

# Fiche Riposte – Revenu de solidarité active (RSA)

---

## Enjeux

---

Lorsqu'elle était au pouvoir, la gauche a conduit des politiques de valorisation du travail en mettant en œuvre plusieurs mesures : création de l'intéressement à la reprise d'activité en 1998, création de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001. En 2007, le programme présidentiel de Ségolène Royal prévoyait la mise en place d'un Revenu de Solidarité Active (proposition 19).

L'entrée de Martin Hirsch dans le gouvernement de François Fillon a conduit la droite à s'intéresser à la mise en place d'un RSA. Des expérimentations ont été mises en œuvre dans 34 départements.

Depuis l'ouverture de la session extraordinaire le 22 septembre 2008, le projet de loi généralisant le RSA est discuté dans le cadre du débat parlementaire. Son application est prévue pour juin 2009 (en 2011 dans les DOM).

## Historique

---

<b>2005</b>	<b>15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants</b> , présentées par Martin Hirsch (président d'Emmaüs France) – la création d'un RSA est l'une des propositions
<b>2006</b>	<b>Création de l'Agence nouvelle des Solidarités actives</b> (association) Objectif : lutte contre la pauvreté et appui au retour à l'emploi
<b>Mai 2007</b>	<b>Martin Hirsch entre au gouvernement</b> en tant que Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté
<b>Août 2007</b>	<b>La loi Travail Emploi Pouvoir d'Achat (TEPA)</b> permet les expérimentations du RSA
<b>Nov. 2007-Mai 2008</b>	<b>Grenelle de l'insertion</b>
<b>Sept. 2008</b>	<b>Présentation en Conseil des Ministres</b> du projet de loi RSA (3 sept.) Débat parlementaire (à partir du 22 sept.)

## Modalités de la réforme

---

- Le RSA est :
  - un revenu minimum pour les personnes sans emploi (il remplace le RMI pour un montant équivalent)
  - un revenu complémentaire pour les personnes avec emploi mais dont les ressources sont inférieures à un revenu minimum garanti (défini selon la composition du foyer et le nombre d'enfants).
- Le nombre de bénéficiaires est estimé à 3,5 millions de ménages.
- Financement :
  - Par les départements : ceux-ci financent déjà le RMI, ils seront également en charge de la part liée à l'Allocation Parent Isolé (API). Un transfert de compétences et de budget doit donc être mis en œuvre de l'Etat vers les départements.
  - Par le fonds national des solidarités actives : le surcoût de 1,5 milliards € sera financé par une nouvelle taxe de 1,1% sur les revenus du capital (mais limitée par le bouclier fiscal).
- Le RSA sera versé par les caisses d'allocations familiales (Caf) et la Mutualité sociale agricole (Msa).

## Le RSA selon le gouvernement

---

### 1. Simplification

Le RSA remplace les 2 minima sociaux (dits « d'insertion ») : RMI et API (Allocation Parent Isolé), ainsi que les mécanismes d'intéressement liés à la reprise d'activité : intéressement proportionnel, intéressement forfaitaire, prime de retour à l'activité (PRE). Ces dispositifs vont donc disparaître dans la forme. Il est cependant prévu que le montant du RMI demeure identique dans le cadre du RSA.

# Fiche Riposte – Revenu de solidarité active (RSA)

---

## 2. Incitation à la reprise d'un emploi, en combattant l'effet de seuil

Ex d'effet de seuil pour une personne seule sans enfant :

- RMI = 447€ + droits connexes (exonération de la taxe d'habitation, exonération de la redevance TV, CMU, carte transport, allocation logement à taux plein, prime de Noël)
- Reprise d'activité ½ temps au SMIC = 514€ + primes d'intéressement. Les primes d'intéressement sont valables un an. Avec la perte des droits connexes, à terme, le système actuel semble peu incitatif à la reprise d'activité.
- Reprise d'activité ½ temps avec le RSA = 514€ + 199€ RSA = 713€. Le RSA garantit ainsi une augmentation des revenus avec la reprise d'activité.

## 3. Aide aux travailleurs pauvres

Le RSA n'entraîne pas la suppression de la prime pour l'emploi (PPE) : le montant du RSA est déduit du montant de la PPE versée. Pour Martin Hirsch, « le plus favorable des deux systèmes s'appliquera ».

## Analyse critique du RSA

---

### 1. Simplification : partielle

Dans le système actuel il existe 9 minima sociaux + un dispositif spécifique aux DOM (voir Annexes).

Le RSA ne remplace que 2 d'entre eux : RMI et API. Par ailleurs, au moins pour plusieurs d'entre eux, le maintien des différents dispositifs de minima sociaux est souhaitable : il permet de répondre de façon plus appropriée aux situations personnelles de chacun.

### 2. Lutte contre le pauvreté et pouvoir d'achat : peut mieux faire

Le RSA apporte un complément de revenu aux travailleurs pauvres. En ce sens, c'est vrai, il contribue à renforcer leur pouvoir d'achat. MAIS :

- Ceux qui ne retrouvent pas un emploi (plus d'1,2 millions d'allocataires du RMI) ne bénéficieront pas du RSA. Or leurs revenus baissent : l'Observatoire national de la pauvreté confirme que l'intensité de la pauvreté augmente pour ces populations. D'ailleurs, contrairement à une idée reçue, les minima sociaux en France ne sont pas si élevés : même en tenant compte des aides au logement, le revenu minimum garanti à une personne isolée en France correspond à 83% du seuil de pauvreté, contre 100% au Royaume-Uni, 108% en Irlande ou encore 113% aux Pays-Bas (pour un seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian – Etude des Ministères de l'Emploi et de la Santé, 2006, cf. Annexes). De plus, en 2008, le RMI n'a augmenté que de 1,6% contre une augmentation des prix estimée à plus de 3%.
- Les moins de 25 ans (sans enfants), comme pour le RMI actuel, ne peuvent non plus en bénéficier. A titre de comparaison, au Royaume-Uni, le dispositif de revenu minimum garanti est accessible dès 16 ans.
- Sont également exclus du RSA : une large partie des étrangers non communautaires vivant/travaillant en France.

### 3. Retour à l'emploi : peut mieux faire

Le RSA permet d'améliorer les conditions financières du retour à l'emploi. MAIS il est loin d'être le seul outil pour permettre un retour effectif à l'emploi : d'ailleurs, seuls 1% des allocataires de minima sociaux indiquent la « désincitation monétaire » comme un facteur déterminant dans leur refus de poste (Céline Marc, *Recherches et Prévisions*, 2008). Le discours sur la désincitation au travail repose sur le paradigme de l'agent rationnel, qui évaluerait l'utilité du travail à partir d'un arbitrage travail/prestation sociale. Cette approche économique néglige les

# Fiche Riposte – Revenu de solidarité active (RSA)

---

travaux fondés sur l'observation de comportements réels qui montrent la variété des populations allocataires, de leurs trajectoires et des usages individuels des dispositifs de minima sociaux (Jean-Luc Outin, *La vie des idées*, 2008).

Ce sont d'autres politiques qui doivent accompagner le retour à l'emploi et pour lesquels le gouvernement ne propose aucun engagement, quand il ne va pas dans le sens inverse :

- Politiques de la petite enfance : rendre disponible un plus grand nombre de modes de gardes d'enfants.
- Politiques de transport et d'urbanisme : densification des réseaux de transports publics et lutte contre l'étalement urbain.
- Politiques de santé : renforcement de l'accès aux soins pour les populations déqualifiées, à l'inverse de la politique menée avec les franchises médicales.
- Politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle : suivi individualisé et appui logistique dans la recherche d'emploi, accès aux formations professionnelles pour les populations déqualifiées. Rappelons la réduction drastique des contrats aidés menée par la droite : encore 100 000 de moins pour 2008.
- Lutte contre la précarité du travail et amélioration des conditions dans lesquels il est exercé. Reconnaissance de la pénibilité du travail pour plusieurs catégories d'emplois non qualifiés.
- Politique spécifique en direction des jeunes : aucune politique publique n'a été à la hauteur de l'enjeu à ce stade. Le taux d'emploi des jeunes <25 ans est de 30% en France, l'un des plus faibles d'Europe.

C'est à ce prix seulement que le RSA pourra produire pleinement ses effets.

En outre, loin de n'être lié qu'à l'absence de motivation pour le travail, le nombre d'allocataires du RMI est également lié aux réformes de plus en plus restrictives de l'assurance chômage : on constate un déversement dans le dispositif de RMI des personnes exclues de l'assurance chômage, que les dernières réformes (notamment sur l'acceptation d'une « offre raisonnable d'emploi ») contribueront à amplifier.

#### **4. Qualité de l'emploi : attention**

Le risque est grand que le RSA encourage encore le développement de l'emploi précaire : temps partiel en particulier, qui permet de bénéficier du RSA à moindre coût pour l'employeur. Si le RSA n'est pas couplé à un dispositif efficace d'amélioration de la qualité de l'emploi, c'est l'ensemble du marché du travail qui pourrait en pâtir - il s'agit de ne pas institutionnaliser un sous-emploi précaire. De plus, si rien n'incite les employeurs à transformer des temps partiels en temps plein, comment les allocataires du RSA sortiront-ils véritablement de la précarité ?

#### **5. Financement : peut mieux faire**

L'enveloppe a été fixée à 1,5 milliards €, alors que Martin Hirsch, avant d'entrer au gouvernement, évoquait la nécessité d'une enveloppe de 5 milliards € pour la mise en place d'un RSA.

Le financement des 1,5 milliards € du RSA proviendra notamment :

- Des retraités : Les personnes âgées de 65 à 74 ans tirent en effet 19% de leur revenu du patrimoine, contre 11% chez la moyenne des Français.
- Des titulaires d'une assurance vie (12 millions de personnes)
- Des 4 millions de foyers qui déclarent des revenus fonciers (agriculteurs notamment)

Le bouclier fiscal permet aux contribuables de ne pas être imposés à plus de 50% du montant de leurs revenus. Ce faisant, il protège la partie la plus aisée de la population française de toute nouvelle taxe, y compris de la taxe de 1,1% sur les revenus du capital qui doit financer le RSA.

On attend toujours que le gouvernement s'attaque véritablement aux niches fiscales, dont le manque à gagner pour les recettes de l'Etat (73 milliards € selon le rapport de la mission d'information sur les niches fiscales du 5 juin 2008) permettrait de financer plus que ce RSA...

## 6. **Expérimentation : insuffisante**

L'expérimentation dans 34 départements a été permise par la loi TEPA en août 2007. Elle n'a été véritablement lancée qu'en décembre 2007 pour une période de 3 ans, soit moins d'un an avant la présentation de la loi généralisant le RSA auprès du Parlement.

- Les premiers résultats indiquent un accroissement moyen de 30% du taux de retour à l'emploi pour ces départements. Toutefois la mise en place de dispositifs spécifiques par chacun de ces départements conduit à rester prudents sur la généralisation de ces enseignements.
- L'échantillon est assez réduit : 15 000 ménages.

→ Il faudrait poursuivre l'expérimentation et travailler encore à l'amélioration du RSA avant de le généraliser.

### **Lire la position exprimée par le Groupe socialiste à l'Assemblée nationale :**

<http://www.deputes-socialistes.fr/dossier.php?id=281&cat=EMPLOI>

Notamment :

- Intervention de Didier Migaud le 25 septembre 2008, discussion générale
- Intervention de Christophe Sirugue le 25 septembre 2008, exception d'irrecevabilité
- Intervention de Marisol Touraine le 25 septembre 2008, question préalable

### **Lire les communiqués du PS :**

- 3 septembre 2008, « RSA, le débat parlementaire doit être l'occasion d'une clarification » :

<http://presse.parti-socialiste.fr/2008/09/03/rsa-le-debat-parlementaire-doit-etre-l%e2%80%99occasion-d%e2%80%99une-clarification/>

- 28 août 2008, « RSA et bouclier fiscal : les incohérences du pouvoir »

<http://presse.parti-socialiste.fr/2008/08/28/rsa-et-bouclier-fiscal-les-incoherences-du-pouvoir/>

## Annexes

### Précisions

---

#### ▪ Travailleur pauvre / seuil de pauvreté

Julien Damon caractérise le travailleur pauvre comme "une personne qui, durant l'année de référence, est principalement au travail (comme salarié ou indépendant) et vit au sein d'un ménage dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian national" (Julien Damon, *L'Exclusion*, Presses universitaires de France / Que sais-je ?, mars 2008, p. 102) – Les derniers chiffres disponibles portent ce chiffre à 817€ (60% du revenu médian).

#### ▪ Les minima sociaux existants

Décembre 2006 : 3,5 millions de personnes sont allocataires de minima sociaux soit 7,4% de la population >20 ans. Le RMI est le dispositif le plus important en termes d'effectifs (1,2 à 1,3 millions d'allocataires).

Le système français de minima sociaux comprend neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire :

- **Le revenu minimum d'insertion (RMI)**, créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître.

- **L'allocation de parent isolé (API)**, créée en 1976, s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Si le plus jeune enfant a plus de trois ans, l'allocation est versée pendant un an au maximum (API dite « courte »), sinon elle est versée jusqu'à ses trois ans (API dite « longue »).

- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, créée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées qui ne peuvent prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail. Le titulaire doit justifier d'un taux d'incapacité d'au moins 80 %, ou d'au moins 50 % si la COTOREP (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel) reconnaît qu'il lui est impossible de travailler en raison de son handicap.

- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation d'insertion (AI) et l'allocation équivalent retraite (AER)** de remplacement sont des allocations chômage du régime de solidarité géré par l'État. L'ASS, créée en 1984, s'adresse aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq années d'emploi au cours des dix années ayant précédé la rupture du contrat de travail. D'une durée maximale d'un an, l'AI (créée en 1984) est réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux personnes ayant demandé l'asile en France. Créée en 2006, l'allocation temporaire d'attente (ATA) remplace

(source : Emmanuelle Nauze-Fichet, *Recherches et Prévisions*, 2008)

progressivement l'AI (pour toutes les entrées à compter du 16 novembre 2006). L'AER de remplacement (créée en 2002) bénéficie à certains demandeurs d'emploi qui totalisent cent soixante trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans.

- **L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV)**, créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans ou plus en cas d'invalidité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. À compter du 13 janvier 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) remplace cette allocation pour tous les nouveaux entrants.

- **L'allocation veuvage**, créée en 1980, est une allocation temporaire versée pendant deux ans au maximum. Elle s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. Le titulaire doit être âgé de moins de 55 ans. Ce dispositif est en voie de disparition, progressivement absorbé par les pensions de réversion, et sera définitivement supprimé au 1er janvier 2011.

- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente et leur assure un niveau de revenu égal au minimum invalidité. Jusqu'au 1er janvier 2006, l'ASI était réservée aux personnes âgées de moins de 60 ans. Par ailleurs, créé en 2001 et versé uniquement dans les départements d'Outre-mer, **le revenu de solidarité (RSO)** est un dispositif qui s'adresse aux personnes bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, âgées d'au moins 50 ans, et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail.

# Fiche Riposte – Revenu de solidarité active (RSA)

---

## Références bibliographiques

---

Patrick HORUSITZKY, Katia JULIENNE et Michèle LELIÈVRE, « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et Résultats*, (464), Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, Ministère de la Santé et des Solidarités, février 2006 :

<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er464/er464.pdf>

**Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), 2008 :**

[http://www.lettre-insertion.fr/fic\\_bdd/article\\_pdf\\_fichier/1210694155\\_rapportonpes\\_cle758c15.pdf](http://www.lettre-insertion.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1210694155_rapportonpes_cle758c15.pdf)

**Dossier « Réformer les minima sociaux », *La vie des idées*, mai 2008 :** <http://www.laviedesidees.fr/+RSA-.html>

- Jean-Luc Outin, « Le RSA et la lutte contre la pauvreté »
  - Nicolas Duvoux, « Le RMI à la Réunion : leçons d'un déclassé »
  - Hélène Périvier, « Les victimes collatérales du RSA »
  - Dominique Méda, « Le Revenu de Solidarité Active en question »
- Etc.

**Dossier « Minima sociaux. Diversité des logiques d'action et des publics », *Recherches et Prévisions*, (91), mars 2008 :** <http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/VueLien/RECHERCHESPRESVISIONS91SOMMAIRE?opendocument>

- Stéphane Donné et Sophie Cazain, « Le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires du RMI »
  - Antoine Goujard, « Les disparités locales d'insertion des bénéficiaires du RMI »
  - Muriel Nicolas et Magda Tomasini, « Conciliation des vies familiale, professionnelle et sociale des allocataires de minima sociaux »
  - Emmanuelle Nauze-Fichet « *Le système français de minima sociaux* »
  - Céline Marc, « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux »
- Etc.

**Notes de Terra Nova :** [http://www.tnova.fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=275](http://www.tnova.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=275)

- Olivier Ferrand, « Pauvreté de la lutte », 2 juin 2008
- Richard Lenoir, « Le RSA : vers une réforme aux « dégâts collatéraux » inacceptables », 4 juin 2008
- Terra Nova, « Le Grenelle de l'insertion », 27 mai 2008