La place du RMI dans le système des minima sociaux

Hélène Périvier

▶ **To cite this version:**

Hélène Périvier. La place du RMI dans le système des minima sociaux. 2008. hal-00973055

HAL Id: hal-00973055

https://sciencespo.hal.science/hal-00973055

Preprint submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

OFCE

Document de travail

" La place du RMI dans le système des minima sociaux "

N° 2008-08
Mars 2008

Hélène Périvier
(OFCE)

Observatoire Français des Conjonctures Économiques
69, Quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
E-mail: ofce@ofce.sciences-po.fr Web: http://www.ofce.sciences-po.fr

La place du RMI dans le système des minima sociaux

Hélène Périvier[1]

OFCE

Les minima sociaux sont des prestations sociales non contributives qui visent à garantir un revenu minimum aux personnes ayant de faibles ressources. Outre le revenu minimum d'insertion (RMI), le système français comprend huit autres dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'outre-mer. Les autres pays d'Europe offrent un nombre limité de minima sociaux. Cette singularité de la France est le résultat d'une construction progressive, au fur et à mesure de la reconnaissance par la société des difficultés particulières auxquelles sont exposées certaines catégories de population (personnes âgées, invalides, handicapées, parents isolés, veuves…)[2].

Le RMI constitue le dispositif le plus lourd tant en termes de coût, il représentait 6 milliards d'euros en 2006, qu'en termes de personnes concernées, puisque presque 40 % des 3,5 millions d'allocataires de minima sociaux perçoivent le RMI. Il joue le rôle particulier de filet de sécurité pour les personnes qui ne peuvent prétendre à aucun autre minimum social. Le droit au RMI est ouvert sous les seules conditions de ressources, de résidence légale sur le territoire et d'âge (25 ans ou plus, cette condition d'âge ne jouant pas si la personne a au moins un enfant à charge, né ou à naître). En contrepartie, la personne doit s'engager dans un processus d'insertion ; la collectivité s'engage à l'accompagner dans cette démarche. Dans le cadre de la décentralisation du RMI opérée en 2004, les départements, qui assuraient déjà les actions d'insertion, se sont vus attribuer le pilotage de l'allocation, sachant que la gestion du RMI est toujours assurée par les caisses d'allocations familiales et la MSA. La logique de « réciprocité » ou de « contrepartie », déjà présente dans le dispositif initial du RMI, a été réaffirmée dans le cadre de cette réforme. Une orientation plus axée sur l'emploi a, en effet, été initiée : le contenu du contrat d'insertion et notamment les différentes

1. Je remercie Michèle Lelièvre et Emmanuelle Nauze-Fichet pour les précisions qu'elles ont apportées à ce texte, je reste néanmoins seule responsable de son contenu.

actions (article L. 262-38 du CASF) pouvant faire l'objet de ce contrat ont été revus en ce sens. Enfin, la création du revenu minimum d'activité (RMA), qui y est associée, est emblématique de cette orientation. Cette idée de « contrepartie » à l'aide sociale ne cesse de faire son chemin, et est désormais envisagée pour l'allocation de parent isolé (API)[3].

Depuis la création du RMI en 1988, les débats sur une simplification de l'ensemble du système des minima sociaux se sont constamment renouvelés, avec une acuité particulière ces dernières années. La complexité du dispositif, son manque de lisibilité, certaines inégalités de traitement entre les bénéficiaires liées aux différentes aides attribuées selon le statut et non selon les revenus sont pointées. Ces critiques et propositions alimentent la réflexion sur la pertinence d'un système unifié de minima sociaux d'insertion, intégrant à la fois le RMI, mais aussi l'API et l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Cet article vise précisément à éclairer cette question et à en souligner les enjeux et les limites.

Le RMI et les autres minima sociaux dits « d'insertion »

Les principaux minima sociaux qui s'adressent à des personnes « en âge et en capacité supposée de travailler » sont le RMI, l'ASS et l'API, avec respectivement, à la fin 2006, 1,3 million, 400 000 et 200 000 allocataires. L'ASS, créée en 1984, couvre les chômeurs en fin de droits et justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur dernier contrat de travail. L'API, créée en 1976, concerne les personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Mais contrairement au RMI et à l'ASS, cette allocation est temporaire : si le plus jeune enfant à charge a plus de trois ans, l'allocation est versée pendant un an au maximum à compter de la situation d'isolement, sinon elle est versée jusqu'à ses trois ans (API « longue »)[4].

---

2. Voir par exemple l'historique présenté dans Létard [2005].
3. http://www.senat.fr/rap/l06-158/l06-1586.html
4. L'API courte est versée pendant un an à compter du fait générateur, à savoir par exemple la séparation ou le veuvage. Elle permet à la personne, qui se retrouve subitement isolée et qui a des enfants, de faire face à cette nouvelle situation. Le plus souvent, il s'agit de séparation. L'API longue représente 83 % des bénéficiaires, selon la CNAF.

Des objectifs spécifiques à chaque dispositif

La juxtaposition successive de dispositifs sociaux a cherché à répondre aux plus près aux besoins de la population et à s'adapter aux évolutions socio-économiques qui engendrent de nouvelles situations de précarité et de pauvreté[5]. En particulier, les minima sociaux API, ASS et RMI ont été créés pour venir en aide aux personnes en grandes difficultés financières mais qui le sont pour des raisons différentes ; ainsi le traitement et les contreparties exigées des allocataires divergent.

L'API vient en aide aux personnes qui élèvent seules un ou plusieurs enfants, dont l'un de moins de trois ans pour l'API longue. Elle est l'aboutissement de la reconnaissance de la monoparentalité dans les années 1970. Les parents isolés sont souvent dans des situations fragiles et basculent facilement dans la pauvreté. Dès sa création, l'objectif de l'API est équivoque. Elle est un soutien financier apporté aux mères de jeunes enfants en attendant que celles-ci puissent trouver un emploi et devenir autonomes. Mais en même temps aucun dispositif d'insertion dans l'emploi n'y est attaché, ce qui la rapproche, du moins dans ces fondements, d'une allocation parentale offerte sous condition de ressources aux seules familles monoparentales. Dans ce cas, son but serait de permettre à la mère de ne pas travailler le temps que l'enfant soit scolarisé. À l'instar de l'allocation parentale d'éducation, elle serait alors un moyen d'assurer la garde des jeunes enfants – à moindre frais pour la collectivité [Curraize et Périvier, 2007].

L'ASS vise spécifiquement les chômeurs en fin de droits généralement plus âgés. Le développement du chômage de longue durée a contribué à affaiblir le dispositif d'assurance chômage conçu au départ pour couvrir la perte d'emploi durant une période limitée. L'introduction de l'ASS en 1984 permet de garantir un revenu minimum pour les personnes ayant épuisé leurs droits assurantiels. Elle est administrée par l'Unedic, organisme qui gère le système d'indemnisation chômage, *via* sa branche « solidarité » et elle est financée par l'État.

Enfin, le RMI est venu compléter l'ensemble du système de protection sociale garantissant à tous un revenu minimum, et en particulier aux personnes n'ayant pas pu accéder à l'emploi pour acquérir des droits aux allocations chômage. Antérieurement à

5. Par exemple, l'instauration du minimum vieillesse a permis de limiter la pauvreté des personnes âgées.

1988, ce rôle était joué par l'aide départementale, puis avec la création du RMI, cette aide a pu être généralisée, systématisée et uniformisée sur l'ensemble du territoire pour faire face aux situations d'exclusion, dont celles engendrées par un marché du travail atone.

Alors que l'API relève de la politique familiale, la montée en charge des deux autres minima sociaux est en partie le résultat du chômage de masse. Par nature, ces allocations concernent des populations ayant des caractéristiques et des besoins différents. L'allocataire de l'API est sans surprise le plus souvent une femme jeune (61 % ont moins de 30 ans), avec un ou plusieurs enfant(s) en bas âge, alors que plus de la moitié des allocataires du RMI et de l'ASS n'ont pas d'enfant à charge. Six allocataires du RMI sur dix vivent seuls, sans conjoint ni enfant. Les allocataires de l'ASS sont plus âgés (la moitié a plus de 50 ans) que ceux du RMI (un cinquième a plus de 50 ans). Ces différents profils reflètent le choix de créer des allocations spécifiques permettant de répondre à des situations précises et donc de cibler des publics particuliers, le RMI étant la seule garantie de revenu à vocation universelle.

Cette pluralité d'objectifs conduit à l'instauration d'autant de statuts qu'il existe d'allocations : chaque statut est attaché à un ensemble de droits et de devoirs qui lui sont propres.

Des inégalités de traitement

Le processus de juxtaposition des minima sociaux a engendré un ensemble de règles complexes concernant les procédures de calculs des allocations, des montants attribués et de ce qu'on appelle les « droits connexes »[6].

Si le RMI est venu généraliser l'aide sociale, il reste néanmoins qu'une partie de la population échappe à ce dernier filet de sécurité : les jeunes adultes de moins de 25 ans n'ayant pas d'enfant à charge, même s'il existe depuis 1989 des aides facultatives à l'insertion des jeunes populations en difficulté. Or, les jeunes non qualifiés sont souvent issus de familles modestes et sont davantage touchés par le chômage. Ils ont

6. Il s'agit de droits indirects (exonérations fiscales, droits sociaux, accès à la CMU…) auxquels le fait d'être allocataire de tel ou tel minimum social donne accès.

du mal à s'insérer rapidement sur le marché du travail et ne peuvent donc acquérir facilement des droits sociaux leur ouvrant l'accès aux allocations chômage. Ils restent alors à la charge de leurs parents, lorsque cela est possible. À la différence de la France, un certain nombre de pays européens n'imposent pas de limite d'âge à leur minimum social, mais leur adossent souvent, pour certains d'entre eux, des obligations de recherche active d'emploi particulièrement contraignantes (Horusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006).

Les trois dispositifs sont des allocations différentielles[7] : elles viennent compléter les ressources de l'allocataire à hauteur du montant maximal versé. Ceci implique de définir clairement les ressources prises en compte pour leur calcul. Pour l'API, seules les ressources du parent isolé sont comptées : une mère isolée vivant chez ses parents peut donc percevoir l'API, même si elle bénéficie d'une solidarité familiale, à ceci près qu'on déduit le forfait logement de son allocation puisqu'elle est logée à titre gratuit (soit 106 euros si elle a un seul enfant à charge). Pour le RMI, c'est l'ensemble des ressources du foyer qui est pris en compte dans le calcul de l'allocation. Cependant, la définition de « foyer » retenue par l'administration sociale (à savoir l'intéressé, son conjoint ou concubin et toutes les personnes à sa charge de moins de 25 ans) est assez restrictive et peut aboutir à ce qu'un allocataire soit considéré comme isolé par l'administration bien que vivant toujours dans un ménage de plusieurs personnes[8]. Ainsi, près de la moitié des allocataires isolés au sens de l'administration sociale cohabitent avec d'autres personnes ; beaucoup sont des enfants qui vivent chez leurs parents : ils bénéficient donc également d'une solidarité familiale [Lhommeau, 2001]. Pour l'ASS le dispositif est mixte puisque l'allocation est individuelle mais elle est assortie d'une condition de ressources portant sur l'ensemble des revenus du ménage auquel l'allocataire appartient.

À cela s'ajoutent des différences concernant la nature des ressources prises en compte dans le calcul des minima sociaux. Par exemple, comme cela est souligné dans le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004,

7. Pour l'ASS, l'allocation est forfaitaire au-dessous d'un seuil de ressources (580 euros par mois pour une personne seule, 1 161 euros par mois pour un couple) et différentielle entre ce seuil et le plafond de ressources (1 016 euros par mois pour une personne seule, 1 596 euros par mois pour un couple).
8. Un enfant qui n'est plus à charge, au sens administratif du terme, n'est pas considéré comme appartenant au même foyer que ses parents. Par exemple, s'il est âgé de plus de 25 ans et sans

les pensions alimentaires versées par l'allocataire sont déduites du calcul des ressources de l'ASS mais pas du RMI (ONPES 2003-2004).

De même, les montants de base versés sont variables selon les allocations (tableau 1). Le RMI est le moins généreux. Pour chaque personne à charge supplémentaire, les montants versés sont en outre différents et ceci est source d'incohérences au détriment des allocataires du RMI. En particulier, un parent isolé ayant un enfant de moins de trois ans perçoit l'API ; avec un enfant supplémentaire il perçoit jusqu'à 935 euros par mois, selon ses ressources, mais dès que son benjamin atteindra l'âge de quatre ans, n'ayant alors plus droit à l'API, il touchera au maximum 794 euros au titre du RMI[9]. Certes, la présence d'un enfant de moins trois ans implique un surcoût pour le parent, mais l'allocation supplémentaire attribuée pour les frères et sœurs de cet enfant devrait être indépendante de l'âge du benjamin. Ainsi, bien qu'ayant la même charge de famille, l'allocataire de l'API perçoit une allocation supérieure au RMI. Mais ceci est momentané puisque l'API n'est versée que temporairement.

Pour des revenus inférieurs à 580 euros par mois pour une personne seule, l'ASS n'est pas une allocation différentielle, ce qui implique que malgré un montant maximal inférieur à celui du RMI, l'ASS est un dispositif plus avantageux : l'allocataire peut toucher 435 euros par mois tant que son revenu mensuel global reste inférieur à 580 euros (contre un revenu maximum de 441 euros pour le RMI). Pour des revenus compris entre 580 euros et 1016 euros, l'ASS devient différentielle.

---

ressource, il est éligible au RMI bien que vivant chez ses parents ; il est considéré comme isolé par l'administration sociale.

9. À partir du troisième enfant, la différence s'amenuise puisque pour chaque enfant supplémentaire à charge quel que soit son âge, l'allocataire de l'API perçoit environ 187 euros alors qu'une personne au RMI touche 176 euros.

Tableau 1 : Niveau mensuel des minima sociaux selon la configuration familiale

Barèmes au 1er juillet 2007, en euros

	RMI	API	ASS	AAH
Célibataire	441	561[a]	435	621
Parent isolé, 1enfant	661	748	435	621
Couple	661	_	435	621
Couple, 1 enfant ou parent isolé 2 enfants	794	935	435	621
Nombre d'allocataires [b]	1 279	218	393	804
Coût global [d]	6,2	1,0	2,1 [c]	5,2

a. Femme enceinte.
b. En milliers, au 31 décembre 2006.
c. Donnée sur le champ de la France métropolitaine (hors Dom).
d. En milliards d'euros, en 2006.
Sources : CNAF, MSA, UNEDIC, DREES.

Enfin, à chaque dispositif sont associés des droits sociaux et fiscaux, appelés droits connexes, auxquels s'ajoutent les aides extralégales accordées au niveau local [Anne et L'horty, 2002]. Ces dernières sont laissées à la discrétion du département ou de la commune et conduisent à des disparités territoriales dans ce domaine. Parmi les droits connexes, on trouve par exemple l'acquisition des droits à la retraite qui est associée à l'ASS, ce qui n'est pas le cas des autres minima sociaux. De même, le RMI ou l'API ne sont pas soumis à la CSG, alors que l'ASS l'est. En outre, les personnes touchant le RMI sont exonérées de taxe d'habitation. L'accès à la santé leur est facilité puisqu'ils sont exonérés de cotisations pour la couverture maladie universelle (CMU) et ont droit gratuitement à la CMU complémentaire (CMUC). D'autres droits sont attribués directement en fonction du statut : la prime de Noël, la tarification sociale du téléphone, l'exonération de la redevance audiovisuelle… [Létard, 2005]. C'est au statut de « RMiste » qu'est attaché le plus de droits connexes. Mais cet avantage doit être

relativisé : le RMI est le minimum social dont le montant est le plus faible et les conditions de ressources ouvrant l'accès à ces droits sont le plus souvent supérieures à son niveau maximal (hors période d'intéressement qui est limitée dans le temps). Ainsi, les allocataires du RMI y seraient dans la plupart des cas éligibles du simple fait de la faiblesse de leurs ressources. Inversement, si l'API n'offre pas directement un accès à la santé gratuite, ou à l'exonération de la taxe d'habitation, ses allocataires y sont de fait éligibles, puisque leurs ressources sont inférieures aux conditions de ressources ouvrant l'accès gratuit à cette prestation (lorsque l'allocataire n'est pas en intéressement) [10]. En revanche, le plafond de ressources de l'ASS est supérieur au seuil d'attribution de la CMUC[11], c'est pourquoi, même si le montant de l'ASS est inférieur au seuil requis pour bénéficier de la CMUC, certains allocataires (personne isolée, couple sans enfant) peuvent avoir des revenus supérieurs au seuil CMUC et ne pas y être éligibles de fait. Néanmoins, les travailleurs dont les revenus sont juste au-dessus des seuils de ressources restent pauvres, ou presque pauvres au sens statistique ; or, ils échappent à ces aides, le plus problématique étant l'accès à la santé gratuite. Par exemple, une personne au SMIC à temps plein élevant seule un enfant n'y est pas éligible, si elle n'est pas affiliée à une caisse complémentaire par son employeur.

Au final, l'empilement successif des différents minima sociaux, intervenu à la marge des régimes assurantiels, a cherché à s'ajuster au plus près à la situation des individus en difficulté. En retour, cela engendre une construction institutionnelle forcément complexe, pas toujours lisible et parfois inique à mesure que les réformes sont intervenues pour modifier de manière sectorielle certains paramètres de politiques sociales sans les inscrire dans une cohérence d'ensemble du système [Lafore, 2007]. Une première piste de simplification et de rationalisation de l'aide à la pauvreté consiste à harmoniser certains pans de ces dispositifs. Une solution plus radicale serait de les

10. Par exemple, si l'exonération de la taxe d'habitation est automatique pour les allocataires du RMI, elle est attribuée à toute personne dont les ressources sont inférieures à 9 437 euros par an, soit 786 euros par mois.

11. La CMUC permet de fournir une couverture complémentaire gratuite à toute personne résidant en France de manière stable et régulière sous conditions de ressources. L'ouverture des droits est conditionnée par le dépôt d'une demande auprès d'une caisse d'assurance maladie qui permet de déterminer si les ressources des douze derniers mois précédant la demande sont inférieures au plafond requis. Le plafond de ressources, de 598 euros mensuels pour une personne au 1er juillet 2007, varie selon la composition du foyer. Il est majoré de 50 % pour la deuxième personne et d'environ 20 % à partir de la troisième personne. Le demandeur doit choisir si les prestations seront gérées par une caisse d'assurance maladie ou un organisme complémentaire ayant indiqué vouloir assurer cette gestion.

fusionner : il s'agirait de créer une allocation ayant pour but de lutter contre la pauvreté et de favoriser le retour à l'emploi de tous les allocataires quelle que soit leur situation socioéconomique ; une telle allocation traiterait uniformément les individus : un même montant, pour un même statut et les mêmes devoirs, indépendamment des situations dans lesquelles ils se trouvent.

Harmoniser, voire fusionner les minima sociaux d'insertion ?

Depuis la décentralisation du RMI, plusieurs rapports se sont penchés sur la question du rapprochement des trois minima sociaux que sont l'API, l'ASS et le RMI [Létard, 2005 ; Mercier et Raincourt, 2005 ; Wauquiez, 2005]. Deux réformes récentes ont, par ailleurs, homogénéisé le fonctionnement de ces dispositifs, avec pour objectif d'améliorer le retour à l'emploi de leurs bénéficiaires : la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Une proposition de loi déposée en 2007 par la sénatrice Valérie Létard étend l'obligation de signature d'un contrat d'insertion aux allocataires de l'API et de l'ASS, ceci parmi un ensemble de mesures d'harmonisation des droits attachés aux minima sociaux.

Une harmonisation souhaitable mais complexe

La complexité du système peut porter atteinte au consensus social relatif au système des prestations sociales, puisqu'il peut être perçu comme incohérent voire inique. Pour y remédier, une solution consisterait à harmoniser les trois dispositifs sur des points précis.

En premier lieu, les définitions des ressources prises en compte dans l'attribution des minima sociaux et des droits qui leur sont associés pourraient être remises à plat pour être uniformisées et clarifiées. Cela exige au préalable de recenser l'intégralité des différences de traitement pour opérer un toilettage du dispositif, or ces disparités sont difficiles à recenser de façon exhaustive [ONPES, 2003-2004].

En second lieu, les montants attribués pourraient être homogénéisés. Le RMI est nettement plus faible que les deux autres allocations (tableau 1). Mais il serait

socialement insoutenable de proposer un alignement vers le bas : cela reviendrait à dégrader la situation des bénéficiaires de l'API et de l'ASS (plus de 600 000 allocataires seraient concernés). À l'opposé, une harmonisation par le haut irait à contre-courant de la tendance dominante qui exige un creusement de l'écart entre les revenus sociaux et ceux du travail afin de limiter le risque de désincitation à travailler. La question est donc complexe. En revanche, les suppléments pour enfants à charge pourraient être facilement harmonisés.

Enfin, concernant les devoirs des allocataires, le contrat d'insertion pourrait être généralisé. Si l'opinion publique ne remet pas en cause l'existence des minima sociaux, l'exigence d'une contrepartie se renforce ; la nature de cette contrepartie est majoritairement vue comme la recherche active d'un emploi ou d'une formation, plutôt que comme l'obligation d'accepter un emploi. Bien que son rôle soit pluriel par nature, le RMI est un transfert social qui, entre autres, est censé couvrir en dernier recours le risque de non-emploi auxquels les individus sont exposés. Il est assorti d'un volet insertion qui vise à aider les personnes à retrouver un emploi dans le cadre d'un parcours progressif. L'allocataire du RMI est tenu de signer ce contrat d'insertion, même si dans les faits ce n'est pas souvent le cas. L'allocataire de l'ASS doit quant à lui rechercher de manière « active » un emploi (les allocataires de l'ASS âgés de 55 ans ou plus peuvent toutefois être dispensés de recherche d'emploi s'ils en font la demande). En revanche, les titulaires de l'API ne sont pas astreints à une contrepartie, aucun processus d'insertion systématique n'étant associé au dispositif. Ceci tient à la nature même de cette allocation qui permet de faire face à la nouvelle situation familiale : ses bénéficiaires, souvent jeunes, ne perçoivent pas leur insertion dans le monde du travail comme une priorité immédiate. Pour ces allocataires, la recherche d'emploi est différée. Si l'API est assortie du même mécanisme d'intéressement que le RMI en cas de reprise d'emploi, les allocataires s'y retrouvent moins souvent que ceux du RMI également « parents isolés » (4,4 % pour l'API longue, 8,5 %pour l'API courte, contre 12,5 % pour le RMI au 31 décembre 2003), ce qui s'explique en partie par leurs caractéristiques particulières : elles ont à charge un enfant en bas âge, ce qui rend l'accès à l'emploi plus difficile en terme d'organisation et plus coûteux du fait de la pénurie chronique de mode de garde [CNAF, 2005]. L'absence de volet d'insertion pour l'API réduit les chances d'accès à l'emploi des bénéficiaires : à la fin de l'API longue, plus de quatre allocataires sur dix se retrouvent au RMI, et les sorties des minima

sociaux sont souvent dues à une remise en couple (37 % des anciennes allocataires de l'API sorties des minima sociaux vivent en couple). De même, les sorties anticipées (avant la fin de droit) sont souvent dues à cette même raison [Pla, 2006]. Un contrat d'insertion, tel que celui associé au RMI, constituerait une aide importante pour les allocataires mais il n'est pas le garant du retour à l'emploi. En effet, la présence de jeunes enfants au sein des familles est un frein à l'accès à l'emploi des allocataires. Rappelons que moins de 10 % des enfants de moins de trois ans sont gardés en crèche, et les deux tiers le sont par l'un des parents (la mère, le plus souvent). Un investissement dans les services de prise en charge de la petite enfance à la hauteur des besoins est sans doute une condition nécessaire, certes pas suffisante, à l'insertion des allocataires de l'API dans l'emploi. Il est à signaler, toutefois, que conscient de ces difficultés, le législateur a prévu dans le cadre de la loi du 23 mars 2006 un accès prioritaire aux crèches.

Les enjeux et risques d'une éventuelle fusion

Au-delà de l'harmonisation, l'idée d'une fusion des trois minima sociaux a été avancée afin de simplifier le système pour le rendre plus compréhensible pour les allocataires et plus facile à gérer. Cela implique de remettre à plat les montants et les procédures d'attribution, ce qui ne va pas sans difficultés [Périvier, 2006].

En premier lieu, la diversité des montants perçus est problématique. Les propositions de création d'une allocation unique d'insertion consistent à prévoir la fusion des dispositifs sans harmoniser les montants des allocations. Dans ce cas, par exemple, une mère isolée ayant un enfant de moins de trois ans à charge continuerait de percevoir 748 euros par mois, tandis qu'un ex-allocataire du RMI célibataire vivrait avec 441 euros. Une fusion avec l'ASS est plus difficile à envisager du fait de son mode de calcul complexe et trop différent des deux autres régimes. Ce type de fusion ne permettrait sans doute pas de simplifier le dispositif mais risquerait au contraire de le rendre plus opaque dans la mesure où les raisons pour lesquelles les montants perçus diffèrent ne seraient plus explicites.

En deuxième lieu, une fusion des minima sociaux pose la question de l'unité de base retenue pour le calcul de l'allocation : nous avons vu que le RMI se fondait sur le foyer,

alors que l'API, et dans une certaine mesure l'ASS, fonctionnent sur un mode individuel. Créer une allocation unique qui adopterait un mode de calcul comme celui du RMI, c'est-à-dire sur une base familiale, soulève la question de l'incitation à travailler pour les membres du ménage, en particulier pour la femme mariée : par exemple, le passage de l'ASS à une allocation familialisée pourrait inciter la conjointe de l'allocataire à réduire son activité afin de permettre au couple d'être éligible au nouveau dispositif ; alors que dans le système actuel, le bénéficiaire de l'ASS perçoit son allocation indépendamment des revenus d'activité de son conjoint, dans la limite du plafond de ressources[12]. À l'opposé, créer une allocation unique sur le modèle de l'API conduirait à individualiser le système, ce qui contribuerait à alourdir le coût de l'aide sociale. En outre, cela pourrait être préjudiciable à l'emploi féminin : une femme inactive, dont le conjoint est en emploi pourrait prétendre à l'allocation puisqu'étant sans ressources propres elle serait moins incitée à travailler, ceci d'autant plus qu'elle a des enfants.

En troisième lieu, lors de la reprise d'un emploi certains allocataires de minima sociaux bénéficient d'une mesure d'intéressement qui leur permet de cumuler tout ou partie de leur allocation avec leur revenu d'activité pendant une année. Ce dispositif permet de lisser les revenus dans le temps et limite l'effet de seuil qui peut désinciter la personne à reprendre un emploi si son salaire est faible au regard de l'allocation qu'elle perçoit en étant inactive. L'API et le RMI offrent le même système d'intéressement alors que celui associé à l'ASS est différent. Une fusion exigerait donc d'harmoniser ces dispositifs. Toutefois, la loi « relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux », instituée en 2006, a rapproché les systèmes pour les reprises d'emploi supérieures à 78 heures par mois.

Enfin, la création d'une allocation unique soulève la question de sa gouvernance. Depuis 2003, le RMI a été décentralisé, il relève désormais de la compétence des départements, alors que l'API et l'ASS sont financées par l'État et sont gérées l'une par les CAF et les CMSA et l'autre par les Assedic.

Ainsi, la fusion du RMI avec l'API et l'ASS présente des problèmes de mise en œuvre importants. En outre, elle revient à ignorer la spécificité de chaque groupe d'allocataires

12. Soit 1 596,10 euros par mois pour un couple.

au nom d'une plus grande lisibilité du système : les allocataires de l'API auraient le même statut que les allocataires du RMI ou de l'ASS. Or, les allocataires de l'API se perçoivent comme bénéficiaires d'une politique familiale et se sentent reconnues en qualité de « mères » [Aillet, 1998] (99 % sont des femmes). La perception qu'en ont les allocataires illustre bien cette ambiguïté dans les objectifs : certaines voient l'allocation comme la légitimation de leur inactivité due à leur rôle de mère, d'autres la perçoivent comme une aide essentielle leur permettant de chercher un emploi et un mode de garde pour leur enfant dans de meilleures conditions [Aillet, 1998]. Les allocataires de l'ASS se disent spontanément « chômeurs » ; même découragés et en situation précaire, ils ne se déclarent pas spontanément comme « pauvres » [Outin, 2000]. *A contrario*, être inscrit au RMI engendre indéniablement un effet stigmatisant identifié clairement par l'allocataire comme une exclusion de la société. Or, le RMI recouvre plusieurs types d'allocataires. Serge Paugam [2005] en distingue trois : les personnes ayant une qualification inadaptée au marché du travail mais qui restent en lien avec les organismes d'insertion professionnelle ; celles qui ne peuvent pas prétendre à un emploi stable (problème de santé, d'âge…) du moins dans la sphère marchande, mais qui conservent un minimum de liens sociaux ; enfin celles qui ne peuvent pas accéder à l'emploi et qui ont également perdu toute attache sociale. La dernière catégorie, ainsi qu'une partie de la précédente, constitue « le noyau dur » des bénéficiaires : le RMI ne représente pas pour eux un filet de sécurité temporaire, mais leur revenu principal et permanent avec peu d'espoir d'en sortir. La diversité des parcours individuels se dilue dans la globalité de ce dernier filet de sécurité, et l'effet stigmatisant se diffuse à l'ensemble des allocataires du RMI. Cette stigmatisation est problématique sur plusieurs points. D'une part, elle contribue à la dégradation de l'image que les allocataires ont d'eux-mêmes, l'état de santé et l'estime de soi étant des facteurs déterminants dans l'obtention d'un emploi [Pla, 2007]. D'autre part, des individus peuvent ne pas demander l'allocation à laquelle ils ont pourtant droit, ce qui limite la capacité du RMI à répondre aux situations de pauvreté. Enfin, cet effet stigmatisant joue probablement également un rôle du côté des employeurs potentiels, en envoyant un signal négatif, qui rendrait dans ce cas l'embauche plus difficile. Fusionner les trois minima sociaux risquerait de diffuser l'image négative véhiculée par le RMI à tous les allocataires.

Conclusion

Plusieurs raisons convergent pour justifier l'idée d'un rapprochement des minima sociaux dits « d'insertion ». Tout d'abord, le souhait de simplifier de façon globale le système. Notons cependant qu'une politique sociale qui cherche légitimement à s'ajuster au mieux aux situations des bénéficiaires engendre nécessairement un ensemble de dispositions complexe ; mais il convient d'en corriger les incohérences et les inégalités de traitement. Ensuite, la volonté d'améliorer les chances de sortie des dispositifs d'assistance par le biais du retour à l'emploi motive cette démarche. Cependant, cela ne doit pas donner lieu à une remise en cause de la reconnaissance des « droits à compensation » reconnus à l'origine par la société pour les allocataires de l'API et de l'ASS, mais cela devrait se traduire simplement par l'adoption de moyens supplémentaires pour faciliter la réinsertion professionnelle des personnes d'âge actif.

Quoi qu'il en soit la fusion de ces trois minima sociaux soulève de nombreuses questions de mise en œuvre et de calibrage dont les réponses restent à ce jour partielles. En outre, le risque de généraliser le statut stigmatisant de « RMIste » aux autres catégories d'allocataires est bien réel. Enfin, la prise en charge éventuelle par un dispositif unique de publics hétérogènes, relevant aujourd'hui de minima sociaux pilotés par des opérateurs différents (API, RMI, ASS), pose la question de la gouvernance de ce nouvel ensemble et en particulier de l'évolution des compétences des conseils généraux.

Références bibliographiques

Anne D. et L'horty Y. (2002), « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Économie et statistique*, INSEE, n° 357-358.

Aillet V. (1998), « La force symbolique de l'allocation de parent isolé », *Recherches et Prévisions,* n° 50-51.

Bourgeois A. et Duée M. (2007), « Les prestations de protection sociale en 2006 »*, Études et Résultats*, DREES, n° 604.

CNAF (2005), « 1,5 million de familles monoparentales sont allocataires des CAF », *L'e-ssentiel*, n° 33.

Curraize de Y. et Périvier H. (2006), « Offre de travail des mères isolées : retour sur l'introduction de l'allocation de parent isolé en 1976 », *Document de travail de l'OFCE*, n° 17.

Horusitzky P., Julienne K. et Lelièvre M., (2006), « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et résultats*, DREES, n°464.

Lafore R. (2007), « Penser l'exclusion sociale : le point aveugle de la protection sociale », Informations sociales, CNAF, n° 142, septembre.

Létard V. (2005), « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », *Rapport d'information pour le Sénat*, n° 334.

Lhommeau B. (2001), « Les allocataires du RMI : moins d'isolés au sens familial et social que dans la statistique administrative », *Économie et statistique*, INSEE, n° 346-347.

Mercier M. et H. de Raincourt, (2005), « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux ».

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2004), *Rapport 2003-2004*, ONPES, La Documentation Française.

Outin J.-L. (2000), « Pour une approche élargie des effets désincitatifs des prestations sociales », *http://www.cerc.gouv.fr/indexf.html*.

Paugam S. (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Le Lien Social, PUF.

Périvier H. (2006), « Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 273.

Pla A. (2006), *« Des passages plus ou moins durables dans les dispositifs de minima sociaux », Études et Résultats*, DREES, n° 536.

Pla A. (2007), *« Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi : premiers résultats de l'enquête de 2006 », Études et Résultats*, DREES, n° 567.

Sautory O. (2007), *« Les allocataires de minima sociaux en 2006 », Études et Résultats*, à paraître en décembre 2007.

Wauquiez L., (2005), Rapport de l'Assemblée Nationale, n°2684