

Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009

Michaël Zemmour (Centre d'économie de la Sorbonne - Paris-I)

ALORS que les données ne permettent pas encore l'analyse *a posteriori* de la crise, cette étude envisage trois approches des effets de la conjoncture économique sur la pauvreté monétaire en France en 2009. La première partie adopte le point de vue de l'économie politique et met en évidence un déplacement de l'attention des acteurs et de la politique publique du fait de la crise : en quelques mois, l'attention centrée avant la crise sur l'intensité de la pauvreté et un objectif de réduction du taux de pauvreté s'est déplacée vers les classes moyennes et une politique de lutte contre l'extension de la pauvreté. La deuxième partie s'interroge sur les effets de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) sur la pauvreté dans une conjoncture dégradée sur le marché du travail. Nous suggérons que, conçu pour inciter à la reprise d'emploi, le RSA pourrait dans les faits jouer un rôle d'amortisseur de la baisse du revenu des ménages. La dernière partie s'intéresse aux conséquences spécifiques de la crise sur la pauvreté des moins de 25 ans, moins protégés par les amortisseurs sociaux que l'ensemble de la population.

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 termes.

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 que, 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 deuxième partie analyse la mise en œuvre du nouveau dispositif, le revenu de solidarité active (RSA), pensé pour une conjoncture de tension sur le marché du travail, mais entré en application en période de forte augmentation du chômage. Conçu comme vecteur de sortie de la pauvreté par la reprise d'activité, le RSA pourrait dans les faits, en 2009, jouer davantage un rôle d'amortisseur de la baisse des revenus 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 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.

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 pou-

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

voir 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 d'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 : gouvernement, partenaires sociaux, associations. Nous analysons ensuite le contenu et la cible des trois principales politiques mises en œuvre : revalorisation des minima 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, 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).

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

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.

5. Elle réapparaîtra fin 2009 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. Textes de l'intersyndicale des 5 janvier et 9 février.

- Un diagnostic établi dès le mois de décembre 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 de réduction de la pauvreté d'un tiers fixé en 2007 par le Premier ministre 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 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 assortit ce plan de mesures 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 moyennes*¹⁰. »

À 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 euros 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 (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. Il insiste sur la nécessité d'agir en direction des classes moyennes, soulignant implicitement l'insuffisance des mesures annoncées en novembre 2008 (les futurs ayants droit au RSA doivent bénéficier d'une

8. Se situant sous le seuil de pauvreté monétaire.

9. Raymond Soubie, *Dimanche soir politique*, France Inter - i-télé 19 janvier.

10. Nicolas Sarkozy, intervention télévisée du 18 février 2009.

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

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

prime de 200 euros en avril). 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 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 donnent acte de mesures nouvelles ciblées sur les classes moyennes.

Les inquiétudes des organisations spécialisées de lutte contre la pauvreté

Un tour d'horizon des organisations 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, soient captés par des catégories de la population plus aptes à se mobiliser¹⁴.

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.

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

14. Voir, par exemple, le communiqué du collectif d'associations Alerte en date du 27 mai 2009 disponible sur le site du Secours catholique.

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 deuxième volet, soutien à l'activité, prévoit notamment 1,2 milliard d'euros 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 troisième volet, effort exceptionnel de solidarité, consacre l'essentiel de ses moyens à financer des politiques du logement (accession sociale, ANRU, etc.). Il finance 1 000 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 euros 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 de 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 mesures et d'identifier clairement celles 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 euros versée à 6 millions de ménages, soit une extension par le haut de la prime de solidarité active versée aux ménages les plus modestes.

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 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.

15. Nous évoquons ici les mesures prises à l'occasion de la crise. La mise en place du RSA décidée précédemment représente un investissement de 0,8 milliard d'euros en 2009 et 1,5 milliard d'euros en année pleine à destination des ménages pauvres. De même, avant la crise avait été décidée la revalorisation d'autres minima sociaux (allocation adulte handicapé, minimum vieillesse, etc.).

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 milliard			4 millions
Intermédiaires			0,45 milliard	Prime exceptionnelle aux bénéficiaires de l'ARS	3 millions
			0,3 milliard	Bons d'achat service à la personne	1,5 million
Sous-total		0,8 milliard	0,750 milliard		
Classe moyenne uniquement			1,2 milliard	Suppressions d'un ou deux tiers de l'IRPP	6 millions
			0,1 milliard	Prime de 500 euros aux chômeurs de 2 mois	0,2 million
			Non renseigné	Soutien à l'extension du chômage partiel	
Sous-total			1,3 milliard		
Total mesures « plan de relance + sommet social »		800 000 millions	2 milliards		
Revalorisation 2009 prestations sociales et RSA décidés 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.

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 sociales 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.

La mise en place du RSA dans un contexte de crise

Le 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 L.262-1 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.

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 (Mikol et Rémy, 2009) (encadré 1). 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, 2009).

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 socle¹⁸ (qu'ils soient inactifs ou chômeurs non indemnisés), comme c'était son objectif initial. La reprise d'activité comme moyen de

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.

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

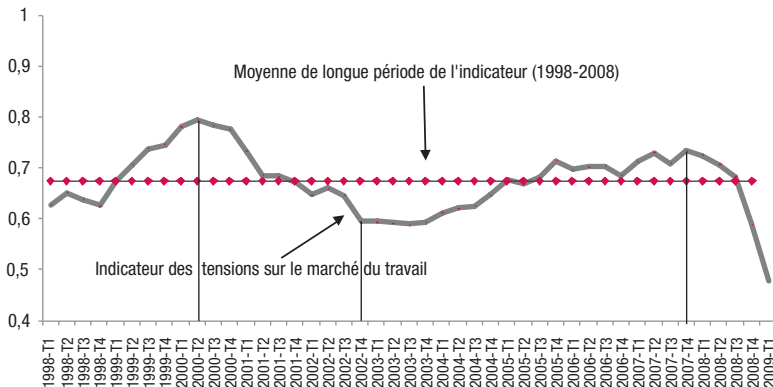
Encadré 1

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

Dans un document d'étude (Mikol et Rémy, 2009), 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 des postes plus élevés.

Graphique 1

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

L'indicateur de tension a fortement diminué au cours de l'année 2008 (-18,9% sur un an en données corrigées des variations saisonnières), si bien qu'il se situe actuellement au-dessous de sa moyenne de longue période.

Champ : France métropolitaine pour les 73 familles professionnelles retenues.

Sources : Données marché du travail DARES-Pôle emploi, traitement DARES (DARES (a), 2009).

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 DGTPE : « À court terme, dans un contexte conjoncturel très difficile et un marché du travail dégradé, son rôle de soutien au revenu des travailleurs les plus modestes devrait prévaloir. » Cet effet est conditionné à un taux de recours élevé du public cible à la prestation (encadré 2).

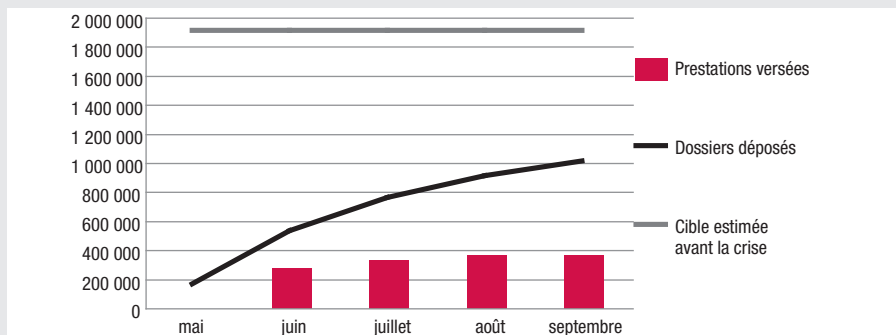
Encadré 2

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 activité), 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 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 million de ménages accédant effectivement au droit à la fin de l'année 2009 (graphique).

Les « nouveaux bénéficiaires » du RSA



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 million de ménages. L'écart entre le nombre de dossiers et les prestations provient de dossiers refusés, incomplets ou non encore traités. La CNAF n'exclut pas une erreur de comptage pour le mois de septembre 2009 de l'ordre de 15 % à 25 %.

Sources : Chiffres CNAF communiqués par voie de presse par le Haut Commissariat aux Solidarités actives fin novembre 2009.

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.

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 DGTPPE (2009) ainsi que le comité d'évaluation des expérimentations ont cherché à déterminer les effets du RSA sur la pauvreté 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 activité : ils percevront 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 RMIstes^{21,22}. 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 million de ménages bénéficieront du RSA activité uniquement et peuvent voir leur revenu augmenter²⁴ ; parmi eux, 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 partie des 700 000 ménages percevant le RSA socle et activité (ceux dont l'activité à temps très réduit se prolonge au-delà d'une année) verra sa situation améliorée.

20. Prime de solidarité active, RSTA pour les DOM.

21. À la suite du rapport de la sénatrice Desmarescaux, une déclaration commune au Haut Commissariat aux Solidarités actives et aux 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 activité, faisant ainsi diminuer leur niveau de ressources par rapport à la situation antérieure. Il s'est engagé à y remédier par voie législative (communiqué du Haut Commissariat en date du 24 novembre 2009).

23. Entre les deux situations, certains ménages perçoivent à la fois le RSA socle et le RSA activité (0,7 million selon la projection DGTPPE). Leur situation est en fait proche de celle 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.

Tableau 2

Nombre de ménages bénéficiaires et montant moyen du 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 euros mensuels)	RSA activité (en euros mensuels)
Ménages bénéficiaires du RSA	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 activité	0,7	3	0,4	1	240	140
dont bénéficiaires du RSA activité uniquement	1,7	6	1,4	5	0	130

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

Sources : Modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

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 activité.

Augmentation des bénéficiaires du RSA socle

À 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). À 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 août 2009, l'augmentation du nombre de bénéficiaires 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 partie des chômeurs pourrait retrouver un emploi à temps plein sans entrer dans le régime RSA.

25. Les projections réalisées par l'OFCE pour le compte de l'ONPES envisagent une augmentation de 10 % du nombre de bénéficiaires du RSA socle entre 2007 et 2010. L'augmentation mesurée sur les trois 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 bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) n'avait pas encore augmenté en août 2009 car les nouveaux chômeurs commençaient par bénéficier d'autres dispositifs (« Indemnisation du chômage, la contribution de l'État amenée à augmenter », *Les Échos*, 21 août 2009).

Augmentation ou diminution des bénéficiaires du RSA activité ?

Les bénéficiaires du RSA activité sont les ménages recevant des revenus d'activité au-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 peut rendre éligibles au RSA activité des ménages qui ne l'étaient pas (encadré 3). On assisterait alors à une entrée dans le dispositif RSA activité 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 activité à la hausse ou à la baisse apparaît incertaine. À 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 (encadré 2).

Encadré 3

La baisse du revenu des ménages pourrait élargir le public éligible au RSA activité

L'éligibilité au RSA activité 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'activité 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 c). Dans le premier quartile de revenu, 62% des salariés 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 ; à 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, elles 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 c).
- 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 les ménages bi-actifs qui deviendraient mono-actifs au cours de la période.

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 activité 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, puisqu'une partie des ménages aura glissé vers le RSA socle. En revanche, il est vraisemblable que le RSA activité puisse freiner l'entrée dans la pauvreté de travailleurs dont le revenu d'activité est en baisse²⁸. À l'horizon d'un ou deux ans, plutôt que de servir de sas de sortie de la pauvreté²⁹, le dispositif pourrait servir d'amortisseur social pour les salariés à bas revenus et ralentir l'augmentation prévisible du taux de pauvreté³⁰.

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 dizaines de milliers de jeunes sont chaque année 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.

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 enregistrer auprès des CAF pour bénéficier du RSA activité.

29. Au-delà de la seule conjoncture, la capacité des incitations à la reprise d'emploi à faire reculer la pauvreté est contestée (Allègre G., « Le RSA peut-il faire reculer la pauvreté ? », Clair & net@OFCE, 26 juillet 2007).

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

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 socle en montant annuel (4 140 euros pour une bourse à la rentrée 2009 contre 5 456 euros pour une personne seule sans ressources³² titulaire du RSA socle) ; 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'allocation spécifique de solidarité (ASS), aide d'État s'adressant aux chômeurs en fin de droits, 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 que, en mars 2008, une majorité (56%) des chômeurs déclarés de moins de 25 ans n'a accès à aucune indemnisation chômage (tableau 3). 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 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 3

Structure par âge des demandeurs d'emploi indemnisés ou non indemnisés au 31 mars 2008

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

Sources : 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 : Catégories de DEFM 1,2,3,6,7,8 et dispensés de recherche d'emploi.

31. Sources : CNOUS et CROUS.

32. Pour une personne percevant les aides au logement, le montant est de 4 800 euros en 2009.

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

D'après les enquêtes INSEE « Les revenus et le patrimoine des ménages », les jeunes sont de loin la catégorie d'âge marquée par le plus fort taux de pauvreté (encadré 4). 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 leurs parents. Ainsi, les étudiants non autonomes sont plus de 18% à vivre dans un ménage sous le seuil de pauvreté. 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 (42000 logements) et l'offre du CROUS réservée aux étudiants, stagiaires et jeunes en formation (de l'ordre de 175000 lits), les jeunes ménages (notamment sans enfants) ne sont pas prioritaires dans l'accès aux logements sociaux. À titre d'exemple, parmi les étudiants, 40% habitent un logement familial et ils sont encore près de 20% au-delà de 27 ans (Observatoire de la vie étudiante [OVE], 2006).

Encadré 4

Âge et niveau de vie

En 2006, avec 17760 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

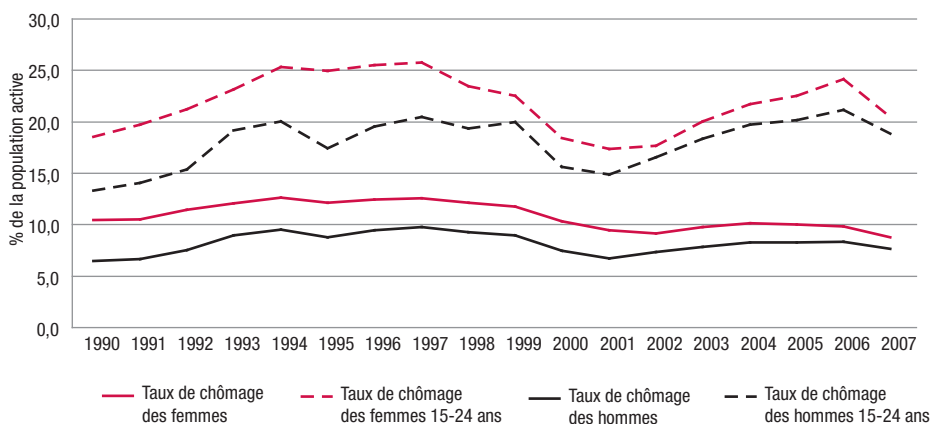
Le risque de chômage

L'emploi des jeunes est particulièrement sensible à la conjoncture (Fondeur et Minni, 2004). En effet, les jeunes, qui sont 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 (graphique 2) ; 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.

Les données de la DARES (a2) concernant les inscrits sur les listes de 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 demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits en catégorie B et C (c'est-à-dire ayant travaillé moins de 78 heures dans le mois précédent) augmente également plus vite (+20,4% en un an) que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (+14,3%).

Graphique 2

Taux de chômage par âge et par sexe



Sources : INSEE, enquête Emploi.

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

Sans que l'on puisse la quantifier à l'avance, l'aggravation du chômage et du sous-emploi va 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. À 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 (tableau 4).

Tableau 4

Cas types des revenus pour une personne seule sans ressources après une perte d'emploi selon l'âge

Cas types		1 ^{er} mois-6 ^e mois	7 ^e mois
	Durée d'assurance		
Moins de 25 ans	3 mois au SMIC	0 euro*	0,00 euro
		<i>-1 047 euros</i>	<i>-1 047 euros</i>
Plus de 25 ans	3 mois au SMIC	RSA: 454 euros	RSA: 454 euros
		<i>-593 euros</i>	<i>-593 euros</i>
Moins de 25 ans	6 mois au SMIC	ARE: 491 euros	0,00 euro
		<i>-556 euros</i>	<i>-491 euros</i>
Plus de 25 ans	6 mois au SMIC	ARE: 491 euros	ASS: 449 euros
		<i>-556 euros</i>	RSA: 454 euros
			<i>-40 euros</i>

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

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.

Sources : Simulateur Pôle emploi et service-public.fr

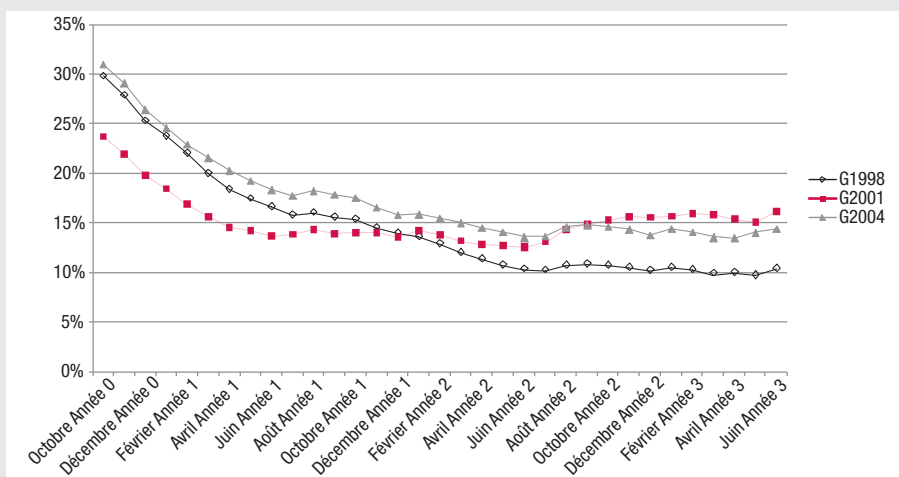
Le risque de déclassement durable

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 (encadré 5). En revanche, selon cette enquête, les salaires moyens au bout de trois ans n'apparaissent pas affectés par la conjoncture de 2004.

Encadré 5

**Évolution des taux de chômage
durant les trois premières années de vie active**

Les jeunes de la génération 2004 ont été confrontés à un taux de chômage particulièrement élevé au cours de leurs premiers mois de vie active. Ce taux se réduit certes ensuite jusqu'en fin de deuxième année de vie active. Mais ces jeunes n'ont pas bénéficié d'une franche embellie économique comme leurs prédécesseurs de la génération 1998. De ce fait, leur situation ne s'est pas améliorée aussi nettement durant les deux premières années de vie active. Par la suite, en dépit de la baisse du chômage intervenue en France depuis début 2006 et de la montée en charge de nouvelles mesures pour l'emploi en 2005-2006, dans le cadre du plan de cohésion sociale, le taux de chômage de la génération 2004 ne baisse pas.



Champs : Jeunes sortis du système éducatif en 1998, 2001 et 2004, hors étrangers sortant de l'université.

Sources : Enquêtes Génération 1998, Génération 2001 et Génération 2004 (données provisoires), CÉREQ.

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'insertion 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 fondée 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. À 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 de 15 % à 20 % des ressources. Dans ce contexte, le risque d'un basculement dans la pauvreté des ménages modestes du fait de la crise 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 25 ans se caractérisent par une recherche d'autonomie. En particulier, la décohabitation est un véritable enjeu dans cette tranche d'âge mais 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 remis 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 active³³. La nomination du Haut Commissaire aux Solidarités actives 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. À 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 telles que la prime de solidarité active.

33. La prime de solidarité active était accordée, entre autres, 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.

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 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 ;
- 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 :
 - l'ouverture du RSA pour les jeunes ayant travaillé deux ans sur une période de trois ans ;
 - la 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 que *« 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 25 ans³⁴.

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. L'absence de couverture chômage pour une grande partie des moins de 25 ans demeure inchangée.

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 restreint³⁵.

Sur les 2 millions de salariés de moins de 25 ans, seuls 160 000 jeunes ayant déjà travaillé deux ans pourraient bénéficier du RSA activité³⁶. La mise en place d'un mois de bourse supplémentaire pour les étudiants boursiers représente une augmentation annuelle de revenu de 100 à 400 euros et concerne environ 400 000 étudiants³⁷. 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 4 mois de cotisation peut concerner un nombre conséquent de chômeurs mais ceux-ci ne pourront prétendre qu'à 4 mois d'indemnisation chômage et devront retravailler 6 mois avant de pouvoir bénéficier à nouveau de l'ARE. De plus, les conditions mises à l'extension du RSA aux moins de 25 ans excluent de fait la quasi-totalité des jeunes actifs du bénéfice de la prestation. En effet, pour pouvoir bénéficier du RSA de base il faudra avoir travaillé 3 600 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 pourraient 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 4 mois de cotisation, le nombre de 300 000 jeunes chômeurs non indem-

34. « *Mon intention n'est pas d'instaurer un RMI jeunes, qui consisterait à en faire des assistés* », Nicolas Sarkozy dans son discours d'Avignon en septembre 2009, cité par *Le Figaro* du 30 septembre 2009.

35. Les deux mesures phare (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).

36. 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 partiel (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 activité si la condition de deux ans d'ancienneté dans l'emploi était levée.

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

nisés devrait être dépassé dès 2009 ; parmi eux, une part importante vit très probablement sous le seuil de pauvreté.

Conclusion

À 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 mises 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. À 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 imposables 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 même 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 de revenu 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 activité 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 chômage³⁸, il est probable que les 18-25 ans sont à la fois la catégorie d'âge la plus lar-

38. Rapport de l'OFCE pour l'ONPES.

gement 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 liée à l'emploi, mais ces protections couvrent bien 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 emploi (chômeurs ou étudiants), 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 indemnisés 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'insertion sociale pourraient avoir des effets durables sur le niveau de vie de la génération entrée sur le marché du travail durant la crise.

Références

- ALLÈGRE G., 2007, «Le RSA peut-il faire reculer la pauvreté?», *Clair & net@OFCE*, 26 juillet.
- Appel intersyndical à la manifestation du 19 janvier 2009.
- CASTEL R., 2009, «Le RSA, machine à fabriquer de la précarité», *Le Monde*, 25 juin.
- CEREQ, 2008, «Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture», *Bref*, n° 248, janvier.
- CERPHI, 2009, «Les glaneurs alimentaires, rapport d'étude qualitative», remis au Haut Commissaire à la Jeunesse le 9 janvier.
- COLLECTIF ALERTE, «Crise sociale. Les associations tirent la sonnette d'alarme», sur le site du Secours catholique.
- COMITÉ D'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS, «Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA», disponible sur www.rsa.gouv.fr.
- DARES (a), 2009, «Les tensions sur le marché du travail au premier trimestre 2009», *Premières informations, premières synthèses*, n° 29.1, DARES, Pôle emploi, juillet.
- DARES (a2), 2009, «Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en août 2009», *Premières informations, premières synthèses*, n° 39.3, DARES, Pôle emploi, août.
- DARES (b), 2009, «Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en juin 2009», *Premières informations, premières synthèses*, n° 31.1, DARES, Pôle emploi, juillet.
- DARES (c), 2009, «La structure des rémunérations en 2006», *Premières informations, premières synthèses*, n° 31.4, DARES, Pôle emploi, juillet.
- Décret n° 2008-1351 du 19 décembre 2008 instituant une prime de solidarité active, www.legifrance.gouv.fr.
- DESMARESCAUX S., «Rapport de la mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA», disponible sur www.rsa.gouv.fr.
- DGTPE, 2009, «Le revenu de solidarité active, principes de construction et effets attendus», *Trésor-Éco*, n° 61, juillet.

- FONDEUR ET MINNI, 2004, «L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail», *Économie et Statistique*, n° 378-379.
- FONDEUR ET MINNI, 2008, «L'accès des jeunes à l'emploi», *Données sociales 2006*, INSEE, 2006.
- HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE, Livre vert, «Reconnaître la valeur de la jeunesse».
- HAUT COMMISSARIAT AUX SOLIDARITÉS ACTIVES, 2009, «RSA et refonte des droits connexes locaux : signature unanime de la déclaration commune», communiqué du 16 juillet.
- HAUT COMMISSARIAT AUX SOLIDARITÉS ACTIVES, 2009, «RSA : une montée en charge conforme aux prévisions», communiqué du 31 août.
- « Indemnisation du chômage, la contribution de l'État amenée à augmenter », *Les Échos*, 21 août 2009.
- INSEE, « Enquête Emploi », INSEE.
- INSEE, 2009, « Les revenus et le patrimoine des ménages », Fiches thématiques sur les revenus, INSEE.
- Junod B., 2006, « Le CDD : un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas... mais pas pour tous », *Document d'étude*, n° 117, DARES, juillet.
- « Le contre-plan de relance du PS propose d'injecter 50 milliards d'euros dans l'économie », *Le Monde*, 22 janvier 2009.
- MIKOL F., RÉMY V., 2009, « L'effet du RSA sur l'équilibre du marché du travail », *Document d'étude*, n° 148, DARES, juin.
- MINISTÈRE DU BUDGET, conférence de presse concernant l'impôt sur le revenu 2009.
- OCDE, 2000, « Rendre le travail payant », *Revue de l'OCDE*, n° 31.
- ORLANDINI J., « La mise en place du RSA à la CAF des Bouches-du-Rhône en 2009 ».
- « Plan de relance », Dossier de presse sur le site Internet de l'Élysée.
- PREMIER MINISTRE, 2008, « Une prime de 200 euros versée dès avril aux ménages les plus modestes », communiqué de presse du 12 décembre.
- SAGLIO P., 2008, « Crise et Pauvreté », interview du président d'ATD Quart Monde, *Alternatives économiques*, n° 275, décembre.
- « Sommet social : 2,6 milliards d'euros pour les classes moyennes », *Le Monde*, 18 février 2009.