

# RSA : une fabrique à emplois précaires

José Caudron

**Prétendre améliorer la situation des travailleurs pauvres paraît certes un objectif louable et quasi unanimement partagé, mais ici, c'est l'occasion pour Nicolas Sarkozy de redoubler de démagogie. Le dispositif du revenu de solidarité active (RSA) présente en réalité nombre d'aspects critiquables déjà dénoncés dans un précédent article (1). Il reste tenacement arrimé à la vision libérale du marché du travail selon laquelle le chômage serait essentiellement volontaire et que l'existence des minima sociaux « désinciterait » systématiquement à la prise ou la reprise d'emploi. Cet *a priori* se double de l'obsession fantasmatique, pourtant démentie par toutes les statistiques internationales, d'un coût du travail prohibitif en France pour les emplois dits peu qualifiés. Cette opinion est désormais commune à la droite sarkozyste comme à la gauche libérale, si bien qu'un large consensus s'est instauré sur le revenu de solidarité active, « cheval de bataille » des politiques dites sociales du programme Sarkozy.**

**L**e dispositif prétend lutter contre la pauvreté au travail et notamment le développement du phénomène des travailleurs pauvres. Il s'agit de « remettre au travail » les personnes au RMI jugées employables et celles percevant l'allocation de parent isolé (API) en permettant le cumul d'une allocation et d'un salaire, dans la poursuite de la logique de l'intéressement mis en place par le gouvernement Jospin en 1998. Le RSA aura vocation, en cas de généralisation, à se substituer aux deux minima sociaux concernés. Dans le même temps, les travailleurs pauvres ne percevant pas ces minima sociaux et non éligibles à la prime pour l'emploi (PPE) (2) auraient droit à une allocation RSA de base venant compléter leurs revenus et représentant en moyenne selon les départements, 40% du revenu d'activité.

## Des inquiétudes de Martin Hirsch aux injonctions tonitruantes de Sarkozy...

Selon les indiscretions qui couraient fin juillet 2008, le RSA ne devait pas être généralisé avant le « deuxième semestre 2009 ou début 2010 » en raison « des contraintes budgétaires et des délais techniques » invoqués par Bercy. Le promoteur du projet de RSA, Martin Hirsch, ex-président de la Fondation Emmaüs devenu Haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, n'avait pas souhaité commenter ces informations, escomptant que l'examen du projet de loi sur le revenu de solidarité active à partir du 22 septembre permettrait une nouvelle inflexion. Il n'en restait pas moins que le RSA n'apparaissait pas dans les documents d'orientation du budget 2009 dévoilés le 15 juillet. Mais c'était sans compter sur l'activisme de Nicolas Sarkozy : le 27 août, celui-ci, devant la montée des oppositions à une politique favorisant les riches et minant le pouvoir d'achat des populations, a soudain confirmé la généralisation du RSA, nouveau cheval de bataille pour tenter de recréer un consensus. Cette généralisation du RSA se ferait « au plus tard au deuxième semestre 2009 », grâce à un financement assis sur une « taxe sur le capital » de 1,1% afin de

« trouver » 1,5 milliard d'euros. Cette décision, confirmée le lendemain lors d'une allocation à Laval, a provoqué de bruyantes contestations largement médiatisées venant d'une partie de la droite, qui argue que le programme présidentiel se fondait initialement sur une baisse des prélèvements obligatoires. Nicolas Sarkozy, en démentant l'hypothèse qui courait en mai d'un financement du RSA par un redéploiement des fonds attribués à la prime pour l'emploi, a réussi à obtenir une approbation timide d'une partie de la gauche, notamment au PS. Les médias quasi-unanimes s'empressent de féliciter ce regain d'intérêt présidentiel pour la lutte contre la pauvreté, surtout qu'il prétend s'appuyer sur un impôt frappant les « riches » (3) qui viendrait atténuer les incidences du « paquet fiscal » de 15 milliards d'euros, l'une des premières mesures appliquée dès le début de mandat.

Nous proposons dans cet article un nouveau travail de démythification, en insistant tant sur l'inefficacité prévisible du RSA que sur les effets pervers qu'il va générer ; il faut aussi souligner l'artifice de prétendre que le financement sera fondé sur une logique de solidarité verticale, alors que sa charge pèsera véritablement sur une large fraction des classes moyennes avant d'égratigner éventuellement les plus favorisés. La cacophonie est totale entre Martin Hirsch qui continue de prétendre que cette taxe ne serait pas incluse dans le « bouclier fiscal » alors que la ministre de l'Économie Christine Lagarde affirme exactement le contraire...

## Une expérimentation du RSA jusqu'ici assez peu convaincante

Le RSA est expérimenté depuis l'automne 2007 dans 34 départements où sont sélectionnés des cantons-test. Sur les 130 000 ménages percevant le RMI ou l'API répertoriés sur ces zones, 8000 environ perçoivent effectivement le RSA aujourd'hui, soit environ 6%. Certes, il faut considérer que seuls 70% des allocataires du RMI sont suffisamment proches de l'emploi pour être comptabilisés et le « public-cible » se situant alors plutôt à moins de 100 000 ménages. Mais au bout du compte, la mise

en œuvre du RSA sur les zones-test n'atteint donc que péniblement 10% des personnes en théorie éligibles. La reprise d'emploi est légèrement plus forte dans les zones-test que pour l'ensemble des Rmistes et Apéistes sur le territoire, sans que l'on puisse en tirer de conclusions probantes. Parmi les contrats signés, certains le sont auprès de travailleurs pauvres non bénéficiaires de minima sociaux, mais pour l'heure aucune statistique ne permet (à notre connaissance) une analyse plus fine.

Les bénéficiaires du RSA sont en général employés un peu plus d'un mi-temps au SMIC, leur revenu d'activité médian se situant à environ 600 euros / mois. Comme le dispositif du RSA leur garantit un gain net de 70% du revenu brut d'activité (s'il s'agit de bénéficiaires de minima sociaux), l'augmentation de revenu total se situe dans cette hypothèse médiane à 420 euros euros par mois environ. Certes, ces 8 000 ménages ont bien vu leur situation s'améliorer ; les contrats établis le sont en moyenne pour 6 mois (CDD dans le privé, contrats aidés dans le public). Le dispositif est très récent et il ne peut exister d'étude intertemporelle, mais on ne voit guère comment ces premiers résultats seraient fondamentalement modifiés en cas de généralisation.

#### Des effets de seuil et des effets pervers redoutables

Les incohérences éclatent lorsque l'on compare le revenu possible de certains bénéficiaires du RSA en comparaison de celui de salariés au SMIC. Ainsi, un « érésaste » célibataire travaillant à mi-temps atteint-il le revenu du travail un smicard à temps-plein ; le RSA d'une famille monoparentale avec un enfant venant de l'API et travaillant à mi-temps dépasse nettement le SMIC d'une personne à temps plein qui vit seule avec un enfant de plus de 3 ans (4). Ces exemples peuvent être multipliés, le différentiel augmentant mécaniquement si les personnes au RSA s'approchent du temps complet. Ceci met en évidence les limites du raisonnement mené par Martin Hirsch : si le RSA est fait pour amener les travailleurs pauvres à un revenu décent, et si ce RSA dépasse, éventuellement nettement, le salaire minimum, c'est bien la preuve que ce dernier est trop bas. Plutôt que de favoriser l'augmentation des salaires, il est pratique à ce gouvernement de focaliser sur un certain nombre de « pauvres méritants » qui « s'en sortiraient » grâce au dispositif du RSA. On admirera ainsi la géométrie variable des grands thèmes sarkoziens : « travailler plus pour gagner plus », mais avec le RSA, travailler à mi-temps pour gagner plus qu'un plein temps ? Pour des salaires atteignant 1,6 fois le SMIC (le plafond d'éligibilité se situant à 2 SMIC pour un couple et à 1,6 fois le SMIC pour une personne à l'API), le RSA garantit aux bénéficiaires un revenu supérieur à 1,8 fois le SMIC : là encore, on doit s'en féliciter pour les personnes concernées, mais on peut s'étonner des distorsions que le dispositif introduit dans les revenus du travail lors d'une période où l'on refuse tout coup de pouce au salaire minimum malgré la dégradation du pouvoir d'achat (5), en continuant d'affirmer que l'existence du SMIC expliquerait la persistance du chômage. D'autres effets pervers sont notables : les travailleurs juste au-dessus du seuil de pauvreté ne peuvent prétendre au RSA ; dans le même registre, les travailleurs pauvres qui échappent à la pauvreté en raison d'autres revenus d'activité dans le ménage ne peuvent cumuler RSA et prime pour l'emploi et doivent opter pour le dispositif le plus favorable, ce qui vient encore multiplier la complexité des situations et aggraver les inégalités en terme d'emploi et de salaires.

Les bénéficiaires du RSA auront quelques surprises. Si les prestations directement liées au RMI et à l'API sont maintenues dans les limites du cumul déterminé, rien n'est prévu pour

certaines prestations connexes, en premier lieu la CMU complémentaire. Comme le plafond de revenus pour cette CMU est systématiquement atteint, les bénéficiaires du RSA perdent ce droit et doivent alors souscrire une assurance maladie complémentaire à leur charge, ce qui pour un couple avec deux enfants représente un minimum de 100 euros / mois, mais pour une couverture moindre, notamment en optique et en dentaire. Ceci remet à nouveau en cause l'accès aux soins de santé de populations en difficulté.

#### Que coûtera la généralisation du RSA ?

Là-aussi, il s'agit d'un long feuilleton. Dans son projet initial, Martin Hirsch chiffrait à 7 ou 8 milliards d'euros le coût supplémentaire du RSA par rapport aux crédits de 11 milliards d'euros alloués en 2007 aux dispositifs qu'il devrait remplacer, soit 5,5 milliards pour le RMI, 1 milliard pour l'API, 0,5 milliard pour les primes d'intéressement à la reprise d'emploi, auxquels Martin Hirsch ajoutait les 4,5 milliards d'euros de la PPE dans ses estimations, soit au total 11 milliards d'euros. Or, il estime maintenant, en se rangeant à l'avis présidentiel, que le dispositif peut être généralisé pour 1,5 milliard d'euros (6). Certes, le taux garanti de gain réel en cas de reprise d'emploi a baissé dans la version Sarkozy (62% au lieu des 70% de Martin Hirsch), mais ceci ne peut expliquer l'énorme différence dans le besoin de financement évoqué entre 2007 et aujourd'hui. Si l'on versait à tous les travailleurs pauvres un RSA sur les bases du projet de Martin Hirsch, cela coûterait au bas mot 4,5 milliards d'euros et on est donc très loin du compte avec ce milliard et demi... (7)

En réalité, si l'on se fonde sur les régions-test pour extrapoler l'hypothèse d'une généralisation du dispositif, le total de contrats RSA ne devrait pas dépasser les 100 000 ou 120 000. En outre, comment imaginer que la conjoncture désastreuse de l'économie française en liaison avec les politiques menées, et devant les menaces de crise financière exacerbée et de récession, pourrait soudain permettre la transformation d'un million de personnes au RMI et à l'API et plus d'un million de travailleurs pauvres en bénéficiaires du RSA. On peut au contraire craindre un redoutable effet d'aubaine si des employeurs s'empressent d'évincer des salariés pour signer des contrats RSA... Dans l'état actuel, les besoins de financement seront peut-être faibles par rapport aux projections initiales du plan Hirsch, le seul surcoût réel étant celui qu'induit l'entrée dans le dispositif RSA de travailleurs pauvres non précédemment bénéficiaires du RMI ou de l'API. Toutefois, il faudra sans doute prendre en compte une nouvelle vague de contrats aidés : comme l'un des objectifs gouvernementaux sera de prouver que « le RSA, ça marche », le nombre de ces contrats, actuellement au plus bas, peut s'élever considérablement à mesure que l'on s'approchera de 2012.

La question reste posée du devenir des Rmistes non convertis en RSA : on leur maintiendra probablement une allocation de base sur le mode actuel, mais en réduisant éventuellement les avantages annexes. Ces allocataires seront soumis à une pression très forte, Nicolas Sarkozy ayant évoqué une exclusion totale dans le cas de deux refus consécutifs d'une proposition de RSA, voire de refus de formations proposées.

Des économies risquent de se faire sur les prestations annexes, allocation logement, prestations familiales, éventuellement prime de Noël, etc. (8). Le « gel » annoncé du montant de la prime pour l'emploi va toucher les travailleurs juste au-dessus du seuil de pauvreté mais aussi des ménages modestes dont le revenu est de l'ordre de 1,4 fois le SMIC.

**Comme les autres réformes du RMI, le RSA génère une logique de « trappe à bas salaires ».**

Le dispositif RSA risque manifestement de favoriser la pérennisation des emplois à temps partiel, ou très partiel, puisque actuellement aucune barrière horaire n'est fixée : en théorie, un employeur peut proposer un RSA d'une heure par semaine... Plus généralement, c'est la poursuite des politiques de bas salaires qui est encouragée (9). Les dispositifs précédents (voir encadré p. 14) ont tous été fondés sur des subventions aux entreprises en leur permettant de verser des salaires bas qui les exonèrent de leurs responsabilités, mais le RSA vient parachever cette logique « d'impôt négatif » (10).

Rien n'est dit pour l'instant sur l'intégration des bénéficiaires du RSA dans les collectifs de travail, sur les droits sociaux qui leur seront ouverts (notamment en matière de retraite) ni sur leur itinéraire dans le temps. Pour l'instant la prise en charge départementale, sans véritable norme nationale, crée des disparités considérables selon les départements. Concernant, l'ensemble des demandeurs d'emploi, le RSA va accentuer les pressions de « mise en concurrence » pour leur faire accepter des emplois mal rémunérés et déqualifiés et être moins exigeants encore sur la reconnaissance professionnelle et les perspectives d'avenir.

Le RSA perpétue et aggrave en fait les politiques libérales de l'emploi, en définitive sans grande originalité puisqu'il s'inspire des politiques d'intéressement des Rmistes mises en place par le gouvernement Jospin en 1998, même s'il le fait à un niveau démesuré en harmonie avec les outrances du moment. Ces politiques, toutes fondées sur une logique « d'impôt négatif », n'ont que peu amélioré la situation globale des Rmistes et des travailleurs pauvres, populations prises de plein fouet par les faibles créations d'emploi, par l'explosion des loyers depuis 2002 et par la hausse des produits alimentaires de base. En enté-

rinant la vision libérale du marché du travail, le RSA occulte ainsi dans le développement de la précarité, de la pauvreté au travail et de l'importance du chômage, ses vraies raisons exacerbées par la politique économique menée depuis 2002.

### Pour une politique de l'emploi alternative

Il s'agirait de rompre avec les dogmes libéraux : ce ne sont pas les minima sociaux qui sont trop élevés, mais les bas salaires qui sont trop faibles. Le relèvement des salaires ainsi que la transformation des emplois précaires en emplois stables, convenablement rémunérés et surtout à plein temps constitue une réponse à la prétendue « désincitation » au travail des bénéficiaires de minima sociaux et favoriseraient le rééquilibrage entre la part des profits et des salaires dans le partage de la valeur ajoutée. Cette hausse de la masse salariale dans le PIB ainsi qu'une politique de créations effectives d'emplois en quantité et en qualité ce qui implique de responsabiliser les entreprises, et de transformer par les luttes leur type de gestion, permettraient en outre de mieux financer l'ensemble des besoins sociaux (retraite, santé, famille) et de lutter efficacement contre la précarité et la pauvreté. Des propositions alternatives précises sur l'augmentation indispensable des minima sociaux, comme une véritable construction d'un retour à l'emploi sont incontournables.

La mobilité nécessaire au monde du travail moderne doit être accompagnée par l'établissement de nouveaux droits sociaux pour en faire une mobilité positive, choisie (11). La construction d'un « système de Sécurité d'emploi ou de formation » par les forces de progrès (12) : permettrait d'organiser les passages entre emploi et formation en garantissant le maintien et le développement d'un bon revenu et de nouveaux droits sociaux. ■

(1) Voir José Caudron, « Le RSA règlera-t-il le problème des travailleurs pauvres ? », *Économie et Politique*, n° 640-641, nov-déc. 2007.

(2) On dénombre environ 1 500 000 travailleurs pauvres en France, personnes qui malgré une activité assez régulière dans l'année ne dépassent le seuil de pauvreté. Parmi ceux-ci, seuls 150 000 perçoivent des minima sociaux.

(3) L'ensemble des revenus financiers des ménages est concerné par la nouvelle taxe excepté les livrets A et les livrets de développement durable (ex-Codevi). Ce sont avant tout les plans d'assurance-vie (12 millions de ménages) qui vont être frappés ainsi que les plans d'épargne retraite. Pour les hauts revenus, comme pour la CSG, la CRDS et la contribution de solidarité de 2% déjà appliqués aux revenus du capital, la nouvelle taxe sera probablement incluse dans le champ du bouclier fiscal (pas d'imposition globale supérieure à 50%) et n'aura donc pas d'incidence.

(4) Surtout si l'enfant est âgé de plus de trois ans, puisqu'il n'existe alors aucune prestation familiale (exceptée l'allocation de rentrée scolaire sous condition de ressources), alors que jusqu'aux trois ans de l'enfant, le ménage monoparental peut bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

(5) Pour les barèmes de calcul du RSA, il est utile de se reporter aux fiches « RSA » mises sur le site du Haut Commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté, [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/revenu\\_solidarite\\_active\\_920/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/revenu_solidarite_active_920/). On peut aussi consulter le Livre vert du RSA qui détaille l'argumentaire du dispositif promu par Martin Hirsch.

(6) Chose étonnante, si la taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine est en définitive votée, son rendement devrait plutôt approcher 3 milliards d'euros. L'actuel gouvernement s'est-il saisi d'une opportunité de recette fiscale à l'occasion, tentation forte devant l'importance du déficit public ?

(7) Si l'on se fonde sur le chiffre d'1,5 million de travailleurs pauvres potentiellement bénéficiaires à raison d'un RSA de 3 000 euros par an de RSA (250 euros /mois), cela représente en effet 4,5 milliards,

desquels il faudrait déduire les éventuelles économies réalisées sur les bénéficiaires des prestations RMI et API.

(8) Jean-Louis Tourenne, président PS du Conseil général d'Ille-et-Vilaine (l'un des 34 départements d'expérimentation du RSA) estimait dans un entretien au journal *Le Monde* le 20 août dernier que la généralisation du RSA sera d'une « inefficacité totale » car « le barème de calcul de la prestation qui sera retenu a toutes les chances d'être moins favorable aux allocataires que celui qu'expérimentent actuellement les départements ». Selon lui, « l'État laisse le soin aux pauvres de financer une réforme pour les pauvres : il va récupérer la prime de Noël, une partie des droits connexes qui étaient liés à la perception du RMI [exonération de la taxe d'habitation, de la redevance audiovisuelle...], la prime de retour à l'emploi et une partie des fonds alloués à la prime pour l'emploi », expliquait-il avant de critiquer « le transfert de nouvelles charges aux départements ». Pour l'instant, l'avis de Jean-Louis Tourenne concernant la PPE est partiellement contredit, mais sait-on jamais ?

(9) Certains économistes au départ partisans du RSA semblent revenir désormais à des positions plus critiques, ainsi Denis Clerc, pourtant membre de la Commission Martin Hirsch en 2005, écrit « Le RSA risque d'augmenter le travail à temps partiel » dans *Le Monde* du 30 août 2008.

(10) Comme il est d'emblée admis que la formation du salaire sur le marché du travail convergerait vers un équilibre et le « plein-emploi », la seule correction à apporter est de compenser la faiblesse des salaires par une subvention de nature fiscale, à faire financer par les revenus des salariés dépassant le seuil de pauvreté, d'où l'expression consacrée d'impôt négatif de Milton Friedman (†2006) considéré comme le « pape » du néo-libéralisme.

(11) Le programme de Nicolas Sarkozy s'était aussi emparé, pour le pervertir, du thème de la « sécurité sociale professionnelle », mais de ceci on ne parle plus guère.

(12) Cf. Paul Boccara *Transformations et crise du capitalisme mondialisé. Quelle alternative ?* Le Temps des Cerises sept 2008.

## Dix années de réformes du RMI et d'aggravation de la précarité

**1988** – Instauration du revenu minimum d'insertion dont l'effectif des allocataires va croître continuellement alors que le dispositif se disait au départ « transitoire ».

**1997-1998** – Le taux de sortie du RMI vers l'emploi restant assez faible (de l'ordre de 30% en flux annuel), le thème de la « désincitation au travail » en raison des minima sociaux réapparaît avec vigueur, y compris dans l'analyse économique menée par la gauche libérale sur un « impôt négatif » à la française en s'inspirant des travaux de Roger Godino sur l'ACR (allocation compensatrice de revenu).

**1998** – Dans le cadre de la loi sur l'exclusion, Martine Aubry au gouvernement Jospin met en place un système dit d'intéressement : les bénéficiaires de minima sociaux peuvent continuer à percevoir une partie de leurs prestations en cas de reprise d'emploi, mais le cumul est limité au montant du SMIC (pour une personne seule, puis modulé en fonction de la composition familiale) et l'intéressement est fortement dégressif pour s'éteindre au bout de 12 mois.

**2001** – Création de la prime pour l'emploi (PPE) qui prétend s'attaquer à la question des travailleurs pauvres par une compensation fiscale. Le résultat sera surtout... la croissance des emplois précaires, mal rémunérés et subventionnés par l'État. Par ailleurs, le mécanisme de la PPE laisse de côté les plus défavorisés en raison du minimum horaire imposé, de l'ordre d'un tiers-temps.

**2002** – Le gouvernement Raffarin, sur prescription d'un rapport du Sénat (signé Alain Lambert et Philippe Marini, sénateurs UMP) met en place le revenu minimum d'activité (RMA). Celui-ci dépassera à peine 1000 contrats signés en raison d'une clause jugée peu acceptable par les départements : le montant de l'allocation de RMI est versée à l'employeur qui au bout du compte peut se procurer une main-d'œuvre particulièrement bon marché... moins de 300 euros charges comprises pour un salarié à mi-temps au SMIC et en outre pâtissant de sous-droits, notamment pour la retraite.

**2006** – Dominique de Villepin, Premier ministre, veut refondre le système d'intéressement qui avait été en définitive maintenu. Celui-ci est limité, mais les bénéficiaires de minima sociaux ont droit à une prime de 1 000 euros versée par fractions en 6 mois.

**2005-2008** – Martin Hirsch, successeur de l'Abbé Pierre à la présidence de la Fondation Emmaüs publie en 2005 « Au possible nous sommes tenus », rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, où il présente le principe de son revenu de solidarité active. Nommé Haut-commissaire aux solidarités actives dans le gouvernement Fillon, il met en place l'expérimentation du RSA dans 34 départements. Dans un *Livre vert sur le RSA* publié en mars 2008 par ses services, il réitérait sa demande de généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire.

Malgré la multiplicité des dispositifs depuis 10 ans, le nombre d'allocataires du RMI a crû quasi constamment, jusqu'à atteindre plus d'un million d'allocataires en métropole, soit plus de deux millions de personnes avec les ayant droits, ce qui témoigne de l'inefficacité des politiques économiques et sociales menées, notamment des politiques de l'emploi.