

Le système français de minima sociaux

Emmanuelle Nauze-Fichet

Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité).

Instrument de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux sont des prestations sociales destinées aux personnes ayant de très faibles ressources visant à leur permettre d'atteindre un revenu minimum. Il s'agit de prestations non contributives, reposant sur une logique de solidarité et non sur une logique d'assurance. Elles ne sont pas soumises à la condition d'avoir acquis au préalable des droits d'accès à ces prestations, par le biais de cotisations, comme c'est le cas, par exemple, pour l'assurance chômage ou pour l'assurance vieillesse. Le système français actuel de minima sociaux comprend neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'Outre-mer (encadré 1). Au 31 décembre 2006, 3,5 millions de personnes étaient allocataires de minima sociaux, représentant 7,4 % de la population âgée de 20 ans ou plus. En incluant, outre les allocataires, les conjoints, les enfants et les autres personnes à charge, la population couverte par l'ensemble des minima sociaux regroupe environ 6 millions de personnes (Sautory, 2007), soit 10 % de la population française. Le revenu minimum d'insertion (RMI) est le dispositif le plus important en termes d'effectif : il compte 1,3 million d'allocataires, soit 37 % de l'effectif total des allocataires de minima sociaux.

Le nombre important de minima sociaux est une spécificité française ; il est en effet beaucoup plus limité dans les autres pays (encadré 2). Cette pluralité du système français est le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté, au fur et à mesure de la reconnaissance par la société des difficultés particulières auxquelles certaines populations sont exposées. Mais aujourd'hui, cette pluralité est remise en question. On reproche au système sa complexité, son manque de lisibilité et de cohérence. Autant d'éléments pouvant être source d'iniquités, mais aussi d'inefficacité, au sens où il n'inciterait pas suffisamment à la sortie de l'assistance par le biais de l'emploi. Des réformes ont ainsi été envisagées et, depuis la décentralisation du RMI au 1^{er} janvier 2004, leur calendrier s'accélère.

Le fruit d'une construction historique progressive

La création des dix minima sociaux actuels s'est échelonnée sur près de cinquante ans, de 1956 à 2002. Leur mise en place visait à compléter progressivement les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait

Nombre d'allocataires de minima sociaux au 31 décembre 2006 (en milliers de personnes)

Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 278,8
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	804,0
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	598,5
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	393,2
Allocation de parent isolé (API)	217,5
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	111,4
Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement	60,1
Allocation d'insertion (AI) ou allocation temporaire d'attente (ATA) (1)	22,5
Allocation veuvage (AV)	6,1
Revenu de solidarité (RSO) (2)	11,0
Ensemble des minima sociaux	3 503,0

Source : CNAF, Mutualité sociale agricole, UNEDIC, CNAMTS, CNAV.

Champ : France entière.

Les données relatives à l'ASV et à l'AV sont provisoires.

(1) L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006.

(2) Uniquement dans les départements d'Outre-mer.

Les minima sociaux en France

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 équivalente 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 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'inaptitude 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 1^{er} 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 1^{er} 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.

l'existence de situations manifestes de pauvreté pour des populations à l'écart du système (Pétour, 2001 ; Létard, 2005). En particulier, le passage d'une période de plein emploi, pendant les Trente Glorieuses, à celle d'un ralentissement durable de la croissance économique et de profondes transformations du marché du travail, a mis en évidence de manière flagrante les limites d'un système contributif fondé sur les solidarités professionnelles.

1956-1975 : les personnes en incapacité de travailler

Créée en 1945, la Sécurité sociale a été fondée sur une logique contributive et dans le cadre professionnel : en travaillant, les personnes acquièrent des droits sociaux qui leur permettent de se couvrir contre le risque de ne plus pouvoir travailler, et de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ainsi, les premiers minima sociaux, créés au sortir de la guerre, ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de

travailler, mais qui n'avaient pas pu acquérir suffisamment de droits sociaux compte tenu de la faible maturité du régime d'assurance : les personnes retraitées (création du minimum vieillesse en 1956) et les personnes invalides (création du minimum invalidité en 1957).

Dans la logique de prise en compte de cas d'impossibilité de travailler, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée en 1975. Elle vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme durablement ou définitivement en incapacité de travailler en raison de leur handicap (1). Le montant de l'AAH, comme celui du minimum invalidité, est ainsi aligné sur celui du minimum vieillesse.

1976-1980 : les personnes fragilisées par les ruptures familiales

Les créations de l'allocation de parent isolé (API) en 1976 et de l'allocation veuvage en 1980 ont

(1) Dans les faits, une minorité d'allocataires de l'AAH ont une activité professionnelle, le plus souvent dans le cadre d'un environnement protégé comme un centre d'aide par le travail (cas de 13 % des allocataires relevant du régime général à la fin 2006).

visé à apporter des ressources à des personnes, essentiellement des femmes, ne pouvant pas ou plus s'appuyer sur les revenus d'un conjoint. Ces deux minima sociaux répondent à la multiplication des situations d'isolement de personnes ayant la charge d'un ou plusieurs enfants, en raison notamment de l'augmentation des cas de rupture familiale. À la différence des précédents minima sociaux, l'API et l'allocation veuvage concernent des personnes qui rencontrent temporairement une situation particulièrement fragilisante. Les deux allocations sont ainsi à durée limitée. L'API, qui s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître, est versée pendant un an au maximum à compter de l'événement conduisant à l'isolement si le plus jeune enfant est âgé de plus de 3 ans (API dite « courte ») ou, sinon, jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (API dite « longue »). L'allocation veuvage, qui s'adresse aux personnes âgées de moins de 55 ans, conjoints survivants d'assurés sociaux décédés, est versée pendant deux ans au maximum à compter du mois du décès de l'assuré social. Jusqu'au 1^{er} janvier 2001, une condition supplémentaire était que le titulaire élève au moins un enfant ou qu'il ait élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant le seizième anniversaire de ce dernier.

Aujourd'hui, le dispositif d'allocation veuvage est en voie de disparition. En revanche, l'API concernait plus de 200 000 personnes fin 2006 et, parmi les sortants de ce minimum social, la moitié environ s'inscrit ensuite au RMI (Pla, 2007).

1979-1984 : les chômeurs en fin de droits

Après une longue période de croissance soutenue et de quasi plein emploi, la France, comme la majorité des pays industrialisés, a connu un ralentissement de sa croissance et une forte progression du chômage. À partir du milieu des années 1970, au fur et à mesure que les durées de chômage s'allongeaient, les limites du système français de protection sociale se sont révélées. Elles ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la composante « assistance » du système, et notamment celle du régime d'indemnisation du chômage. Une allocation de solidarité chômage, l'aide au secours exceptionnel (ASE), a été instituée en 1979 pour répondre à l'incapacité du régime d'assurance à couvrir les situations de chômage de longue durée, alors que se gonflait la catégorie des chômeurs en fin de droits. En 1984, l'ASE a été transformée en allocation de solidarité spécifique (ASS). La prestation vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au

Encadré 2

Les minima sociaux en Europe

Cet encadré s'appuie sur l'étude de Patrick Horusitzky, Katia Julienne et Michèle Lelièvre (1). Les auteurs dressent un panorama des minima sociaux en Europe en analysant les systèmes prévalant dans quatorze des quinze premiers États membres de l'Union européenne, la Grèce n'étant pas prise en compte. Selon la définition de la Commission européenne, « le revenu minimum couvre les besoins essentiels en situation de dénuement. Il est non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale » (2). Partant de cette définition, le nombre de minima sociaux s'avère varier considérablement au sein des quatorze pays considérés, de un en Finlande à neuf en France (sans compter le revenu de solidarité (RSO), minimum social spécifique aux départements d'outre-mer). L'hétérogénéité du nombre de minima sociaux traduit en partie la différence entre, d'une part, des régimes essentiellement assurantiels, comme celui de la France, qui appellent une prise en charge risque par risque des insuffisances de couverture et, d'autre part, des régimes de garantie universelle du type de ceux des États-providence nordiques. Dans certains pays, le nombre réduit de minima peut également s'expliquer par la volonté de ne pas différencier le revenu minimum garanti en fonction de l'âge, comme au Luxembourg ou en Allemagne, rendant de ce fait superflu un dispositif spécifique de minimum vieillesse. Pratiquement tous les pays considérés ont mis en place un dispositif « généraliste » de revenu minimum

garanti. Seule l'Italie n'en a pas mis en place. Ces dispositifs ne sont toutefois pas identiques, avec en particulier des variations sur la condition d'âge minimum (absence de telle condition dans les pays nordiques et en Allemagne, âge minimum variant dans les autres pays de 16 ans au Royaume-Uni à 25 ans en Espagne, au Luxembourg ou en France). Les dispositifs « spécifiques » les plus courants sont ceux destinés plus particulièrement aux chômeurs en fin de droits, aux personnes âgées ou aux personnes invalides, mais ils ne sont pas tous présents selon les pays. Enfin, le mode de fixation des montants des allocations varie lui aussi selon les pays avec notamment, d'un côté, des pays qui se réfèrent à un « revenu de subsistance », calculé comme correspondant aux moyens d'existence de base et, d'un autre, des pays qui fixent plus ou moins explicitement ce montant en fonction de la norme salariale, notamment en calculant celui-ci comme une proportion du salaire minimum.

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

(2) Commission européenne, 1999, rapport de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 25 janvier 1999, sur la mise en œuvre de la recommandation 92/441/CEE du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale [COM(98) 774 final – non publié au *Journal officiel*].

moins cinq années d'activité (2) au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur contrat de travail.

En 1984 a également été mise en place une allocation temporaire d'une durée maximale d'un an, l'allocation d'insertion (AI). Elle 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. Initialement, sous certaines conditions, elle bénéficiait également à des jeunes et à des femmes soutiens de famille, mais cette possibilité a été supprimée en 1992. L'ASS et l'AI constituaient le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage (3). Néanmoins, ces deux nouvelles allocations n'ont pas suffi à répondre à toutes les situations restantes d'exclusion totale ou partielle du marché du travail, notamment celles de demandeurs d'emploi n'ayant jamais ou insuffisamment travaillé pour accéder à l'assurance chômage ou de travailleurs en situation de sous-emploi (4).

1988 : les autres cas d'exclusion du système

Durant les années 1980, les appels croissants de personnes en difficulté aux interventions des associations caritatives et des collectivités locales tendaient à manifester une recrudescence de la pauvreté (Vanlerenbergue, 1992). En dépit des extensions successives du système de protection sociale, un certain nombre de personnes demeuraient non couvertes, en particulier des hommes d'âge actif seuls (Pétour, 2001). Sous la pression de l'urgence sociale, la question de l'intégration d'un revenu minimum garanti a été alors posée. Les premières solutions envisagées l'ont été à titre expérimental. Ainsi, à partir de l'hiver 1985, le gouvernement a créé des « compléments locaux de ressources » (CLR). Financé par convention entre l'État et une collectivité locale, le CLR était une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans privées d'emploi et exclues de la protection sociale légale. En contrepartie de cette allocation, le bénéficiaire devait s'investir dans un « projet d'autonomisation ». Ces expérimentations ont permis de souligner la

gravité des problèmes de pauvreté et de valider l'idée d'un revenu minimum garanti.

À la suite des propositions du père Wrésinski, présentées dans un rapport au Conseil économique et social publié en février 1987 (Wrésinski, 1987), lesquelles ont été largement reprises en 1988 par le président François Mitterrand dans sa « Lettre à tous les Français », le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988. En rupture avec la logique catégorielle qui avait prévalu jusque-là, le RMI a été conçu comme un dernier filet de sécurité. Il vise, en effet, à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire et âgée d'au moins 25 ans (5) ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. En contrepartie, les personnes doivent s'engager à suivre des actions visant à favoriser leur insertion, et la collectivité s'engage à les accompagner dans cette entreprise. La montée rapide du nombre d'allocataires du RMI et la grande hétérogénéité de leurs caractéristiques (Anguis, 2007) révéla l'ampleur et la diversité des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été traités par les approches catégorielles antérieures.

Un vent de réformes souffle sur le système

Minimum social à vocation quasi généraliste, la création du RMI – associant par ailleurs allocation et dispositif d'aide à l'insertion – marque un véritable tournant dans la construction du système français de minima sociaux. Depuis sa création, deux grands thèmes sont au cœur de la réflexion sur l'avenir des minima sociaux : d'une part, à contre-courant des orientations antérieures, la simplification du système global, par le biais d'une plus grande harmonisation entre les dispositifs, voire par le biais d'une fusion de certains dispositifs ; d'autre part, l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif. Plusieurs rapports ont alimenté ces réflexions, en dressant un état des lieux des faiblesses du système en la matière ou en étudiant les moyens d'y répondre (Fragonard, 1992 ; CSERC,

(2) Basée initialement sur une acception large du terme « activité » (emploi ou chômage indemnisé), cette condition a été révisée en 1997 dans le sens d'une acception stricte (emploi).

(3) Depuis, l'allocation équivalent retraite de remplacement a été créée en 2002 et l'allocation d'insertion est aujourd'hui en voie d'extinction, remplacée progressivement par l'allocation temporaire d'attente (ATA).

(4) Selon une enquête menée par la CNAF et la Délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion au 1^{er} trimestre 1989, 16 % des personnes qui avaient déposé une demande pour bénéficier du RMI disposaient de revenus du travail, trop faibles cependant, pour que leurs ressources atteignent le montant de ce minimum social (Vanlerenbergue, 1992).

(5) « Le choix d'exclure les jeunes de 18 à 25 ans du bénéfice de la prestation – sauf s'ils ont des charges de famille – a été lié à un triple souci : ne pas déstabiliser les dispositifs d'insertion professionnelle existant pour les jeunes, ne pas transformer le RMI en bourse d'études, et ne pas favoriser la décohabitation des jeunes adultes d'avec leurs familles. (...) En fait, le RMI étant perçu comme la sanction d'un échec, c'est surtout la peur de la stigmatisation qui pourrait en résulter pour le jeune qui, semble-t-il, a décidé le gouvernement et le Parlement à faire ce choix » (Vanlerenbergue, 1992:109).

1997 ; Belorgey, 2000 ; ONPES, 2004 ; Létard, 2005 ; Mercier et Raincourt, 2005).

Par ailleurs, plusieurs réformes ont eu lieu au cours de la précédente législature, portant en premier lieu sur l'objectif du retour à l'emploi : la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité ; la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ; la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (voir *supra*). Une proposition de loi a en outre été déposée en juin 2006 par un groupe de travail de la commission des affaires sociales du Sénat, présidé par Valérie Létard : adoptée en première lecture par le Sénat en janvier 2007, elle proposait un ensemble de mesures d'harmonisation des droits connexes attachés aux minima sociaux (6). Enfin, dans l'actuelle législature, une nouvelle réforme des minima sociaux est envisagée à l'horizon de la fin 2008 : elle pourrait notamment viser à généraliser le revenu de solidarité active (RSA) (7), dispositif proposé dans le rapport de Martin Hirsh (2005) et dont une expérimentation a été lancée en 2007 dans une vingtaine de départements.

Un vent de réformes souffle ainsi sur le système français des minima sociaux. Sans anticiper davantage sur les évolutions à venir, on se limitera ici à expliciter les deux grands objectifs qui tendent aujourd'hui à motiver la rénovation du système : la simplification du système global et l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

Simplifier le système global

La création successive de dispositifs « sur mesure » visant à répondre aux difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de population a conduit à un système extrêmement complexe comme le souligne V. Létard (2005) : variabilité des montants maximaux des allocations ; appréciation différente des ressources et prise en compte variable de la composition du foyer pour le calcul du droit à l'allocation ; variabilité des droits connexes attachés aux minima sociaux. Ainsi, le montant maximal de l'allocation de base (sachant qu'elle peut augmenter selon la configuration familiale) varie d'environ un tiers de SMIC pour l'AI à environ un SMIC pour l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement. Les montants sont volontairement plus faibles pour les minima sociaux concernant des populations en âge et en capacité supposée de travailler (AI, RMI, ASS), afin d'encourager les bénéficiaires à retrouver une autonomie

financière par le biais de l'emploi, la référence implicite étant celle du SMIC à temps plein.

Le mode de calcul des ressources initiales des personnes, qui sert à définir le droit à l'allocation, varie également d'un minimum social à l'autre, avec notamment des différences sur la période de référence au cours de laquelle est apprécié le montant des ressources (les trois derniers mois pour le RMI, l'API, le minimum vieillesse et le minimum invalidité, les douze derniers mois ou l'année antérieure pour les autres dispositifs) ou la nature des ressources prises ou non en compte (inclusion totale ou partielle ou exclusion des prestations familiales, pensions alimentaires, allocations logement, revenus d'activité). Les modalités de prise en compte de la configuration familiale dans le calcul du droit à l'allocation sont également diverses, certaines allocations étant simplement « conjugalisées », le montant variant alors selon la présence ou non d'un conjoint (minimum vieillesse, minimum invalidité, ASS, AER, AI), d'autres étant également « familialisées », le montant tenant compte en plus du nombre éventuel d'enfant(s) (RMI, API), l'AAH participant par ailleurs d'une logique mixte et l'allocation veuvage étant une allocation strictement individuelle.

Enfin, les droits indirects attachés aux minima sociaux, appelés « droits connexes », diffèrent également selon les dispositifs : exonération ou non de certains impôts ou taxes, validation pour l'assurance vieillesse des périodes passées dans le dispositif pour seulement trois des minima sociaux (ASS, AER, AI), prime de Noël traditionnellement accordée à seulement quatre des minima sociaux (RMI, ASS, AER, AI), accompagnement spécifique dans la démarche d'insertion pour le seul RMI (en dehors de l'accompagnement professionnel de droit commun prévu pour les allocataires de minima sociaux inscrits à l'ANPE).

À ces différences, il faut ajouter le caractère temporaire de certaines allocations (API, allocation veuvage, AI), alors que les autres sont sans limitation de durée, et toutes les différences, plus difficiles à évaluer, relatives aux aides locales extralégales qui peuvent être accordées par certaines collectivités territoriales sous condition de statut, comme par exemple la réduction tarifaire ou la gratuité des transports publics dans certaines communes, lesquelles peuvent bénéficier plus spécifiquement aux chômeurs inscrits à l'ANPE ou aux allocataires du RMI. Le cumul de ces différences génère une complexité globale du système telle qu'il est très difficile d'en avoir une lisibilité

(6) Dans son rapport, V. Létard estime que les droits connexes doivent correspondre à un niveau de ressources donné et non à un statut.

(7) Voir l'introduction de ce même numéro, p. 3.

d'ensemble. Certaines inégalités entre les dispositifs n'ont pas de réel fondement et reflètent des iniquités. Cela est dû en partie à ce qu'il n'existe pas de direction administrative qui pilote l'ensemble du système, mais plusieurs directions qui se partagent ce pilotage. Le constat de complexité génératrice d'iniquités est à la base de la proposition de loi du Sénat qui visait à harmoniser certains droits associés aux minima sociaux, avec notamment le projet d'extension du recours au contrat d'insertion, prévu dans le cadre du RMI, à l'API et l'ASS. L'objectif d'harmonisation des dispositifs est également présent dans les deux dernières réformes entreprises dans le champ des minima sociaux, que l'on évoquera plus particulièrement au regard du deuxième objectif, celui de l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

Cependant, si le constat de la complexité du système et la nécessité de réduire celle-ci semblent faire l'unanimité, les axes de simplification (minima sociaux à rapprocher, nature des rapprochements, voies de rapprochement : harmonisation, fusion, décentralisation...) font l'objet de polémiques, tant les différences entre les dispositifs sont aussi au cœur de toute la logique à la base de la construction du système.

Améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif

Ce deuxième objectif est au cœur de toutes les réformes entreprises récemment dans le champ des minima sociaux. Il s'est progressivement imposé comme une priorité des pouvoirs publics à partir de la fin des années 1990, devant le constat de l'inertie à la baisse du nombre d'allocataires du RMI et, plus largement, du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif, en dépit de l'amélioration générale sur le marché du travail. En effet, jusqu'en 1999, le nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif n'a cessé d'augmenter. En particulier, les effectifs des allocataires du RMI ont crû très rapidement, bien au-delà de ce qui était attendu, dépassant le million fin 1996. Cette évolution posait question car le RMI avait été conçu comme une aide à vocation « temporaire ». En effet, le dispositif d'aide à l'insertion devait permettre aux allocataires de trouver plus ou moins rapidement le chemin de l'emploi et de l'autonomie financière. Toutefois, de mai 1990 à juin 1997, le contexte général a été celui d'une augmentation quasi ininterrompue du chômage, en dehors d'un bref épisode de baisse entre mai 1994 et juillet 1995. Le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux préoccupait les pouvoirs publics mais n'était pas encore la priorité qu'il est devenu par la suite.

À partir de juin 1997, le chômage a diminué fortement pendant près de quatre années consé-

cutives. Malgré l'embellie sur le marché du travail, le nombre d'allocataires du RMI a continué à augmenter jusqu'en 1999, avant de connaître deux années de baisse en 2000 et 2001. Dans ce contexte, la question du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux est devenue plus aiguë. À cette époque, dans le cadre de réflexions générales sur la lutte contre le chômage structurel, ont émergé un certain nombre de travaux sur les incitations financières au travail et sur les phénomènes de « trappes à inactivité ». L'hypothèse a été posée qu'une partie des allocataires de minima sociaux pouvaient être enfermés dans leur statut, faute d'un intérêt financier suffisant à travailler, notamment quand les emplois proposés étaient faiblement rémunérés.

Plusieurs rapports se sont particulièrement penchés sur cette question à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (CSERC, 1997 ; Joint-Lambert, 1998 ; Belorgey, 2000 ; CERC, 2001). Plusieurs réformes ont été menées pour éliminer progressivement les effets de seuil qui pouvaient conduire à des pertes financières lors de la reprise d'un emploi. Dès 1998, la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre l'exclusion avait étendu le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité prévu pour le RMI, dispositif permettant de cumuler temporairement allocation et revenu professionnel en cas de reprise d'emploi, aux allocataires de l'API, de l'ASS et de l'AI. Suite aux rapports de Marie-Thérèse Joint-Lambert et de Jean-Michel Belorgey, plusieurs réformes ont été entreprises au début des années 2000 pour réduire les trappes à inactivité : la réforme de la taxe d'habitation, la modification du barème des aides au logement, la modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu et la création de la prime pour l'emploi. Ces réformes ont permis une amélioration substantielle des gains à la reprise d'activité pour des reprises d'emploi à partir du mi-temps, l'incitation financière demeurant très faible voire nulle pour les activités à temps très partiel (Létard, 2005).

Par la suite, de 2003 à 2005, trois grandes réformes ont visé à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, mais en explorant plusieurs voies. Ainsi, la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) améliore le volet insertion du dispositif en misant sur l'accroissement des responsabilités des conseils généraux, sur le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leur parcours d'insertion et sur la création d'un contrat aidé spécifique. Au sein d'un ensemble plus large de mesures, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale simplifie le champ des contrats aidés en créant quatre

contrats, dont deux ciblés sur les allocataires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH : le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat insertion-revenu minimum d'activité dans le secteur marchand. Enfin, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux réforme le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, le rend plus lisible et plus attractif, avec l'instauration de primes mensuelles forfaitaires de 150 euros ou 225 euros et d'une prime ponctuelle de 1 000 euros au quatrième mois d'activité pour les reprises d'emploi d'au moins soixante-dix-huit heures par mois.

D'autres obstacles constituent un frein à la sortie des minima sociaux

L'impact de cet ensemble de réformes n'a pas été pleinement évalué, faute d'un temps suffisant de recul à compter de leur mise en œuvre (8). Les résultats d'enquêtes menées par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité) auprès d'allocataires de minima sociaux (Pla, 2004 et 2007) montrent que le manque d'incitation financière ne constitue qu'un des freins à la sortie des minima sociaux. En effet, d'autres obstacles sont rencontrés par les allocataires : mauvaise santé, contraintes familiales, insuffisance de formation ou de qualification, problèmes de transport, de garde d'enfant, de difficultés à trouver un emploi lorsqu'on a dépassé 50 ans, de découragement face à l'insuffisance d'offres d'emplois. À l'opposé, il existe des motifs à la reprise d'emploi même faiblement rémunéré : l'emploi est perçu par une majorité d'allocataires de minima sociaux comme le moyen d'assurer leur avenir (d'autant plus que c'est le moyen de se constituer des droits à l'assurance vieillesse), de faire des projets, d'acquiescer un statut social ou encore de quitter un statut d'allocataire d'un dispositif d'assistance ressenti comme dévalorisant.

Bibliographie

Anguis M., 2007, « **La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales** », *Études et Résultats*, n° 568.

Belorgey J.-M., 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

CERC, 2001, *Accès à l'emploi et protection sociale*, Paris, La Documentation française.

CSERC, 1997, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La Documentation française.

Fragonard B., 1992, « Unifier les minima sociaux ? », rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan, non publié.

Hirsh M., 2005, « Au possible, nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale », rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté.

Horusitsky P., Julienne K. et Lelièvre M., 2006, « **Un panorama des minima sociaux en Europe** », *Études et Résultats*, n° 464.

IGAS, 2006, « Évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA », rapport de synthèse.

Joint-Lambert M.-T., 1998, *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs fin 1997-début 1998*, Paris, La Documentation française.

Létard V., 2005, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur les minima sociaux », Sénat, n° 334.

Mercier H. et Raincourt M., 2005, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux », rapport présenté au Premier ministre.

ONPES, 2004, *Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française.

Pétour P., 2001, « **Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents** », *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française.

Pla A., 2004, « **Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux** », *Études et Résultats*, n° 320.

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

Sautory O., 2007, « **Les allocataires de minima sociaux en 2006** », *Études et Résultats*, n° 617.

Vanlerenbergue P., 1992, « RMI : le pari de l'insertion », rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion.

Wrésinski J., 1987, *Grande pauvreté et précarité économique. Rapport au Conseil économique et social*, *Journal officiel*, 28 février.

(8) Seule la loi du 18 décembre 2003 a fait l'objet d'un rapport d'évaluation (IGAS, 2006). Les rapporteurs soulignent toutefois que « la réalisation de ce premier état des lieux, très peu de temps finalement après une décentralisation que se sont effectivement appropriée les départements, doit pouvoir s'inscrire dans un processus de plus long terme ».