

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=INSO&ID_NUMPUBLIE=INSO_142&ID_ARTICLE=INSO_142_0094

Minima sociaux d'insertion et reprise d'activité. Quelles mesures pour un retour à l'emploi effectif ?

par Leïla HAMLAOUI

| Caisse nationale des Allocations familiales | Informations sociales

2007/6 - N° 142

ISSN | pages 94 à 102

Pour citer cet article :

— Hamlaoui L., Minima sociaux d'insertion et reprise d'activité. Quelles mesures pour un retour à l'emploi effectif ?, Informations sociales 2007/6, N° 142, p. 94-102.

Distribution électronique Cairn pour Caisse nationale des Allocations familiales.

© Caisse nationale des Allocations familiales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Leïla Hamlaoui – doctorante en droit public, Université Panthéon-Assas-Paris-II

Minima sociaux d'insertion et reprise d'activité

Quelles mesures pour un retour à l'emploi effectif ?



Trois rapports publiés en 2005 répondent à la critique faite aux minima sociaux de maintenir les bénéficiaires dans des "trappes à l'inactivité". Ils ouvrent le débat sur les problématiques de fond concernant à la fois la cohérence entre minima sociaux, le bien-fondé de l'allocation universelle, ou encore les modalités pour améliorer les ressources totales d'une famille. La loi de mars 2006 relative au retour à l'emploi ainsi qu'aux droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a-t-elle pris en compte les propositions faites dans ces rapports ?

Destinés à pallier des périodes de vulnérabilité fort diverses, les *minima* sociaux sont hétérogènes mais peuvent être regroupés autour de deux objectifs distincts. D'une part, ceux qui, comblant l'absence de revenus liée à l'âge ou au handicap, ou bien tendant à compenser la charge d'enfants, comme l'ancienne allocation d'assurance veuvage, offrent un minimum vital destiné à survivre. D'autre part, ceux qui, visant une population en âge et en capacité d'exercer une activité salariée mais exclue du marché du travail, tendent également à son insertion. Ces derniers sont principalement composés du Revenu minimum d'insertion (RMI), de l'Allocation de parent isolé (API), de l'Allocation solidarité spécifique (ASS) et, dans une moindre mesure, de l'Allocation d'insertion (AI). Outils plus ou moins incitatifs à la reprise d'activité, les *minima* ont un montant inférieur à celui du SMIC mais qui s'en rapproche en fonction de la

capacité supposée du bénéficiaire à exercer une activité professionnelle.

Des trappes à l'inactivité ?

De nombreuses critiques ont été adressées à ces *minima* sociaux “d’insertion”. La principale est qu’ils ne répondent pas à cet objectif de reprise d’activité, et qu’ils constitueraient des “trappes à l’inactivité”. Souvent stigmatisés, leurs bénéficiaires ne sont pas encouragés dans la recherche d’une activité salariée et, à long terme, cela devient un obstacle considérable à leur insertion. Il ne s’agit pas ici de faire un état des lieux des *minima* sociaux mais de mettre en lumière les phénomènes détournant leurs allocataires de l’emploi, ainsi que les propositions récemment faites pour rendre effectif ce “droit à l’insertion”.

La diversité des modalités et des conditions d’attribution des *minima* sociaux complexifie indirectement le retour à l’emploi : illisibilité, disparités entre allocataires de *minima* différents marquent une certaine incohérence et injustice entre eux. Si le RMI et l’API sont des allocations différentielles, l’ASS et l’AI sont forfaitaires jusqu’à un certain plafond, différentielles au-delà. Par ailleurs, leur montant même ainsi que leur évolution diffèrent d’une allocation à l’autre. Le RMI, par exemple, est indexé sur l’indice des prix, et l’API, sur celui des allocations familiales. Ils deviennent donc injustes si certains font l’objet d’un “coup de pouce” et d’autres d’un gel. Les effets de seuil confortent ces incohérences en entraînant, malgré l’occupation d’un emploi, des pertes de revenu brutales liées à des écarts dans les calendriers et à la perte de droits connexes, c’est-à-dire de droits liés au bénéfice d’une allocation ; ce qui n’est pas sans dissuader les allocataires de retrouver un emploi. Pour exemple, l’effet de seuil du RMI dépassé emporte une perte non seulement de l’allocation elle-même mais aussi, le cas échéant, du bénéfice de la Couverture maladie universelle (CMU), à laquelle les bénéficiaires du RMI sont automatiquement affiliés

“Rendre effectif
le « droit
à l’insertion »”

depuis la loi du 27 juillet 1999 ⁽¹⁾, ou encore de la suspension de dettes fiscales. Il s'ensuit donc une véritable perte d'argent malgré l'exercice d'une activité. C'est aussi dans le système de l'aide sociale facultative que se pose le problème des effets de seuil où ces derniers peuvent être accentués si les aides locales sont dépendantes du statut du bénéficiaire.

Des tentatives de réponse ont été apportées : la réforme du barème de l'allocation logement de 2001 repose désormais sur le critère général des ressources et non plus sur le statut. Les personnes qui perdent le bénéfice du RMI du fait de dépassement de seuil ne subissent ainsi plus la suspension de l'allocation logement auparavant liée à leur statut. Cependant, ces réformes restent superficielles et isolées.

Par ailleurs, le passage du bénéfice d'un minimum social à un autre entraîne souvent des ruptures dans les revenus. C'est le cas lorsqu'un allocataire ne répond plus aux conditions d'attribution de l'API et tombe dans celles du RMI, le montant de la première étant supérieur au second.

Trois rapports à l'examen

Les rapports Raincourt et Mercier ⁽²⁾, Létard ⁽³⁾ et Hirsch ⁽⁴⁾ ont d'abord prôné une fusion des *minima* sociaux afin d'en permettre une plus grande lisibilité. Par ailleurs, ils ont préconisé de simplifier ce système dans le but d'in-

citer effectivement les bénéficiaires à la reprise d'activité. Ils ont ajouté que, sans accompagnement du bénéficiaire, le retour à l'emploi ne peut être effectif : le dispositif de suivi des allocataires du RMI fondé sur un contrat d'insertion, qui a vocation à être étendu à tous les allocataires et notamment ceux percevant l'API et l'ASS ⁽⁵⁾,

doit être mis en œuvre dès le dépôt de la demande et non à partir du premier versement de l'allocation. Selon les premiers, le contrat d'insertion est un *“support à l'accompagnement personnalisé qui doit s'entendre tant par rapport à l'insertion sociale que par rapport à l'insertion*

“Simplifier
le système”

professionnelle”. Ce contrat doit être la traduction formalisée d’une “*obligation de suivi*” nécessaire à un retour effectif à l’emploi. Le rapport Létard va plus loin encore en considérant l’accompagnement comme un “*droit connexe essentiel*”.

Les sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier estiment que l’organisation du suivi des allocataires de l’API pourrait être menée soit par les conseils généraux seulement, soit par les conseils généraux d’une part (pour le suivi à long terme) et par les caisses d’Allocations familiales d’autre part (pour le suivi à court terme). S’agissant des bénéficiaires de l’ASS, le suivi relèverait de l’ANPE pour l’insertion professionnelle, et du conseil général pour l’insertion sociale. L’écueil de ce dernier système consisterait toutefois en un double circuit risquant de remettre en cause l’efficacité de l’accompagnement lui-même. Un pilote unique comme les conseils généraux, forts de leur expérience dans les parcours d’insertion, serait préférable selon eux. Valérie Létard considère que la décentralisation pourrait faciliter l’élargissement d’un tel accompagnement à tous les bénéficiaires de ces aides. La mise en œuvre d’un contrôle renforcé, jusque là encore trop faible voire fragilisé selon Raincourt et Mercier, contribuerait au respect des obligations respectives des bénéficiaires et des institutions concernées et éviterait ainsi les situations de maintien dans l’inactivité et permettrait de rendre compte de situations réelles ce que ne permet pas toujours le système déclaratif. À cette fin, le président du conseil général devrait se voir conférer le droit de sanctionner en infligeant une contravention voire de suspendre le versement de l’allocation à défaut d’accord de la commission locale d’insertion dans le délai imparti de trois mois.

Un obstacle : la conciliation vie familiale/ vie professionnelle

Au-delà du dispositif même des *minima* sociaux, les bénéficiaires de ces allocations doivent aussi faire face à des obstacles pratiques au retour à l’emploi : c’est la délicate question de la conciliation vie familiale/vie professionnelle. La faculté pour les personnes ayant la charge d’enfants de reprendre un emploi est facilitée lorsqu’elles ont les moyens matériels de les faire garder. Or, les

parents de milieux défavorisés ne sont pas prioritaires dans les différents modes d'accueil et de garde des enfants en bas âge notamment, et se trouvent donc confrontés aux conditions exigées. Dans le rapport Hirsch, il est même constaté que 3 % seulement des enfants dont les parents bénéficient d'un minimum social sont accueillis en crèches, lesquelles sont, en effet, ouvertes en priorité aux couples dont les deux individus exercent une activité salariée. Pour les autres modes de garde, le coût financier est trop élevé pour permettre à ces familles déjà en difficulté d'occuper un poste, voire simplement de chercher un emploi. Très souvent, les familles opteront, par défaut, pour la troisième composante de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) : le complément libre choix d'activité. La prestation n'est perçue dans sa totalité que si l'activité est totalement interrompue, ce qui peut conduire les allocataires à ne pas retourner sur le marché du travail.

Cela justifie la proposition formulée par la commission présidée par Martin Hirsch de créer un service public de la petite enfance et d'affirmer un "*droit au mode de garde*" pour les plus défavorisés et les familles monoparentales, et, au-delà, la création d'un service public de la petite enfance. La commission estime qu'il s'agirait sur ce point de couvrir les trois-quarts de la population nationale. Reprenant l'exemple du Danemark, où la garde des enfants en bas âge est assurée du fait de l'obligation pour les collectivités locales d'offrir une place dans un lieu d'accueil à l'enfant dont les parents en ont fait la demande, elle n'hésite pas à rappeler la nécessité d'"*affirmer le caractère obligatoire de la compétence des collectivités locales*" (6). Au Danemark, comme en France, les parents participent activement au financement de ces modes de garde à hauteur de leurs revenus et non passivement, sous forme de subvention, ce qui semble plus pertinent et efficace. De ce service public découlerait un droit au mode de garde collectif : les règles d'attribution des places seraient fixées par décret et permettraient de se tourner vers les plus défavorisés d'abord, vers les familles monoparentales ensuite.

Au-delà de ces obstacles, ce sont des problématiques de fond que les rapporteurs ont fait ressortir.

Fusion, simplification, équité : des débats de fond

C'est la question d'une fusion des *minima* sociaux que les auteurs des rapports ont mis en avant. L'objectif : une meilleure lisibilité de ces aides pour un retour à l'emploi effectif. Outre la complexité liée aux divers acteurs ainsi qu'aux financements et responsabilités disséminés, c'est la multiplication et par là même la superposition des allocations rendant le système opaque pour ses bénéficiaires qui sont pointées. Cependant, Valérie Létard nuance cette proposition de fusion : il s'agit pour elle d'une "*possibilité, [mais] certainement pas d'un impératif*" (7). Si certaines allocations peuvent être fusionnées, d'autres ne pourraient qu'être harmonisées dans leur montant. Cette fusion serait techniquement envisageable pour l'API et le RMI, mais Valérie Létard souligne que l'allocation issue de cette fusion pourrait être alignée sur le montant du RMI. Cependant, cette hypothèse suppose, selon elle, que le critère d'isolement soit répercuté sur les allocations familiales. Ce qui se traduirait par une majoration de celles-ci. Les rapporteurs Raincourt et Mercier, eux, proposent une fusion de ces deux allocations différentielles mais opèrent une distinction entre une API qu'ils disent courte et une autre, longue. Seule la seconde serait fusionnée avec le RMI, et constituée d'une allocation de base d'un montant équivalent au RMI et d'un complément attribué en fonction de la situation familiale. Les conditions d'attribution de cette allocation seraient harmonisées avec celles du RMI.

Par ailleurs, dans leurs rapports, M. Hirsch et V. Létard montrent les répercussions importantes que pourrait avoir la mise en place d'allocations dégressives sur la reprise d'activité. Ces dernières participeraient d'une certaine "incitation active". Deux allocations dégressives ont été proposées : toutes deux consistent en une sorte d' "*intéressement permanent*" à la reprise d'activité, mais le Revenu de solidarité active (RSA) proposé par la commission Hirsch irait au-delà de l'Allocation compensatrice de revenu (ACR) en intégrant toutes les ressources y compris fiscales du bénéficiaire, selon la sénatrice. Le RSA devrait tendre à un double objectif : celui de vaincre la pauvreté en "*rémunérant correctement le travail*", comme l'énonce la commission. Il inciterait donc également à la reprise d'une activité quand bien

même celle-ci serait à temps partiel. L'objectif étant une amélioration des ressources totales d'une famille, les personnes retrouvant un emploi à temps partiel devraient pouvoir dépasser le seuil de pauvreté (et doivent le dépasser, c'est bien là que réside l'intérêt principal de cette nouvelle allocation). Le montant du RSA serait modulé en fonction des revenus tirés du travail et de la situation familiale. À cela viendraient s'ajouter les prestations familiales. Le RSA intègre donc avec lui la condition de neutralité en supprimant les effets de seuil. Une critique a été observée pour ces deux formes d'allocations. Valérie Létard n'hésite pas à faire remarquer le faible impact sur le retour à l'emploi, et à affirmer que l'emploi à temps partiel ainsi que le risque de voir les salaires baisser et les contrats temporaires se multiplier seraient favorisés. C'est l'*"intéressement permanent"* qu'elle remet en cause. Aussi propose-t-elle des pistes de réflexion : mise en place d'un seuil d'éligibilité à l'allocation à partir d'un minimum d'heures travaillées, maintien de l'allocation entre l'emploi à temps partiel et celui à temps plein, ou encore modulation à la baisse des taux d'intéressement dès les premières heures travaillées.

De manière plus secondaire, le débat jusque-là récurrent relatif à la mise en place d'une allocation unique indépendante des ressources et d'une quelconque activité, accordée à tous, est d'emblée écartée dans le rapport Létard. L'auteur reconnaît que, susceptible d'affaiblir le système de protection sociale lui-même, c'est le principe de *"progressivité de l'impôt sur le revenu"* ⁽⁸⁾ et l'accent vers ceux qui en ont le plus besoin qui seraient ébranlés.

Par ailleurs, la cohérence entre *minima* sociaux d'insertion pourrait être favorisée par la neutralité de leurs conditions d'attribution. Le rapport Létard en fait largement état. Le statut comme critère d'attribution mène à des ruptures trop brutales : sa perte emporte une suppression non seulement de l'allocation mais aussi des droits connexes. Aussi, les prestations relevant tant de l'aide sociale légale que de l'aide sociale facultative devraient pouvoir être accordées en fonction des res-

“Rémunérer
correctement
le travail”

sources des demandeurs. Le gouvernement y tend, comme en atteste la réforme réalisée par la loi de finances pour 2000 sur la taxe d'habitation, qui a permis une exonération de cette dernière en fonction des revenus et non plus seulement du statut personnel. Le rapport Létard n'hésite pas à souligner que cette tendance doit toutefois être nuancée : la loi de finances pour 2005 dans sa réforme de la redevance audiovisuelle l'a écartée et a ainsi reconduit les aides accordées en fonction du statut. Corrélativement, mais de manière complémentaire à une refonte de la politique sociale des transferts sociaux, c'est la politique de l'emploi elle-même qui doit se tourner vers les bénéficiaires des *minima* sociaux d'insertion. En dirigeant sa politique vers les personnes exclues du marché du travail, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions avait déjà affirmé la nécessité de faciliter le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle (article 7). La sénatrice relève cependant que, dans les faits, les personnes percevant les *minima* sociaux ne sont pas prioritaires : 47,2 % des allocataires ont conclu un contrat emploi solidarité et seulement 29 % sont titulaires d'un contrat initiative emploi, en 2003. Elle ajoute que la loi du 18 janvier 2005 de programmation de la cohésion sociale, en simplifiant la politique d'insertion professionnelle, a opéré une distinction favorable à la reprise d'activité : le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité et le contrat d'avenir sont réservés aux bénéficiaires des *minima*, le contrat accompagnement emploi et le nouveau contrat initiative emploi étant ouverts à toute personne en difficulté. Les politiques d'aide sociale et d'emploi sont donc étroitement liées et la refonte de l'une ne peut être réalisée et suivie d'effets sans un remaniement de l'autre.



“Le lien entre
l'aide sociale
et l'emploi”

Des réponses législatives partielles

La loi du 26 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de *minima*

NOTES

1 - Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore et Rolande Ruellan, **Droit de la Sécurité sociale**, 15^e éd., Dalloz, 2005, p. 362.

2 - Michel Mercier et Henri de Raincourt, **Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion**, rapport présenté au Premier ministre, Paris, Premier ministre, décembre 2005.

3 - Valérie Létard, **Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires sociales sur les minima sociaux**, Les rapports du Sénat, Paris, Sénat, 2005.

4 - Martin Hirsch, Commission familles, vulnérabilité, pauvreté, **Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants**, Paris, ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, avril 2005.

5 - L'accompagnement des allocataires de l'ASS, organisé dans le cadre du service public de l'emploi, ne semble pas suivi d'effets. Voir le rapport Raincourt et Mercier, *op. cit.*, p. 12.

6 - Rapport Hirsch, *op. cit.*, 2005.

7 - Rapport Létard, *op. cit.*, 2005, p. 76.

8 - Rapport Létard, *op. cit.*, 2005, p. 81.

9 - Rapport Raincourt et Mercier, *op. cit.*, 2005, p. 17.

sociaux a-t-elle fait sienne les critiques et propositions formulées dans le cadre de ces rapports ?

Le législateur a entendu en partie les critiques dénonçant les pertes brutales de revenu du fait des dépassements de seuil. Il met donc en place un système d'intéressement sous la forme de prime de retour à l'emploi versée en une seule fois ou de primes forfaitaires mensuelles, reprenant ainsi l'idée du rapport Hirsch tendant à anticiper les revenus. La prime de retour à l'emploi, cumulable avec une activité, ne peut être perçue qu'à partir de quatre mois d'activité consécutifs et de 78 heures mensuelles minimum. *Quid* toutefois de l'allocataire qui reprendrait une activité salariée de 156 heures par mois pendant trois mois et qui aurait donc travaillé plus en heures effectives que celui qui justifie de quatre mois consécutifs de travail mais en ayant effectué moins d'heures ? Aucune allocation dégressive comme l'ACR ou le RSA n'a été mise en place.

Par ailleurs, des dispositions relatives au contrôle des bénéficiaires d'allocations d'aide sociale légale ont été adoptées : sans retenir l'hypothèse d'un pouvoir accru du président du conseil général et d'un réel suivi comme celui qui avait été préconisé, le législateur se borne à punir de sanction financière les fraudes. Certes, un dispositif d'amendes administratives est créé, mais aucune mesure n'est prise pour la mise en place d'un accompagnement renforcé.

Enfin, la loi a, sinon posé la règle de priorité d'accès aux modes de garde des jeunes enfants des bénéficiaires de *minima* sociaux, du moins garanti un nombre de places dans ces lieux d'accueil.

S'agissant du retour à l'emploi, elle n'a pas réaffirmé l'accès prioritaire à l'emploi des bénéficiaires de *minima* sociaux et s'est limitée, par des incitations financières à la reprise d'activité, à la politique de transferts sociaux. Aussi, la problématique d'incitation à la reprise d'activité ayant été partiellement résolue, c'est une véritable "*politique publique axée sur le besoin en insertion des plus éloignés du marché du travail*" (9) qui reste attendue – malgré quelques expérimentations du RSA en cours.