient à l'extension du chômage partiel	
Sous Total			1.3 milliards		
Total mesures « plan de relance+ sommet social »		800 000 millions	2 milliards		
Revalorisation 2009 prestations sociales et RSA décidées avant la crise	9.8 milliards	<ul style="list-style-type: none"> • Minimum vieillesse : +6.9% • AAH : +2.2% en avril puis en septembre • API, Allocations familiales, aides au logement : +3% 			

Chiffrage indicatif sur la base des éléments fournis par la présidence de la République à l'occasion de la rencontre avec les partenaires sociaux du 1^{er} juillet 2009.

Les mesures présentées lors du sommet social relèvent d'un répertoire de soutien au pouvoir d'achat et de lutte contre le déclassement des ménages se situant plutôt au-dessus du seuil de pauvreté plutôt que du répertoire traditionnel de politiques de réduction de la pauvreté. Leur ampleur est nettement supérieure à celle des mesures de solidarité incluses dans le premier plan de relance¹⁵.

L'ensemble de ces mesures discrétionnaires (plan de relance et paquet social) sont moins importantes en volume que les revalorisations des prestations sociales arbitrées pour 2009 dont le montant cumulé s'élève à 9.8 milliards d'euros (dernière ligne du tableau 1). Parmi ces mesures la plupart des revalorisations s'élèvent à 3% et ont pour fonction de maintenir la valeur réelle des prestations sociale en compensant l'inflation exceptionnelle de 2008 (+2.8% en moyenne sur l'année) ; toutefois certaines revalorisations décidées avant la crise (AAH, minimum vieillesse) sont d'une ampleur exceptionnelle. La comparaison des montants permet de relativiser l'ampleur des mesures prises spécifiquement en réaction à la crise, que ce soit en direction des populations pauvres ou des ménages au-dessus du seuil de pauvreté. En effet hors création du RSA, l'ensemble des mesures « anti-crise » représente un tiers du montant des revalorisations des prestations sociales de 2009.

Partie 2 : La mise en place du RSA dans un contexte de crise

Le revenu de solidarité active (RSA) a été introduit comme principal outil de réduction de la pauvreté par la reprise d'activité. Conçu en période de croissance et de perspectives favorables à l'emploi, il entre en vigueur dans une conjoncture très différente.

Selon l'article L262-1 du code de l'action sociale et des familles, « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés ». Nous analysons la mise en place du RSA dans un contexte général de crise, en particulier au regard des objectifs affichés d'augmentation du taux d'emploi et de réduction de la pauvreté.

¹⁵ Nous évoquons ici les mesures prises à l'occasion de la crise spécifiquement. La mise en place du RSA décidée précédemment représente un investissement de 0.8 milliards d'euros en 2009 et 1.5 milliards d'euros en année pleine à destination des ménages pauvres. De même, avant la crise avaient été décidées la revalorisation d'autres minima sociaux (Allocation Adultes Handicapés, Minimum Vieillesse, etc..)

Quels effets de la politique d'activation sur le taux d'emploi en période de crise ?

D'un point de vue économique, le RSA vise à encourager l'offre de travail à temps partiel ou peu qualifié en augmentant sa rémunération via un mécanisme proche de l'impôt négatif¹⁶. Ce mécanisme d'incitation au travail mêle un objectif d'activation des dépenses sociales –le choix de subventionner l'activité plutôt que l'inactivité– et la perspective de « rendre le travail (plus) rémunérateur »¹⁷.

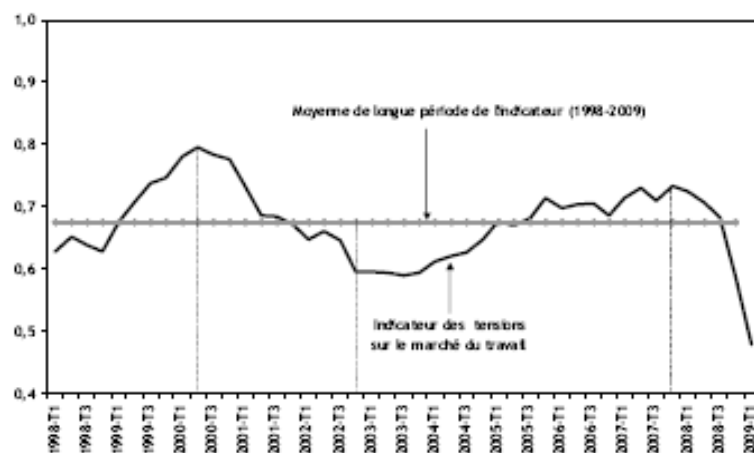
Ce type de politique répond à un diagnostic de tensions sur le marché de l'emploi et de chômage volontaire à un niveau de rémunération donné : il s'agit de rendre avantageuse la reprise d'activité en autorisant le cumul salaire/revenu de solidarité. Ce mécanisme d'incitation est d'autant plus efficace que la tension du marché du travail est forte (Dares c et encadré 3). Or, les tensions sur le marché de l'emploi qu'anticipaient les pouvoirs publics et les économistes à la suite du retournement de la courbe du chômage en 2007-2008 ne sont plus d'actualité. Du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2009 l'indicateur de tension sur le marché du travail de la Dares a connu une baisse spectaculaire pour se situer à son niveau le plus bas depuis que l'indicateur existe (1997). Cette baisse de tension sur le marché du travail est le résultat combiné de la hausse des demandes d'emploi et de la diminution très rapide des offres d'emploi (Dares a).

¹⁶ On trouvera une définition précise et complète du RSA et de ses modalités d'attribution dans (DGTPE, 2009).

¹⁷ Voir par exemple (OCDE, 2000)

Graphique 1

Offres sur demandes enregistrées à Pôle emploi (séries trimestrielles, ratio CVS)



L'indicateur de tension a fortement diminué entre les premiers trimestres 2008 et 2009 (-33,9 % sur un an en données corrigées des variations saisonnières), si bien qu'il se situe actuellement très en dessous de sa moyenne de longue période et à son niveau le plus bas depuis 1997 (date à partir de laquelle on a pu reconstituer ces séries de manière homogène).
Champ : France métropolitaine pour les 73 familles professionnelles retenues (voir encadré page 3).

Source : Données marché du travail Dares-Pôle emploi, traitement Dares.

Graphique et légende reproduits depuis Dares (a)

Au contraire, dans le but d'amortir les effets de la crise sur la demande, le gouvernement et les entreprises mettent en place des politiques de subvention à destination des salariés privés d'emploi: extension de la durée d'indemnisation du chômage pour les durées d'emploi courtes, extension de la couverture du chômage partiel.

Compte tenu de la contraction de l'activité économique, on peut craindre que le RSA soit impuissant – au moins à court terme - à remettre en situation d'activité les bénéficiaires du seul RSA « socle »¹⁸ (qu'ils soient inactifs ou chômeurs non indemnisés) comme c'était son objectif initial. La reprise d'activité comme moyen de réduire la pauvreté risque donc d'être inopérante¹⁹. En revanche, il n'est pas impossible qu'en complément d'autres dispositifs (le chômage partiel notamment), le RSA facilite la baisse partielle d'activité de certains salariés en leur permettant de maintenir une partie de leur rémunération.

Ainsi, comme le relève la Lettre n°61 de la DGTPE « A court terme, dans un contexte conjoncturel très difficile et un marché du travail dégradé, son rôle de soutien au revenu des

¹⁸ C'est-à-dire les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API.

¹⁹ De ce point de vue, il serait utile de suivre attentivement la sortie du chômage des demandeurs d'emploi ayant des droits ouverts au RSA selon les différentes catégories de Pôle Emploi. Toutefois on ne peut tirer de conclusion des données disponibles sur les trois premiers mois dans la mesure où l'obligation d'inscription des bénéficiaires du RSA « socle » à Pôle Emploi est encore en cours d'application.

travailleurs les plus modestes devrait prévaloir ». Cet effet est conditionné à un taux de recours élevé du public cible à la prestation (cf. encadré 2).

Les effets sur la pauvreté

La mise en place du RSA a vocation à servir l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers de 2007 à 2012 en améliorant les ressources des ménages modestes. Dans cette perspective le RSA constitue l'essentiel de l'action publique pour réduire la pauvreté monétaire et sert de support à d'éventuelles mesures ponctuelles liées à la conjoncture²⁰

La DGTPE (2009) ainsi que le comité d'évaluation des expérimentations (Rapport du comité) ont cherché à déterminer les effets sur la pauvreté du RSA dans un modèle statique, c'est-à-dire avant la crise et sans tenir compte des effets du RSA sur la reprise d'activité. Les principaux résultats montrent sans surprise que les « gagnants » à la mise en place de la réforme sont les ménages comprenant au moins un actif, c'est-à-dire ceux qui pourront bénéficier du RSA « chapeau » : ils bénéficieront d'un complément à leur revenu d'activité alors que jusqu'ici le cumul minimum social/ revenu d'activité était très limité en montant et en durée. Selon les seuils de ressources qui seront retenus, ces travailleurs pauvres pourraient accéder en même temps qu'au RSA à un certain nombre de « droits connexes locaux » précédemment liés au statut de RMIstes²¹²². En revanche, **les ménages inactifs, anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API et qui percevront uniquement le RSA « socle » ne voient leur situation que peu varier²³.**

Les projections faites dans un cadre statique envisagent que 1.7 millions ménages bénéficieront du RSA chapeau uniquement et peuvent voir leur revenu augmenter²⁴ ; parmi eux de 350 000 à 900 000 peuvent voir leur niveau de vie dépasser le seuil de pauvreté. Les 900 000 ménages ne percevant que le RSA « socle » voient leur situation inchangée et une

²⁰ Prime de solidarité active, RSTA pour les Dom.

²¹ A la suite du rapport de la sénatrice Desmarescaux une déclaration commune au Haut Commissariat à la pauvreté et des partenaires institutionnels (collectivités, CAF, etc.) en date du 16 juillet 2009 annonce l'accès de tous les bénéficiaires du RSA à la plupart des « aides facultatives à caractère social ».

²² En novembre 2009, le gouvernement a reconnu que certains droits connexes locaux sous condition de ressources avaient été perdus par les nouveaux allocataires du RSA « chapeau », faisant ainsi diminuer leur niveau de ressource par rapport à la situation antérieure. Il s'est engagé à y remédier par voie législative (communiqué du Haut Commissariat en date du 24.11.2009).

²³ Entre les deux situations certains ménages perçoivent à la fois le RSA « socle » et le RSA « chapeau » (0.7 millions selon la projection DGTPE). Leur situation est en fait proche de celles des ménages qui cumulaient un revenu d'activité faible et le RMI ; cependant, ce cumul était limité à un an dans le dispositif RMI et devient pérenne avec le RSA.

²⁴ La substitution du RSA à la prime pour l'emploi antérieurement perçue atténue l'augmentation nette réelle de revenu.

partie des 700 000 ménages percevant le RSA socle et chapeau (ceux dont l'activité à temps très réduit se prolonge au-delà d'une année) verra sa situation améliorée.

Tableau 1 : Nombre de ménages bénéficiaires et montant moyen de RSA

	Au moins un trimestre dans l'année		Un trimestre donné			
	Effectifs		Effectifs		Montant mensuel moyen	
	en millions	en % des ménages	en millions	en % des ménages	RSA socle (en €/mois)	RSA chapeau (en €/mois)
Ménages bénéficiaires du RSA englobant	3,3	12	2,6	10	150	90
dont bénéficiaires du RSA socle uniquement	0,9	3	0,8	3	380	0
dont bénéficiaires du RSA socle et chapeau	0,7	3	0,4	1	240	140
dont bénéficiaires du RSA chapeau uniquement	1,7	6	1,4	5	0	130

Source : modèle Sapbir, législation 2008 (avec R.S.A), DGTPE.

Lecture : Ce sont les ménages de la dernière ligne, les bénéficiaires du RSA « chapeau » uniquement qui sont les « gagnants » de la réforme. Les projections faites ont été estimées avant la crise.

Ces projections ont été réalisées avant la crise. Or dans une perspective dynamique, compte tenu de la crise, **on peut anticiper une modification de l'effectif des bénéficiaires du RSA par deux biais** : l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA « socle » et une variation ambiguë du nombre de bénéficiaires du RSA « chapeau ».

Augmentation des bénéficiaires du RSA « socle »

A court terme, l'aggravation du chômage peut conduire à une **augmentation du nombre de bénéficiaire du RSA « socle »** parce que le nombre de sorties du dispositif vers l'emploi risque d'être plus faible que dans la période antérieure (moins de sorties du RSA « socle »). A moyen terme, le nombre de chômeurs non indemnisés (d'abord les jeunes atteignant 25 ans et non couverts par l'assurance chômage puis les chômeurs ayant épuisé tout droit à indemnisation) devrait contribuer à augmenter le nombre de bénéficiaires (plus d'entrées dans le RSA « socle »). Ainsi de juin à aout 2009 l'augmentation du nombre de bénéficiaire du RSA socle mesurée par la CNAF est de 2.5%²⁵, un rythme relativement rapide. Une partie de cette augmentation devrait être différée²⁶ par la durée d'indemnisation du chômage, la mise en place de plans de formation, etc. En cas de reprise rapide de l'emploi dans l'année 2010, une

²⁵ Les projections réalisées par l'OFCE pour le compte de l'observatoire envisagent une augmentation de 10% du nombre de bénéficiaires du RSA socle entre 2007 et 2010. L'augmentation mesurée sur les 3 mois par la CNAF est bien plus rapide (de l'ordre de 10% par an) mais pourrait être due en partie à une variation saisonnière.

²⁶ De même le nombre de bénéficiaire de l'ASS n'avait pas encore augmenté en aout 2009 car les nouveaux chômeurs commençaient par bénéficier d'autres dispositifs (« Indemnisation du chômage, la contribution de l'Etat amenée à augmenter », Les Echos, 21.08.2009)

partie des chômeurs pourraient retrouver un emploi à temps plein sans entrer dans le régime RSA.

Augmentation ou diminution des bénéficiaires du RSA « chapeau » ?

Les bénéficiaires du RSA « chapeau » sont les ménages recevant des revenus d'activité en-dessous d'un certain seuil. **L'augmentation du nombre de ces ménages par la reprise d'activité de personnes anciennement bénéficiaires du RMI risque d'être fortement freinée par la conjoncture** (déplacement d'une partie des bénéficiaires vers le RSA « socle »). En revanche, il est possible que le nombre de ménages recevant de faibles revenus d'activité augmente du fait du ralentissement économique : **une diminution des ressources d'activité peu rendre éligibles au RSA « chapeau » des ménages qui ne l'étaient pas** (cf encart 1). On assisterait alors à une entrée dans le dispositif RSA « chapeau » par le haut (baisse du revenu d'activité) et non seulement par le bas (reprise d'une activité partielle). Ainsi l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA « chapeau » à la hausse ou à la baisse apparaît incertaine. A ces effets variés de la situation économique, il faut ajouter l'incidence des perceptions statutaires sur les comportements individuels et les démarches d'accès à cette prestation sociale (encart 2).

Une incertitude concernant les objectifs de sortie de la pauvreté

L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA « socle » risque d'être corrélée à une augmentation du nombre de ménages pauvres. En tout état de cause, pour ces ménages, le passage du RMI au RSA ne modifie pas leur situation financière.

En revanche la mise en place du RSA « chapeau » devrait permettre à certains ménages de dépasser le seuil de pauvreté en leur apportant un complément de revenu, mais sans doute moins nombreux que dans les projections effectuées avant la crise²⁷, puisque une partie des ménages aura glissé vers le RSA « socle ». En revanche, il est vraisemblable que le RSA « chapeau » puisse freiner l'entrée dans la pauvreté de travailleurs dont le revenu d'activité est en baisse²⁸. A l'horizon d'un ou deux ans plutôt que de servir de sas de sortie de la pauvreté²⁹,

²⁷ Une des incertitudes provient du fait que le « seuil de pauvreté » est un indicateur relatif au revenu médian ; en raison de la crise, le salaire médian lui-même pourrait évoluer et influencer en définitive sur le seuil de pauvreté.

²⁸ Cet effet n'aura lieu qu'à condition que les droits au RSA soient effectivement utilisés par les travailleurs concernés. En juillet 2009, seul un tiers des ménages cibles s'étaient fait enregistrés auprès des CAF pour bénéficier du RSA « chapeau ».

²⁹ Au-delà de la seule conjoncture la capacité des incitations à la reprise d'emploi à faire reculer la pauvreté est contestée (« Le RSA peut-il faire reculer la pauvreté ? », G. Allègre, Clair & net@OFCE).

le dispositif pourrait servir d'amortisseur social pour les salariés à bas revenus, et ralentir l'augmentation prévisible du taux de pauvreté³⁰.

Encart 1 : La baisse du revenu des ménages pourrait élargir le public éligible au RSA « chapeau »

L'éligibilité au RSA « chapeau » dépend du montant des revenus d'activité. La complexité de la composition du revenu des ménages ne permet pas d'anticiper a priori l'évolution des publics éligibles mais l'observation de la structure des revenus d'activités antérieurs à la crise laisse envisager que les ménages comprenant au moins un salarié pourraient voir leur revenu d'activité baisser selon trois facteurs : baisse des primes, baisse des heures supplémentaires, baisse de l'emploi.

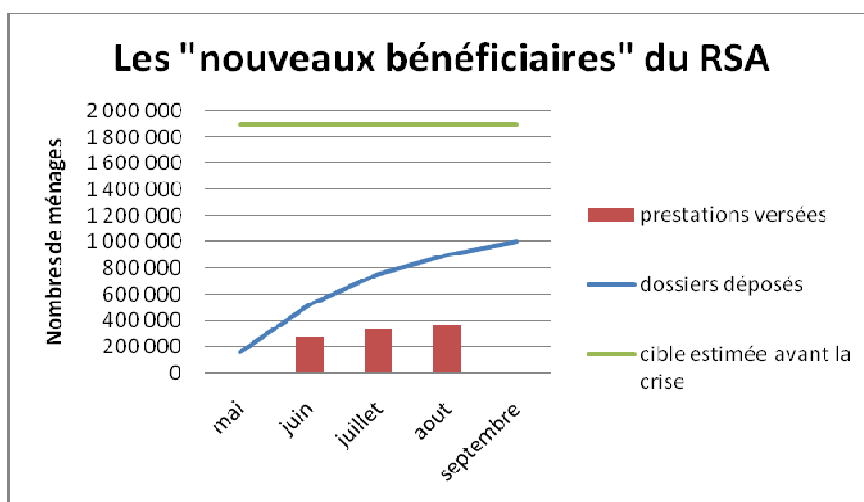
- **selon la DARES, dans le secteur concurrentiel les primes représentent en moyenne 12.4% de la rémunération en 2006 (Dares d).** 62% des salariés du premier quartile percevaient des primes et compléments en 2006 ; pour ces salariés ces primes représentaient plus d'un dixième de leur rémunération. **Une partie de ces primes pourraient être diminuées ou supprimées du fait de la crise**, en particulier la partie liée aux performances de l'entreprise ; a moyen terme des primes considérées comme acquises (primes de fin d'année, 13^e mois, etc.) qui représentent en moyenne plus 3% de la rémunération des salariés du premier quartile pourraient être remises en cause.
- Selon la même enquête de la DARES, en 2006 **les heures supplémentaires et complémentaires concernaient 34% des salariés du premier quartile** ; pour les salariés concernés représentaient 4.7% de la rémunération. Or **le volume d'heures supplémentaires enregistrées par l'ACOSS a diminué de plus de 10%** entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009 (Dares d).
- Puisque le RSA est « familialisé », au sein d'un ménage la **perte d'emploi**, les situations de **chômage partiel**, la **diminution des missions d'intérim** ou la baisse du nombre d'heures travaillées par l'un des conjoints **peuvent rendre le ménage dans son ensemble éligible au RSA**. C'est en particulier le cas pour tous les couples particulier le cas pour les ménages bi-actifs qui deviendraient mono-actifs au cours de la période.

³⁰ L'étude de l'OFCE pour le compte de l'observatoire prévoit une augmentation du nombre de personnes pauvres de l'ordre de 250 000 à 500 000 d'ici 2012, en fonction de la variation du revenu médian.

Encart 2 Les « nouveaux bénéficiaires » du RSA

Pour les ménages qui ne bénéficiaient pas du RMI ou de l'API mais éligibles au RSA (essentiellement les ménages comprenant des travailleurs pauvres concernés par le RSA « chapeau ») l'accès au droit n'est pas automatique et suppose le dépôt et l'instruction d'un dossier par une CAF. Ainsi la montée en charge du dispositif dépend à la fois de l'organisation administrative des acteurs, de l'information du public visé et de son adhésion volontaire au dispositif. Si le public concerné ne reçoit pas l'information, ne connaît pas ses droits ou ne souhaite pas adhérer au dispositif (difficultés administratives, prestation perçue comme stigmatisante ou tout insuffisante en montant), le nombre de bénéficiaires effectifs peut être inférieur au public potentiel.

Parmi ces « nouveaux bénéficiaires » du RSA, fin août 2009, 815 000 ménages avaient déposé un dossier de demande de RSA. Le gouvernement se fixe l'objectif de 1.7 millions de ménages accédant effectivement au droit à la fin de l'année 2009 (graphique).



Source : Chiffres CNAF communiqués par voie de presse par le Haut Commissariat à la pauvreté fin novembre 2009.

Lecture : Parmi le public cible du RSA ne bénéficiant pas d'un ancien minima (RMI, API...) 751 000 dossiers avaient été déposés en juillet et 280 000 prestations ont été versées pour une cible globale de 1.9 millions de ménages. L'écart entre le nombre de dossiers et les prestations provient de dossiers refusés, incomplet, ou non encore traités. La CNAF n'exclue pas une erreur de comptage pour le mois de septembre de l'ordre de 15% à 25%

Encart 3 : Les enseignements des effets du RSA dans un modèle d'appariement

Dans un Document d'étude (Dares c), la Dares étudie les effets théoriques du RSA dans un modèle d'appariement entre offre d'emploi et demande d'emploi (à la Pissarides). Les résultats de cette études ne sont pas directement exploitables dans la mesure où le modèle est paramétré avec un niveau de tension sur le marché du travail bien supérieur au niveau observé au cours des premiers trimestres 2009 (0.67 ce qui correspond à la moyenne de longue période de l'indicateur alors qu'il est mesuré à moins de 0.5 au premier trimestre 2009 (Dares a). Or les auteurs soulignent que « le taux de transition vers l'emploi des chômeurs dépend [de manière croissante] de l'indicateur de tension [du marché du travail] ».

Toutefois le modèle permet de comparer sous un certain nombre d'hypothèses les effets d'une dégressivité plus ou moins forte du RSA en fonction du revenu d'activité. L'article souligne que le choix d'une pente relativement forte du RSA favorise davantage les travailleurs à temps partiel et pourrait induire une augmentation de la part de l'emploi à temps partiel dans l'ensemble de l'emploi. Les auteurs soulignent ainsi que « la mesure risque de subventionner durablement les emplois au bas de l'échelle des salaires », en même temps que de favoriser la promotion des salariés en poste vers postes plus élevés.

Partie 3 : Les conséquences de la crise sur les 18-25 ans

La situation spécifique des jeunes au regard de la pauvreté avant la crise

Une place particulièrement exposée sur le marché du travail

Alors qu'une large part des 18-25 ans poursuit un parcours de formation dans l'enseignement supérieur ou l'enseignement professionnel, la situation des moins de 25 ans sur le marché du travail est singulière. Les jeunes sont surreprésentés parmi les titulaires de contrats atypiques :

en 2006, les formes particulières d'emploi représentaient 12% de l'emploi total mais plus de la moitié de l'emploi des 15-24 ans.

De même, le taux de chômage des jeunes actifs (19% en 2008 pour les moins de 24 ans [INSEE enquête emploi]) est bien plus élevé que le taux de chômage moyen (7.4%). Entre inactivité et emploi plusieurs dizaine de milliers de jeunes chaque année sont en stage, rémunérés ou non. Ces chiffres ainsi que l'accumulation des contrats spécifiques réservés aux jeunes signalent une réelle segmentation du marché du travail par l'âge. Or, ne disposant que très rarement d'un patrimoine, d'une épargne ou de revenus financiers, et à l'écart de certains dispositifs sociaux, les moins de 25 ans sont particulièrement dépendants des revenus procurés par un emploi peu stable.

Entre 18 et 25 ans, la protection sociale n'est pas garantie

Du point de vue de l'accès aux droits sociaux les moins de 25 ans apparaissent moins bien protégés par les protections collectives que l'ensemble de la population, essentiellement parce qu'ils ne bénéficient pas des protections généralement liées au statut de salarié: dans l'enseignement supérieur, un étudiant sur trois est titulaire d'une bourse, mais les bourses les plus élevées (qui concernent un étudiant sur quinze³¹) sont inférieures au RSA de base en montant annuel (4140 euros pour une bourse à la rentrée 2009 contre 5456 euros pour une personne seule sans ressource³² titulaire du RSA de base) ; de plus ces aides sont attribuées en fonction de la situation de la famille, indépendamment de la situation réelle du jeune.

Sur le marché du travail, les moins de 25 ans ont plus difficilement accès à l'assurance chômage, soit parce qu'ils n'ont pas cotisé suffisamment longtemps avant leur première période de chômage (jusqu'en 2008 la durée minimale de cotisation était de 6 mois), soit parce qu'ils ont exercé des activités n'ouvrant pas de droits (stages), soit parce que leurs périodes de chômage cumulées sont supérieures à leurs droits à indemnisation ; de plus l'ASS, aide d'Etat s'adressant aux chômeurs en fin de droit, est réservée aux salariés ayant travaillé plus de cinq ans, ce qui exclut de fait la plupart des moins de 25 ans. Il en résulte qu'en mars 2008 une majorité (56%) des chômeurs déclarés de moins de 25 ans n'a accès à aucune indemnisation chômage (cf. tableau). Enfin, le système dit « de solidarité » ou d'assistance écarte également les jeunes puisque le RSA socle exclut les moins de 25 ans sauf si ceux-ci ont des enfants à charge. Les jeunes peuvent avoir accès à des aides discrétionnaires

³¹ Source : CNOUS et CROUS.

³² Pour une personne percevant les aides au logement le montant est de 4800 euros en 2009.

attribuées par les missions locales mais d'un montant généralement très inférieur. Seules les aides au logement, attribuées en fonction des revenus individuels, incluent les jeunes actifs sans critère d'âge ainsi que les étudiants.

Tableau 1 : Structure par âge des effectifs indemnisés ou non indemnisés au 31 mars 2008

	Indemnisés	Non indemnisés	Total
< 25 ans	233 129 11,3% 44,0%	296 918 21,5% 56,0%	530 047 15,4% 100,0%
25 à 49 ans	1 138 265 55,0% 55,5%	912 022 66,0% 44,5%	2 050 287 59,4% 100,0%
>=50 ans	697 906 33,7% 80,2%	172 109 12,5% 19,8%	870 015 25,2% 100,0%
Total	2 069 300 100,0% 60,0%	1 381 049 100,0% 40,0%	3 450 349 100,0% 100,0%

Source : *Chômage indemnisé ou non indemnisé (principaux résultats au 30 septembre 2008 et analyse détaillée au 31 mars 2008)*, Pôle emploi-Unédic, Direction Statistiques, Enquêtes et Prévisions. Champ : Catégorie de DEFM 1,2,3,6,7,8 et dispensés de recherche d'emploi.

Les moins de 25 ans, la pauvreté monétaire et autres formes de pauvreté

D'après les enquêtes INSEE « Les revenus et les patrimoines des ménages », les jeunes sont de loin la catégorie d'âge marquée par le plus fort taux de pauvreté (cf encadré 1). Cette pauvreté se manifeste soit parmi les ménages dont le chef de famille est jeune soit au sein des ménages dont le chef de famille de plus de 25 ans héberge un ou plusieurs jeunes majeurs.

La situation des étudiants n'est prise en compte qu'au sein des ménages de leur parents. Ainsi, les étudiants non autonomes sont plus de 18% à vivre dans un ménage sous le seuil de pauvreté (INSEE). Les ménages dont le chef est étudiant sont exclus du calcul du taux de pauvreté par l'INSEE.

Parmi les éléments non monétaires qui lient les jeunes à la pauvreté une des dimensions les plus importantes concerne les difficultés d'accès à un logement indépendant. En particulier dans les zones urbaines connaissant une tension locative forte, les jeunes ménages peuvent ne pas disposer des ressources ou ne pas disposer des garanties suffisantes (souvent trois fois le

loyer de revenu mensuel régulier) pour accéder à un logement privé. Malgré l'offre d'hébergement des foyers de jeunes travailleurs (42 000 logements) et l'offre du CROUS réservée aux étudiants, stagiaires et jeunes en formation (de l'ordre de 175 000 lits), les jeunes ménages (notamment sans enfants) ne sont pas prioritaires dans l'accès aux logements sociaux. A titre d'exemple, parmi les étudiants 40% habitent un logement familial et ils sont encore près de 20% au-delà de 27 ans (OVE, 2006).

Encart 4 : Age et niveau de vie

En 2006, avec 17 760 euros annuels, les jeunes de 18 à 24 ans ont le niveau de vie le plus faible. Seulement 27,3 % d'entre eux ont accédé à un logement personnel, le cas échéant avec leur conjoint. Ce sont pour la majorité des **enfants** majeurs n'ayant pas encore quitté le foyer familial. Dans ce cas, ils sont souvent dépendants financièrement et représentent donc une charge supplémentaire dans le ménage non compensée par les prestations, ce qui explique en partie leur faible niveau de vie, partagé par tous les membres du ménage. Par ailleurs, 79,3% des 18-24 ans qui sont personne de référence de leur ménage ou conjoint de celui-ci n'ont pas d'enfant. Leur faible niveau de vie s'explique davantage par des revenus d'activité en moyenne inférieurs à 60 % de ceux de l'ensemble de la population et des transferts sociaux globalement plus bas que la moyenne. Les jeunes adultes sont aussi ceux ayant le **taux de pauvreté** le plus élevé : 21% des 18-24 ans vivent sous le **seuil de pauvreté** à 60 % de la médiane.

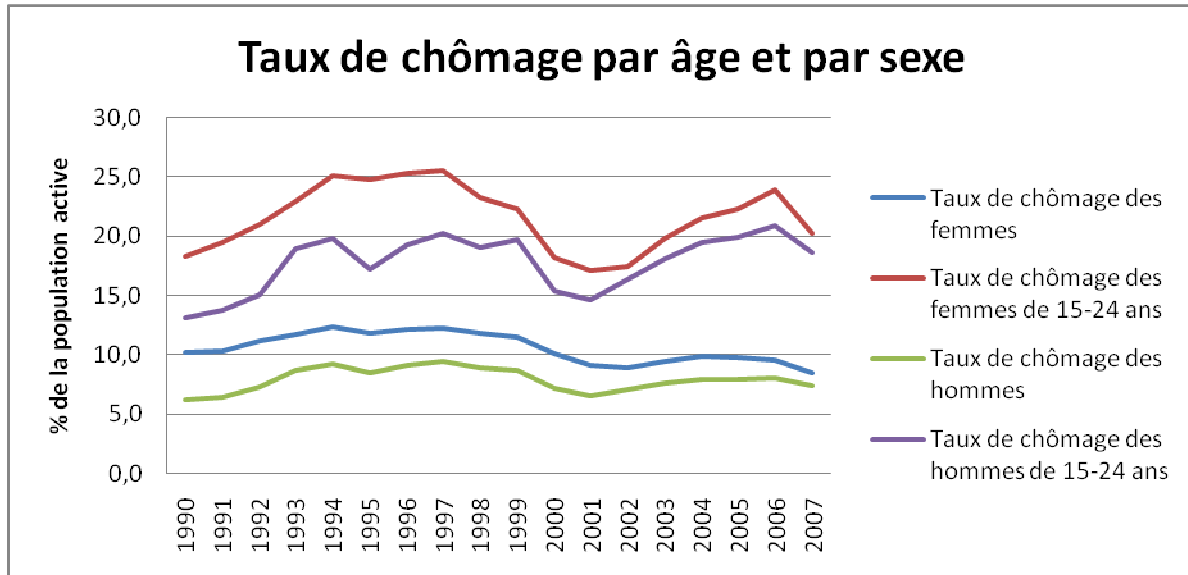
Les revenus et le patrimoine des ménages - Édition 2009, Fiches thématiques sur les revenus, INSEE.

Les risques spécifiques liés à la crise

Le risque de chômage

L'emploi des jeunes est particulièrement sensible à la conjoncture (Fondeur et Minni [2004]). En effet, les jeunes surreprésentés parmi les travailleurs en contrat précaire sont les premiers à ne pas trouver d'emploi en période de non renouvellement des CDD ou de baisse du recours à l'intérim (cf. graphique) ; en cas de licenciement économique, à qualification égale, les salariés ayant le moins d'ancienneté sont également les premiers

licenciés (Fondeur et Minni [2004]). De plus, en période de fort chômage, les jeunes ont tendance à différer leur entrée sur le marché du travail pour échapper à une conjoncture défavorable.



Source : INSEE, Enquête emploi

Lecture : les variations du taux de chômage des jeunes sont plus sensibles à la conjoncture que le taux de chômage moyen.

Les données de la DARES (a2) concernant les inscrits sur les listes du pôle emploi montrent que la crise de 2009 ne fait pas exception à la règle. Le nombre des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, inscrits en catégorie A à Pôle emploi, a augmenté d'un tiers d'août 2008 à août 2009 (et même de 43.3% pour les hommes de moins de 25 ans) alors que le nombre de demandeurs d'emploi tous âges confondus n'a augmenté que de 25.8% en moyenne sur la même période. De plus, on peut présager que la situation de sous-emploi a également plus fortement augmenté chez les moins de 25 ans que dans le reste de la population : en effet le nombre de demandeur d'emploi de moins de 25 ans inscrits en catégorie B et C (c'est-à-dire ayant travaillé moins de 78h dans le mois précédent) augmente également plus vite (+20.4% en un an) que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (+14.3%).

Sans qu'on ne puisse la quantifier à l'avance, l'aggravation du chômage et du sous-emploi vont entraîner une baisse du revenu disponible des jeunes ménages. Cette baisse de revenu risque d'être d'autant plus brutale que les amortisseurs sociaux (assurance chômage et

revenu d'assistance) couvrent sensiblement moins bien les plus jeunes (ou du moins une partie d'entre eux) que l'ensemble des salariés (cf. supra). A cette conséquence immédiate, il faut ajouter des conséquences différées qui peuvent concerner les jeunes couverts par l'assurance chômage dans un premier temps et arrivant rapidement en fin de droits (voir les tableaux de cas types pour une illustration).

Tableau 2 : Cas types des revenus pour une personne seule sans ressource après une perte d'emploi selon l'âge

Cas types		1er mois- 6e mois	7e mois
	durée d'assurance		
moins de 25 ans	3 mois au SMIC	0.00 ³³ €	0.00 €
		<i>-1 047.00</i> €	<i>-1 047.00</i> €
plus de 25 ans	3 mois au SMIC	RSA : 454€	RSA : 454€
		<i>-593.00 €</i>	<i>-593.00 €</i>
moins de 25 ans	6 mois au SMIC	ARE : 491€	0.00 €
		<i>-556.00 €</i>	<i>-491.00 €</i>
plus de 25 ans	6 mois au SMIC	ARE : 491.00 €	<i>ASS: 449</i>
		<i>-556.00 €</i>	<i>RSA: 454€</i>
			<i>-40.00 €</i>

Source : simulateur Pôle emploi, et service-public.fr

En italique : la variation de revenu par rapport au mois précédent.

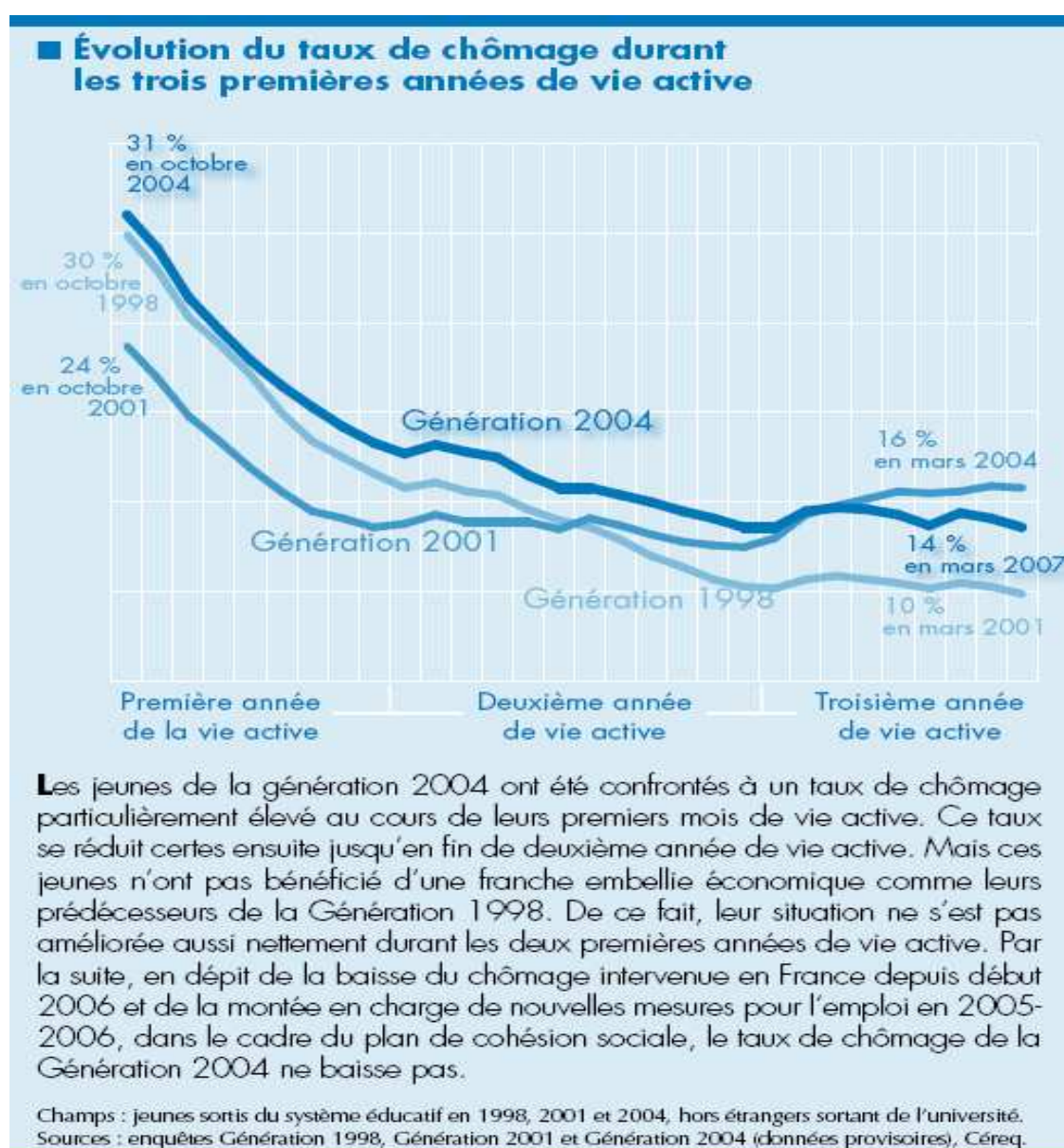
Lecture : Pour certains jeunes, la baisse de revenu en cas de perte d'emploi peut être plus importante pour un chômeur de moins de 25 ans. C'est également le cas pour un chômeur ayant épuisé ses droits à l'assurance chômage.

³³ La personne est éligible à une aide attribuée par la mission locale.

Le risque de déclassement durable

Une conséquence indirecte du risque d'aggravation du chômage des moins de 25 ans concerne l'irréversibilité des effets de la crise. En effet, la conjoncture lors de l'entrée sur le marché du travail a des conséquences pendant les deux à cinq années qui suivent sur le taux d'emploi (Fondeur et Minni, 2006), et peut avoir des conséquences plus durables sur le niveau de salaire et les positions occupées (Parodi, 1999). L'enquête du CEREQ (2008) sur l'insertion de la génération 2004 souligne également un taux de chômage durablement plus élevé en raison d'une conjoncture dégradée lors de l'entrée sur le marché du travail (cf encadré 1). En revanche selon cette enquête les salaires moyens au bout de trois ans n'apparaissent pas affectés par la conjoncture de 2004.

Encadré 2 *Reproduit depuis Cereq (2008)*



Ainsi la conjoncture dégradée lors de l'insertion de la « Génération 2009 » pourrait entraîner des conséquences durables pour les personnes de cette génération, en matière d'emploi voire en matière de rémunération. Par ces deux biais on peut conjecturer qu'en cas d'augmentation de la pauvreté (laborieuse ou non) chez les jeunes en 2009, certaines dimensions liées aux conditions initiales d'insertions sur le marché du travail seront irréversibles.

Les tensions sur la solidarité familiale

La mise à l'écart des jeunes d'une partie du système de protection sociale est basée sur l'idée que, jusqu'à l'obtention d'un emploi stable, le soutien financier relève davantage de la solidarité familiale que de l'assurance sociale ou de la solidarité nationale. Dans les faits, les familles assurent une part importante du revenu des jeunes, qu'ils soient en situation de formation ou de chômage. A titre d'exemple, les familles fournissent en moyenne un tiers des revenus des étudiants (OVE) ou selon d'autres estimations jusqu'à deux tiers des revenus des ménages étudiants (Robert-Bobée 2002). De même, on estime que pour les ménages non étudiants les transferts familiaux (aide alimentaire et logement compris) représentent 15% à 20% des ressources. Dans ce contexte, le risque d'un basculement dans la pauvreté des ménages modestes du fait de la crise (cf. notes précédentes) pourrait induire un accroissement de la pauvreté en conditions de vie ou de la pauvreté monétaire des jeunes dépendant de la solidarité de leur famille.

Un risque de dégradation des conditions de vie

Au-delà de la seule perte de revenu, les moins de vingt-cinq ans se caractérisent par une recherche d'autonomie. En particulier, la décohabitation est un véritable enjeu dans cette tranche d'âge étroitement liée aux ressources et à la stabilité des ressources. Ainsi, une conséquence possible de la crise pourrait être un recul dans le temps de la décohabitation, ce qui dégrade de fait les conditions de vie du foyer parental. Chez les jeunes décohabitants on peut aussi envisager le risque du développement d'un habitat inadapté (colocation dans un espace réduit, impossibilité de s'installer en couple, maintien dans le même logement d'un couple après une rupture, etc.).

Enfin, la résistance au déclassement peut conduire certains jeunes à restreindre leurs dépenses alimentaires ou à reporter leurs dépenses de santé pour maintenir d'autres dépenses. Sans fournir d'éléments quantitatifs, le rapport sur le glanage rendu au Haut

Commissariat à la Jeunesse (Cerphi 2009) présente la figure de jeunes ayant recours à cette pratique pour réduire leurs dépenses d'alimentation.

L'action publique face à la crise

Le premier plan de relance ainsi que le « paquet social » ne contenaient que peu de mesures en direction des jeunes ou des jeunes les plus précaires ; le critère d'âge a même été un critère d'exclusion du bénéfice de la prime de solidarité active³⁴. La nomination du Haut Commissaire à la pauvreté comme Haut Commissaire à la jeunesse a été à l'origine de la rédaction d'un « livre vert » publié en juillet 2009 ; ce document souligne explicitement le taux de pauvreté élevé des moins de 25 ans et fixe pour objectif de toute politique publique de jeunesse sa réduction.

Suite à ces travaux, le Président de la République a annoncé fin septembre 2006 un plan pour la jeunesse à hauteur de 500 millions d'euros. A la différence des autres mesures prises pour contrer les effets de la crise, les mesures du plan pour la jeunesse se présentent essentiellement comme des mesures pérennes destinées à mieux couvrir socialement les jeunes, et non comme des mesures conjoncturelles de réponse à la crise (prime de solidarité active etc.) .

Les principales mesures prises en direction de la jeunesse en 2009

Les premières mesures adoptées ont été prises pour essayer de maintenir l'emploi ou d'étendre la couverture chômage pour les plus jeunes.

- En février 2009, les partenaires sociaux ont ouvert la voie en ouvrant le droit à une première indemnisation chômage pour toute personne ayant cotisé 4 mois. La deuxième inscription en revanche ne peut être ouverte qu'après un minimum de 6 mois de cotisation à l'UNEDIC.
- Suite au sommet social de février 2009, le Président de la République a annoncé le versement d'une prime de 500 euros aux chômeurs de 2 mois (non éligibles de fait à l'assurance chômage), mais cette mesure ne semble pas a priori devoir être reconduite.

³⁴ La prime de solidarité active était accordée entre autre aux bénéficiaires du RSA, de l'API, **des aides aux logements à condition d'être âgé d'au moins 25 ans**, ou d'avoir un enfant à charge.

- En mars 2009, une avance de cotisation sociale a été annoncée pour encourager le développement des contrats d'apprentissage.
- Le 29 septembre 2009, le Président de la République annonce un ensemble de mesures en direction de la jeunesse à hauteur de 500 millions d'euros dont les principales sont :
 - Ouverture du RSA pour les jeunes ayant travaillé deux ans sur une période de trois ans.
 - Mise en place d'un mois de bourse supplémentaire pour les étudiants boursiers dès septembre 2010.
 - Un renforcement du CIVIS
 - L'interdiction des stages hors cursus, assortie d'une prime temporaire à l'embauche des jeunes stagiaires en CDI
 - Le doublement de l'aide à la complémentaire santé

Le choix de s'orienter vers des réformes de structure

En creux, la synthèse de ces mesures souligne la source des difficultés financières chez les jeunes puisqu'elles tendent à rapprocher les jeunes des protections de l'ensemble de la population adulte (extension de la couverture chômage, du RSA), et à réduire les situations à la frontière de l'activité n'ouvrant pas de droits sociaux (interdiction des stages hors cursus). Les mesures annoncées sont pour la plupart des mesures pérennes assorties d'un budget récurrent. Ainsi, sans qu'il n'y ait de véritable révolution du système de protection de la jeunesse, la crise a orienté les réponses en fonction du diagnostic fait depuis plusieurs années d'un manque de protection et de statut social pour une jeunesse entre deux âges.

D'un point de vue politique, les mesures de réduction de la pauvreté (réservées aux plus de 25 ans) ont pu renforcer les exigences de protection en direction de la jeunesse. Ainsi le « livre vert » martèle « le statu quo n'est ni tenable, ni souhaitable, ni acceptable : parce qu'il crée des situations où certains jeunes sont sans ressources, avec un taux de pauvreté plus élevé que le reste de la population, avec des obstacles financiers à la formation, à la recherche d'emploi, à la qualification. C'est l'un des points faibles du modèle social français alors que d'autres pays de l'OCDE et de l'UE

n'ont pas de limite aussi nette avant et après 25 ans. ». Cette prise de conscience entre en tension avec la volonté politique de la majorité (partagée en partie par la gauche), de ne pas mettre en place de revenu minimum pour les moins de vingt-cinq ans³⁵.

Toutefois les mesures prises restent largement symboliques au regard du risque de précarité et de pauvreté que fait planer la crise sur les 18-25 ans (cf. infra).

Les effets des politiques conduites sur la pauvreté des plus jeunes

Une prévision précise est difficile mais il est probable que les mesures décidées ne diminuent les effets de la crise que très partiellement, en particulier parce que le public cible de ces mesures est particulièrement restreint³⁶.

Sur les deux millions de salariés de moins de 25 ans, seul 160 000 jeunes ayant déjà travaillé deux ans pourraient bénéficier du RSA « complément de revenu »³⁷. La mise en place d'un mois de bourse supplémentaire pour les étudiants boursiers représente une augmentation annuelle de revenu de 100 € à 400€ et concerne environ 400 000 étudiants³⁸. L'encouragement à l'alternance mis en place par le gouvernement peut s'avérer efficace pour augmenter le taux d'activité mais il n'est pas certain que les apprentis échappent à la situation de travailleurs pauvres : au cours des deux premières années d'apprentissage la rémunération mensuelle de l'apprenti varie de 335 à 816 euros selon l'âge, ce qui est inférieur en 2008 au seuil de pauvreté à 60%.

En revanche, la protection sociale accordée aux jeunes actifs sans emploi ne s'améliore qu'à la marge : l'accès à l'allocation chômage dès quatre mois de cotisation peut concerner un nombre conséquent de chômeurs mais ceux-ci ne pourront prétendre qu'à quatre mois d'indemnisation chômage et devront retravailler six mois avant de pouvoir bénéficier à nouveau de l'ARE. **De plus, les conditions mises à l'extension**

³⁵ « Mon intention n'est pas d'instaurer un RMI jeunes, qui constituerait à en faire des assistés » N. Sarkozy dans son discours d'Avignon en septembre 2009, cité par le Figaro du 30.09.2009.

³⁶ Les deux mesures phares (extension du RSA et 10^e mois de bourse) devraient concerner à elles deux moins de 700 000 jeunes sur une population de l'ordre de 8 millions d'individus de 15 à 25 ans (on considère environ 800 000 individus par génération).

³⁷ On peut se faire une idée du caractère restrictif des critères retenus en considérant qu'en 2008, près de 500 000 jeunes de moins de 25 ans travaillaient à temps partiels (INSEE, Enquête Emploi 2008). De plus le salaire annuel moyen des moins de 30 ans est égal à environ 80% du SMIC (enquête DADS) et est probablement très inférieur chez les moins de 25 ans. Le recoupement de ces deux éléments laisse envisager qu'entre un tiers et la moitié des 2 millions de salariés de moins de 25 ans pourraient être éligibles au moins une fois dans l'année au RSA « chapeau » si la condition de deux ans d'ancienneté dans l'emploi était levée.

³⁸ L'UNEF s'est toutefois inquiétée d'une cible qui pourrait être plus restreinte lors de l'application à la rentrée 2010.

du RSA aux moins de 25 ans excluent de fait la quasi-totalité des jeunes actifs du bénéficiaire la prestation. En effet, pour pouvoir bénéficier du RSA de base il faudra avoir travaillé 3600 heures sur une période de trois ans. Or, un salarié répondant à ces critères peut bénéficier de 18 à 24 mois d'indemnisation chômage avant d'avoir recours au RSA. Selon le gouvernement un maximum de 40 000 jeunes pourrait se trouver dans cette situation chaque année soit à peine 13% des jeunes chômeurs sans assurance ni assistance. Ainsi, malgré l'ouverture de l'assurance chômage dès quatre mois de cotisation, le nombre de 300 000 jeunes chômeurs non indemnisés devrait être dépassé dès 2009 ; parmi eux une part importante vit très probablement sous le seuil de pauvreté.

Conclusion

A la veille de la crise, le gouvernement s'était doté d'un plan pluriannuel de réduction de la pauvreté visant à diminuer le taux de pauvreté d'un tiers à l'horizon 2012. Au service de cet objectif ont été mise en place des politiques publiques d'ampleur en direction des ménages pauvres : revalorisation accélérée de certains minima sociaux (AAH, API, minimum vieillesse), mise en place du RSA.

La survenue de la crise économique et sociale a profondément modifié le contexte de la politique de soutien au revenu des ménages. Aux premières heures de la crise (dernier trimestre 2008) le gouvernement a fait le choix de prolonger la politique de réduction de la pauvreté en intensité, notamment par le versement de la « prime de solidarité active » ciblant particulièrement les ménages bénéficiaires de minima sociaux. A compter du premier trimestre 2009 l'augmentation extrêmement rapide du taux de chômage a fait craindre une hausse accélérée du taux de pauvreté et a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre un certain nombre de mesures visant à restreindre le phénomène d'extension de la pauvreté en engageant des moyens pour soutenir le pouvoir d'achat d'une autre catégorie de la population : les ménages situés au-dessus du seuil de pauvreté (ménages imposés aux premières tranches, salariés menacés dans leur emploi etc.). Ce choix est sans doute guidé, d'une part par l'idée que ce qui était à faire pour les plus modestes a déjà été fait en 2008 (avec la revalorisation des minima sociaux et la mise en place du RSA), d'autre part par l'intuition que le basculement d'un nombre important de ménages dans la pauvreté pourrait avoir des effets économiques et sociaux difficilement réversibles lors de la sortie de crise.

Enfin il est probable que les ménages en question, mieux organisés politiquement ont été plus à mêmes de créer un rapport afin d'obtenir des compensations aux effets de la crise.

Conçu avant la crise pour réduire la pauvreté laborieuse et encourager à la reprise d'activité, le RSA risque dans les faits de jouer en 2009 un rôle contracyclique en amortissant une partie de la baisse des ménages composés d'au moins une personne en emploi. En revanche le rôle d'incitation à la reprise d'activité risque d'être inopérant dans une période d'augmentation massive du chômage. L'effet escompté de sortie de la pauvreté des ménages percevant le RSA « chapeau » risque d'être compensé par le nombre important de ménages basculant de l'emploi vers le chômage ou voyant leur revenu du travail diminué. Ainsi, le RSA qui devait être l'outil de l'augmentation du taux d'emploi et de la réduction absolue du taux de pauvreté de 2009 à 2012 devrait tout au plus freiner l'augmentation du nombre de ménages entraînés dans la pauvreté par la conjoncture.

Enfin si le principal canal d'entraînement dans la pauvreté est sans doute le chômage³⁹, il est probable que les 18-25 ans sont à la fois la catégorie d'âge la plus largement concernée et la plus rapidement touchée par le basculement dans la pauvreté. En effet les protections collectives ont montré leur efficacité pour contrer ou différer les effets de la perte de revenu lié à l'emploi, mais ces protections couvrent biens moins les nouveaux entrants sur le marché du travail. Ainsi, les jeunes ménages touchés par le chômage, comme les ménages comprenant de jeunes adultes sans emplois (chômeur ou étudiant) pourraient passer sous le seuil de pauvreté dès l'année 2009. Ce phénomène est d'autant plus probable que la capacité des familles à amortir les chocs des trajectoires individuelles risque d'être également affectée rapidement par la crise. Une hypothèse sérieuse est que l'augmentation de la population des jeunes chômeurs non indemnisé soit un des principaux facteurs dynamiques de l'augmentation du taux de pauvreté (pour les jeunes et leur famille). Si cette hypothèse est vérifiée, les difficultés d'insertions sociales pourraient avoir des effets durables sur le niveau de vie de la génération entrée sur le marché du travail durant la crise.

Références

« Crise et Pauvreté », interview de P. Saglio, Président de ATD Quart Monde, *Alter Eco* n° 275, décembre 2008.

³⁹ Rapport de l'OFCE pour l'ONPES.

« Crise sociale. Les associations tirent la sonnette d'alarme », conclusions du collectif « Alerte » sur le site du secours catholique.

« Indemnisation du chômage, la contribution de l'Etat amenée à augmenter », Les Echos, 21.08.2009.

« Le RSA, machine à fabriquer de la précarité », Robert Castel, Le Monde, 25.06.2009.

« Rapport de la Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA », Madame Sylvie Desmarescaux, Sénateur, disponible sur www.rsa.gouv.fr.

« Rapport Final sur l'évaluation des expérimentations RSA », Comité d'évaluation des expérimentations, disponible sur www.rsa.gouv.fr.

« Reconnaître la valeur de la jeunesse », Livre Vert, Haut Commissaire à la Jeunesse.

« RSA et refonte des droits connexes locaux : signature unanime de la déclaration commune », communiqué du Hauts Commissariat à la solidarité active, 16.07.2009.

« RSA : une montée en charge conforme aux prévisions », communiqué du Hauts Commissariat à la solidarité active, 31.08.2009.

« Sommet social : 2,6 milliards d'euros pour les classes moyennes », Le Monde, 18 février 2009.

« Une prime de 200 euros versée dès avril aux ménages les plus modestes », Communiqué de Presse du 12 décembre 2008, site du premier ministre.

Appel intersyndical à la manifestation du 19 janvier 2009

CEREQ (2008) Bref n°248, « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », janvier 2008.

Cerphi (2009), « Les glaneurs alimentaires, Rapport d'étude qualitative », remis au Haut Commissaire à la Pauvreté et aux Solidarités Actives le 9 janvier 2009.

Conférence de Presse Ministère du Budget concernant l'impôt sur le revenu 2009.

Dares (a), « Les tensions sur le marché du travail au premier trimestre 2009 » Premières informations, premières synthèses, n°29.1 Juillet 2009, Dares Pôle emploi.

Dares (a2), « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle-emploi en Aout 2009 », Premières informations, premières synthèses, n°39.3 Aout 2009, Dares Pôle emploi.

Dares (b), « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par pôle emploi en juin 2009 » Premières informations, premières synthèses, n°31.1 Juillet 2009, Dares Pôle emploi.

Dares (c), « L'effet du RSA sur l'équilibre du marché du travail », Mikol F. Remy V., document d'étude n°148, juin 2009.

Dares (d), « La structure des rémunérations en 2006 », Premières informations, premières synthèses, n°31.4 Juillet 2009, Dares Pôle emploi.

Dares(e), « Le CDD : un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas...mais pas pour tous », Junod B., document d'étude n°117, juillet 2006.

Décret n° 2008-1351 du 19 décembre 2008 instituant une prime de solidarité active, www.legifrance.gouv.fr.

DGTPE 2009, « Le revenu de solidarité active, principes de construction et effets attendus », Trésor-Eco n°61, juillet 2009.

Dossier de Presse « Plan de relance » site internet de l'Elysée.

Fondeur et Minni (2004), « L'Emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail », Economie et Statistique n°378-379.

Fondeur et Minni, (2006) "L'accès des jeunes à l'emploi", *Données Sociales 2006*, INSEE. INSEE Enquête Emploi 2008

INSEE, Les revenus et le patrimoine des ménages - Édition 2009, Fiches thématiques sur les revenus.

OCDE, 2000, « Rendre le travail payant », Revue de l'OCDE n°31, Numéro spécial.

Orlandini J. Directeur de la CAF des Bouches du Rhône 2009, « La mise en place du RSA à la CAF des