

# Le RSA : vers une réforme aux « dégâts collatéraux » inacceptables

Par Richard Lenoir\*

2 Juin 2008

*A la suite de son Haut-Commissaire aux solidarités actives, Martin Hirsch, le gouvernement s'est engagé dans une refonte des minimas sociaux. La réforme est en effet nécessaire. Le nouveau dispositif envisagé, le « revenu de solidarité active » (RSA), est une bonne réforme dans son principe. Mais sa mise en œuvre apparaît gravement défailante. C'est ce que démontre une série de travaux de chercheurs (Nicolas Duvoux, Dominique Méda, Hélène Périvier, Jean-Luc Outin, Serge Paugam), publiés dans le cadre de La Vie des Idées (<http://www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html>). Cette note en fait la synthèse politique et avance des contre-propositions.*

## 1. PRESENTATION : LE RSA, REFORME GLOBALE DES MINIMAS SOCIAUX

### 1.1 LE DISPOSITIF ACTUEL DES MINIMAS SOCIAUX EST CRITIQUABLE

Il présente trois défauts majeurs :

#### - **La complexité et l'illisibilité**

Il n'existe pas moins de neuf minimas sociaux en France : RMI, minimum vieillesse, « allocation adulte handicapé » (AAH), « allocation de solidarité spécifique » (ASS) pour les chômeurs en fin de droits, « allocation de parent isolé » (API)... C'est que, de manière générale, la pauvreté est traitée en France non pas en fonction des besoins de chacun mais en fonction du statut social des personnes. Seul le RMI revêt un caractère plus horizontal. En découle un système complexe, « compartimenté », opaque.

#### - **L'impuissance à lutter contre la pauvreté**

La pauvreté atteint un niveau préoccupant en France : en retenant le seuil habituellement utilisé par l'INSEE (revenu inférieur à 50% du revenu médian), les « pauvres » seraient entre 7 et 7,1 millions en France aujourd'hui – soit près de 12% de la population française<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source : Office national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

Au-delà de ce seuil quantitatif élevé, l'intensité de la pauvreté, en termes « qualitatifs », s'accroît. Deux tendances se développent.

D'une part, les « pauvres » deviennent de plus en plus pauvres. Notamment, le montant des minimas sociaux se dégrade par rapport au seuil de pauvreté. Le montant du RMI est ainsi passé de 70% de ce seuil en 1995 à seulement 60% en 2005.

D'autre part, le phénomène des « travailleurs pauvres » progresse. On peut parfaitement occuper un emploi sans que la rémunération qui en découle soit suffisante pour dépasser le seuil de pauvreté. C'est le cas en particulier pour le travail précaire (discontinu, à temps partiel), pour les indépendants, pour les familles monoparentales.

### **- Une « trappe à chômage »**

Le système des minimas sociaux français a un effet désincitatif sur le retour à l'emploi. L'écart entre les revenus du travail et ceux du non-emploi est jugé insuffisant par les économistes. Surtout, cet écart se réduit encore avec les effets de seuil fiscaux et sociaux, au point que le taux marginal de prélèvements fiscaux-sociaux a pu être supérieur à 100% dans un passé récent : pour un euro de revenu supplémentaire, le travailleur qui reprenait un emploi pouvait payer plus d'un euro de charges nettes supplémentaires ! Ces biais n'ont été qu'en partie corrigés. Par exemple, lorsqu'un allocataire du RMI gagne 1 € de salaire, son RMI diminue de 1 € ; son revenu global ne change pas et il n'a pas d'intérêt financier à travailler.

## **1.2. - LE RSA PROPOSE UNE REFORME EN PROFONDEUR**

### **- Le dispositif proposé**

Le RSA est une prestation sociale universelle garantissant un revenu minimum aux foyers à faibles revenus, et croissant avec les revenus d'activité.

Il vise à répondre aux défauts du système actuel, à travers un triple objectif :

1/ Simplifier le système.

Le RSA est une prestation universelle se substituant aux principales prestations « compartimentées » existantes : le RMI, l'API, la prime pour l'emploi (PPE) et peut-être l'ASS.

2/ Inciter les allocataires de minima sociaux à prendre des emplois.

Le revenu minimum garanti par le RSA serait croissant en fonction des revenus d'activité : ainsi, chacun serait assuré que la reprise d'un emploi ou l'évolution vers un emploi mieux rémunéré lui apporte une augmentation globale de ses revenus.

L'idée du RSA est que si une personne gagne 1 euro de salaire, son RSA ne diminuera que de 30 ou 40 centimes, de façon à ce que son revenu global augmente.

Pour les personnes n'ayant aucun revenu d'activité, le RSA aurait le niveau actuel du RMI (environ 450 € par mois pour une personne isolée). Pour une personne isolée gagnant 500 € par mois (soit un mi-temps payé au SMIC), le revenu garanti par le RSA pourrait être de 800 €. La personne recevrait donc une allocation différentielle de 300 € lui permettant d'atteindre un revenu de 800 € par mois. Le RSA pourrait être perçu par une personne isolée jusqu'à un revenu mensuel de 1300 €, soit 1,3 fois le SMIC.

3/ Faire baisser la pauvreté

Selon les estimations du Conseil d'orientation pour l'emploi, entre 3 et 5 millions de ménages pourraient percevoir le RSA.

Le RSA ne changerait rien pour les allocataires de minima sociaux sans emploi : il y serait égal au RMI. Le RSA améliorerait le pouvoir d'achat des « travailleurs pauvres » : temps partiels ; temps pleins discontinus ; temps pleins faiblement rémunérés, en particulier pour les familles monoparentales. Dans cette catégorie des « travailleurs pauvres », le RSA pourrait diminuer le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté de 1 million.

Ainsi le RSA fait-il « d'une pierre deux coups : non seulement il vient en aide aux travailleurs pauvres en leur assurant un complément de revenu mais, ce faisant, il encourage les pauvres à reprendre un emploi puisqu'il creuse l'écart entre les revenus du travail et ceux du non emploi » (Hélène Périvier, « Les victimes collatérales du RSA »).

### **- Les avancées du RSA**

Des politiques de valorisation du travail ont été poursuivies en France depuis des années. Y compris par la gauche : elle a créé en 1998 l'intéressement à la reprise d'activité des allocataires du RMI et en 2001 la prime pour l'emploi (PPE). Le RSA se distingue cependant à plusieurs égards des mesures antérieures.

D'une part, à la différence de l'intéressement qui ne dure qu'un an, le RSA est sans limitation de durée, en tout cas dans le projet initial de Martin Hirsch. Le Président de la République a évoqué le 24 avril la possibilité de le limiter dans le temps, ce qui en réduirait beaucoup le coût mais aussi l'impact sur la pauvreté.

D'autre part, le RSA est beaucoup plus ciblé que la PPE. Il apporte des compléments de revenu plus élevés (300 € par mois dans l'exemple précédent contre 150 € maximum pour la PPE) à un public plus étroit (la PPE couvre 8 millions de ménages). La conséquence est que 3 à 5 millions de ménages, à revenus modestes pour la plupart, perdraient plusieurs dizaines d'euros par mois si le RSA était créé selon le régime envisagé.

Enfin, le RSA a bénéficié d'une expérimentation avant sa généralisation. L'expérimentation a commencé fin 2007 dans une quarantaine de départements de toutes sensibilités. Le RSA expérimental ne concerne cependant que les allocataires de minima sociaux et pas les travailleurs pauvres.

## **II - ANALYSE CRITIQUE : UNE BONNE REFORME SUR LE PRINCIPE, AU RISQUE DE « DEGATS COLLATERAUX » INACCEPTABLES DANS SA MISE EN ŒUVRE**

### **2.1 – LE RSA EST UNE REFORME PROGRESSISTE DANS SON PRINCIPE**

Les trois objectifs du RSA sont légitimes.

On ne peut qu'être en accord avec les objectifs de simplification administrative et, surtout, de réduction de la pauvreté. La montée en puissance de la pauvreté, endiguée dans les années 1997-2002, a repris son cours de manière inquiétante. Nous assistons à une lente « re-polarisation » de la société entre riches et pauvres, que plusieurs décennies de massification des classes moyennes avaient effacée.

L'objectif d'incitation au retour à l'emploi, et de lutte contre les « trappes à chômage », est également légitime. L'activation des politiques sociales est au cœur d'une refondation progressiste de l'Etat-providence. Et il n'est pas acceptable que des personnes aux minima sociaux qui reprennent un emploi n'en tirent pas les fruits en termes de pouvoir d'achat. Il y a là un enjeu d'équité : pour les plus modestes, lors du retour à l'emploi, un euro de revenu supplémentaire fait l'objet d'une taxation confiscatoire, alors que le même euro supplémentaire pour les plus riches est défiscalisé, grâce au bouclier fiscal.

Soulignons enfin que le RSA faisait partie du programme présidentiel de Ségolène Royal.

## 2.2. MAIS LA MISE EN ŒUVRE DU RSA, TELLE QU'ENVISAGÉE À CE STADE, PRODUIRAIT DE GRAVES EFFETS PERVERS.

Du fait d'une mise en œuvre viciée, les objectifs de la réforme ne seraient pas atteints :

**- Le RSA, s'il améliore le pouvoir d'achat d'une frange de la population pauvre, plongerait des millions de « victimes collatérales » dans la pauvreté.**

Le RSA aurait une première victime, les classes populaires.

En supprimant la PPE pour financer le RSA, le gouvernement lèserait des millions de salariés des classes populaires (par exemple les couples de salariés payés au SMIC), qui perdraient entre 20 et 150 € par mois de PPE mais qui seraient trop « riches » pour toucher le RSA, centré sur les travailleurs pauvres. Faire supporter aux classes populaires, aux employés et aux ouvriers, le coût de la solidarité envers les plus pauvres est inacceptable. Dresser le « smicard » contre le « rmiste » est un jeu politique dangereux. Surtout aujourd'hui, où ce sont les classes populaires qui ont vu leur pouvoir d'achat le moins progresser.

## Le RSA aurait aussi une seconde victime, les populations exclues du retour à l'emploi.

Les populations aux minimas sociaux ne retrouvant pas un emploi ne bénéficieront pas du RSA. Or, on l'a vu, leurs revenus baissent : le rapport entre RMI et SMIC n'a cessé de se dégrader depuis 1988. L'Observatoire national de la pauvreté confirme que l'intensité de la pauvreté augmente pour ces populations. Il est même probable que le financement du RSA passe également par un redéploiement des politiques sociales les concernant et accroisse encore leur pauvreté.

Cet abandon des plus démunis est assumé. Il correspond au rejet par ce gouvernement de l'« assistantat ». Pour lui, les minima sociaux liés à l'assistance sont trop élevés. Il faut trier le bon grain de « la France qui se lève tôt » de l'ivraie des « assistés ». C'est à cette aune qu'il faut interpréter les propos de Martin Hirsch quand celui-ci insiste « *sur le fait que seules les personnes qui travaillent bénéficieront d'un surcroît de prestations par rapport à la situation actuelle* » et sur celui que pas un centime n'ira vers l'inactivité.

Les progressistes doivent rejeter cette analyse. S'il y a des « assistés », des « tricheurs » qui profitent du système et devraient légitimement être sanctionnés, ils ne se confondent en aucun cas avec les populations aux minimas sociaux. Et, contrairement à une idée reçue, les minima sociaux français ne sont pas trop élevés ; ils sont au contraire parmi les moins généreux d'Europe. Le revenu garanti à une personne isolée est égal en France à 45 % du revenu médian<sup>2</sup>, contre 50 % en Autriche, 60 % en Suède, au Danemark ou en Finlande, et 75 % au Royaume-Uni<sup>3</sup>. L'intensification de la pauvreté chez les plus pauvres est en passe de devenir une exception française.

Au total, la réforme du RSA augmenterait le pouvoir d'achat d'une petite frange de ménages pauvres (les « travailleurs pauvres »), au détriment de ceux qui se trouvent juste en-dessus et juste en-dessous. Cette frange est celle pour qui un surplus de revenus entraînerait un basculement au-dessus du seuil de pauvreté : le RSA vise avant tout un traitement statistique de la pauvreté.

### **- Le RSA n'améliorera pas le retour à l'emploi.**

Le RSA ne considère l'incitation au travail que sous l'angle monétaire. Or seuls 1% des allocataires de minimas sociaux indiquent la « désincitation monétaire » comme un facteur déterminant dans leur refus de poste. Certains prennent même une activité en perdant de l'argent. Les conséquences financières du retour à l'emploi, le plus souvent, ne sont pas anticipées. Surtout, elles sont secondaires par rapport à la valeur

<sup>2</sup> En tenant compte des aides au logement servies à la grande majorité des allocataires de minima sociaux.

<sup>3</sup> Les aides au logement couvrant la quasi-totalité des charges dans ce pays.

symbolique du retour à l'emploi, qui permet d'échapper à l'effet de stigmatisation et au sentiment de dépendance liés à l'inactivité.

Le RSA permet donc d'améliorer les conditions financières du retour à l'emploi, mais il ne facilite pas lui-même ce retour. Ce sont d'autres politiques qui y contribuent.

Il s'agit d'abord des politiques liées aux contraintes logistiques des familles, notamment des mères : gardes d'enfant, transports. Rien n'est fait dans ces domaines.

Il s'agit ensuite de l'activation des politiques d'emploi, autour du concept de « sécurité sociale professionnelle » : suivi individualisé, supports logistiques pour la recherche d'emploi – ce qui renvoie aux moyens de la nouvelle agence pour l'emploi ; réforme de la profession professionnelle. Les contrats aidés, pour permettre le retour à l'emploi des populations faiblement employables, doivent aussi être développés. Ces sujets ont été abordés dans le « Grenelle de l'insertion ». Mais leur financement est improbable, Eric Woerth ayant déclaré à plusieurs reprises que le RSA devait être financé par « redéploiement » au sein des politiques sociales.

Notons d'ailleurs que le RSA ne se situera pas, en pratique, dans cette logique d'activation. Il est en effet prévu de confier sa gestion aux caisses d'allocation familiale, dans une logique de droits sociaux passifs, et non à la nouvelle agence pour l'emploi.

Il s'agit enfin des politiques visant à améliorer la qualité des emplois. Le risque est grand en effet que le RSA suscite le développement de l'emploi précaire et de la modération salariale, en compensant les conséquences financières. Le RSA constituerait ainsi une « trappe à précarité et à bas salaires ». De manière symptomatique, le département de l'Eure a pu donner comme consigne dans le cadre de l'expérimentation du RSA « d'encourager les petites reprises d'emploi, de quelques heures à peine ». C'est pourquoi le RSA ne trouve sa validité que s'il s'accompagne d'une politique du travail décent, agissant sur les causes de la pauvreté au travail sans se contenter de la compenser.

### III - ELEMENTS DE CONTRE-PROPOSITION : POUR UN RSA PROGRESSISTE

Un RSA progressiste aurait cinq caractéristiques :

**- Un financement de solidarité par la remise en cause des cadeaux fiscaux accordés aux ménages les plus aisés.**

Le financement du RSA par les classes populaires est inacceptable. Une seule solution fait sens pour financer le RSA : l'abrogation de tout ou partie du paquet fiscal, qui a fléchi l'intégralité des marges budgétaires - 15 milliards d'euros – vers les ménages les plus favorisés. En 1988, le gouvernement de Michel Rocard avait créé l'ISF pour financer le RMI. En 2008, il suffirait de supprimer le bouclier fiscal et de plafonner plus strictement les gains liés aux mesures sur les droits de succession et sur les intérêts d'emprunt immobilier pour financer le RSA à des conditions décentes.

**- Un champ large qui élève aussi le niveau de vie des ménages les plus démunis.**

La philosophie du RSA est de cibler les travailleurs pauvres. Ce ciblage prioritaire est légitime mais il ne doit pas avoir pour corollaire l'abandon des populations exclues du marché du travail. Un RSA progressiste augmenterait le « plancher » des minimas sociaux pour rejoindre la moyenne européenne (autour de 600 € contre 450 € aujourd'hui).

**- Une politique d'accompagnement actif de retour à l'emploi.**

Le RSA ne doit pas être une réforme « sèche » mais intégrée dans un dispositif global de retour à l'emploi : « sécurité sociale professionnelle » ; service public de la petite enfance ; politique des transports ; contrats aidés...

**- Une gestion du RSA par la nouvelle agence pour l'emploi.**

Le RSA doit être un élément d'une politique active de retour à l'emploi au sein du dispositif de sécurité sociale professionnelle.



- ***Une politique de lutte contre le travail précaire.***

Pour éviter que le RSA ne constitue une « trappe à précarité », le travail subi à temps très partiel doit être fermement découragé. Par exemple par des majorations pénalisantes de cotisations sociales, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Aux Pays-Bas, le travail à temps très partiel ne peut être que volontaire : tout travailleur à temps très partiel a droit de travailler plus s'il le désire et son employeur ne peut le lui refuser que pour motifs économiques sérieux.

---

**LE RSA EST UNE BONNE REFORME DANS SON PRINCIPE.**

La mise en œuvre, telle qu'elle se profile, serait contre-productive, tant les « dégâts collatéraux » (pour reprendre la formule d'Hélène Périvier) seraient importants.

Martin Hirsch ne peut ignorer cette réalité. Le rapport Hirsch, d'ailleurs, se situait bien loin de ces errements. Le Haut Commissaire a-t-il les moyens de reprendre la main ? Et dans le cas contraire, ne doit-il pas en tirer les conséquences politiques ?