



**HAL**  
open science

## RMI et indemnisation du chômage

Jean-Luc Outin

► **To cite this version:**

Jean-Luc Outin. RMI et indemnisation du chômage. Michèle Lelièvre, Emmanuelle Nauze-Fichet. RMI, l'état des lieux 1988-2008, La Découverte, pp.101-117, 2008, Recherches. halshs-00181314

**HAL Id: halshs-00181314**

**<https://shs.hal.science/halshs-00181314>**

Submitted on 23 Jan 2008

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

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

## Le RMI et l'indemnisation du chômage

Jean-Luc Outin

Centre d'Economie de la Sorbonne

Destiné à lutter contre la pauvreté, le RMI occupe une place particulière dans le système de protection sociale français dont il marque une évolution sensible. Prestation de dernier recours, il garantit, d'abord, un minimum de ressources à des personnes qui n'en disposent pas, soit du fait de leur éviction de l'emploi et des protections associées, soit parce qu'elles ne sont pas éligibles à des prestations sociales couvrant des statuts particuliers. De manière plus dynamique, et dans une perspective plus globale de restauration du lien social, il vise ensuite à favoriser l'insertion professionnelle et/ou sociale de ses bénéficiaires, à travers l'organisation de transitions vers l'emploi et l'accès à des droits sociaux.

Le contexte économique et social dans lequel il a été institué, à la fin de l'année 1988, explique cette double perspective. En effet, la reprise d'une croissance économique vigoureuse permet alors une réduction sensible du niveau global du chômage. Cependant, l'accès et le retour à l'emploi de certaines catégories de chômeurs apparaissent incertains, du fait de la sélectivité accrue du marché du travail en relation avec l'apparition de nouvelles formes d'organisations productives. Or, l'histoire complexe qui marque l'indemnisation du chômage, depuis 1945, en France aboutit à une couverture partielle de la population des demandeurs d'emploi. Dans ces conditions, le recouvrement entre chômage et pauvreté, largement à l'origine de la redécouverte de celle-ci au début des années 80, justifie une intervention publique renouvelée dont le RMI est la concrétisation. Initialement appréhendée à travers l'allongement de la durée du chômage, la question de ces liens est posée plus largement lorsque, au cours des années 90, la diversification des formes de l'emploi accentue les limites des dispositifs traditionnels pour protéger les populations les plus affectées par les transformations du marché du travail.

Dans ce sens, l'analyse de la contribution du RMI à la couverture du risque chômage apporte un double éclairage. Du point de vue des populations concernées, elle permet de préciser les rapports différenciés qu'elles entretiennent avec le marché du travail. Au-delà de leur classement dans une catégorie de pauvres ou d'exclus, généralement associée à la perception de cette prestation, cette approche conduit à souligner qu'il s'agit, pour une large part, de chômeurs non indemnisés. D'un point de vue plus global, cela conduit à interroger l'adéquation entre l'évolution des formes d'emploi et de chômage et celle des institutions de protection sociale plus particulièrement dédiées au marché du travail. Dans ce sens l'objectif premier de lutte contre la pauvreté assigné au RMI ne doit pas occulter le rôle qu'il joue au niveau plus large de la régulation du marché du travail et de certains de ses segments.

Après avoir retracé l'évolution des règles qui président à l'indemnisation du chômage, en France, pour montrer comment leurs limites ont trouvé des éléments de compensation dans les dispositions institutionnelles propres au RMI afin d'offrir une couverture à certaines catégories de chômeurs, on présente, quelques travaux récents à partir desquels on peut mesurer la place de ce dispositif dans la couverture du chômage.

L'évolution de l'indemnisation du chômage et la permanence d'une couverture limitée

*L'extension de la couverture sur une base inégalitaire*

Après la Libération, le faible niveau du chômage et la volonté de mobiliser la main d'œuvre pour accélérer la reconstruction concourent à reléguer au second plan la question de la protection sociale des chômeurs. Elle n'est donc pas traitée dans le cadre de la Sécurité sociale et reste organisée à travers des fonds communaux de chômage, ouverts à l'initiative de l'Etat. Le décret du 12 mars 1951 reprend les dispositions antérieures concernant l'aide publique aux demandeurs d'emploi. Il prévoit des prestations forfaitaires fondées sur différentes conditions d'activité préalable, de ressources du ménage, de résidence, d'âge et de motifs de perte d'emploi. De plus, les allocations, en principe non limitées dans le temps, sont dégressives par période annuelle. Ces différents éléments expliquent que le taux de couverture reste limité. Au cours des années 50, moins d'un tiers des demandeurs d'emploi est secouru.

Instauré par la convention du 31 décembre 1958, le régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce marque une évolution importante. Au moment où la France vient de signer le Traité de Rome qui crée le Marché commun, il vise à faire face aux conséquences sociales susceptibles d'en découler, notamment du fait des restructurations économiques résultant de l'ouverture des frontières. Complétant le dispositif public qui perdure, sa vocation est beaucoup plus large comme l'atteste son caractère obligatoire, national et interprofessionnel qui illustre une appréhension unifiée du marché du travail. De même, il est fondé sur un principe contributif, ce qui réserve, sauf exception, le bénéfice de la couverture aux cotisants, c'est-à-dire aux personnes ayant occupé un emploi à travers une allocation proportionnelle au salaire antérieur et versée pendant une durée limitée. Néanmoins, si son caractère assurantiel est atténué par les dispositions concernant la prise en charge des jeunes diplômés ou l'allongement de la durée d'indemnisation avec l'âge, le taux de couverture du régime conventionnel plafonne à 46% en 1969 avant de redescendre aux alentours de 33% au milieu des années 70.

Sans doute la combinaison entre les deux systèmes d'indemnisation améliore-t-il le taux global de couverture des chômeurs. Cependant, l'IGAS estime, en 1975, que près de la moitié des demandeurs d'emploi ne touchent pas d'allocation. De plus, ce chiffre global masque des différences importantes selon les catégories de main-d'œuvre au détriment des jeunes, des femmes et des non qualifiés.

### *L'unification des régimes et la limitation de la durée de couverture*

La dualité de la couverture chômage, source de complexité et d'inégalité entre les chômeurs, disparaît avec la convention du 27 mars 1979. Celle-ci instaure un régime unique, géré par l'Assurance chômage et financé pour un tiers par l'Etat. Outre des allocations de préretraite pour les plus de 60 ans, il prévoit quatre grands types d'allocation selon le mode d'entrée en chômage et selon la durée de chômage (cf. encadré).

D'une certaine manière, ce dispositif unifié illustre, dans le champ de la couverture chômage, le processus de généralisation de la protection sociale, à l'œuvre au cours des années 70 dans les différentes branches de la Sécurité sociale. Cependant, cette extension reste limitée puisque tous les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts. En 1980, le taux de couverture est estimé à 60% environ. Le principe assurantiel reste central et aboutit à évincer une fraction non négligeable des chômeurs. En effet, le changement de conjoncture après le premier choc pétrolier pose avec une acuité croissante, la question de la protection sociale des jeunes primo demandeurs et des femmes qui reprennent une activité après quelques années consacrées à leur famille ; de plus, la limitation des prestations dans le temps marque une restriction par rapport au dispositif antérieur d'aide publique, alors même que l'augmentation du niveau du chômage se double d'un allongement de la durée moyenne. Dès cette époque, la question de la couverture des chômeurs de très longue durée est évoquée (Montes, 1980). Cela conduit

l'Etat à mettre en place, en 1981, l'aide de secours exceptionnel. Destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits, disposant de ressources limitées et pouvant justifier d'une activité antérieure d'au moins cinq ans, sa portée est insuffisante pour couvrir tous les chômeurs parvenus au terme de leurs allocations du régime unique.

#### *La définition de filières d'indemnisation et l'instauration d'un système dual*

Après la barre du million de demandeurs d'emploi franchie en 1977, le seuil de 2 millions est dépassé en 1982. Le ralentissement du rythme de la croissance, la dégradation de la situation du marché du travail, la dégradation des comptes extérieurs et l'accélération de l'inflation posent la question de la nature de la crise économique. Dans un contexte de mutations et non plus de ralentissement conjoncturel, les règles d'indemnisation mises en place en 1979 montrent vite leur limite. Ainsi, leur générosité pour agir sur le niveau des ressources en main-d'oeuvre en favorisant un recours massif aux dispositifs de préretraite provoque, au début des années 80, un déséquilibre financier important du régime d'assurance chômage. Faute d'accord entre les partenaires sociaux pour y faire face, l'Etat intervient, en novembre 1982, en modifiant le taux des contributions et surtout en créant les différentes filières d'indemnisation à travers lesquelles les durées de prise en charge sont fonction de la durée d'affiliation antérieure. La logique assurantielle est ainsi confortée au détriment des salariés insérés dans les emplois les plus instables. La couverture conventionnelle, favorable pour les salariés bien intégrés, se rétrécit pour les salariés les plus exposés sur le marché du travail. Dans ce sens, elle évolue dans un sens qui redouble les inégalités (C. Daniel, C. Tuchsirer, 1999).

Une seconde rupture intervient en 1984 avec la mise en place d'un système d'indemnisation dual distinguant un régime d'assurance et un régime de solidarité exclusifs l'un de l'autre. Le premier, placé sous la responsabilité des partenaires sociaux, prend en charge, pour une durée en moyenne plus limitée et variable selon l'âge et la durée d'affiliation, les demandeurs d'emploi ayant déjà cotisé. Après une allocation proportionnelle au salaire antérieur, il verse une allocation de fin de droit forfaitaire (cf. encadré). Le second régime, dit de solidarité, est financé par l'Etat. Il offre soit une allocation d'insertion à certains nouveaux entrants mal couverts comme les jeunes et les femmes nouvellement arrivées sur le marché du travail soit une allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les chômeurs, généralement plus âgés, qui ont épuisé leurs droits à l'assurance avant d'être sortis du chômage. De plus, celle-ci revêt deux caractéristiques qui expliquent que tous les chômeurs, même de longue durée, ne sont pas couverts. D'abord, elle est servie sous critère de ressources appréhendées au niveau du ménage. Dans ces conditions, l'accès à l'ASS pour les chômeurs ayant un conjoint en emploi dépend du niveau de salaire de celui-ci ; en d'autres termes, la solidarité collective laisse la place à la solidarité privée, quitte à entraîner dans une situation économique délicate, le ménage et sa famille. Ensuite, bien que n'ayant pas un caractère assurantiel, le droit à cette allocation est fondé sur la justification de 5 ans d'activité salariée au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail. Si la notion d'activité est entendue dans un sens large et inclut les périodes de formation professionnelle ou de maladie-maternité, cette disposition exclut cependant les salariés dont l'insertion dans l'emploi est récente.

Les principales évolutions de l'indemnisation du chômage en France

*Des années 50 à 1979 : deux régimes servent des prestations pouvant se cumuler*

*L'aide publique aux travailleurs sans emploi, codifiée par le décret du 12 mars 1951, est versée sous conditions d'activité (6 mois minimum sauf pour les diplômés de l'enseignement*

professionnel et les jeunes licenciés), de résidence (de 3 mois à un an selon la commune où est inscrit le demandeur d'emploi), d'âge (entre 21 et 65 ans), de perte involontaire d'emploi, de ressources inférieures à un plafond. Le bénéficiaire doit également répondre aux convocations des services de main-d'œuvre, ne pas refuser un emploi proposé ou une formation conseillée. L'allocation est forfaitaire, mais varie selon la commune de résidence et la composition familiale. Elle est dégressive (20% après un an, 10% par année suivante). En 1967, le critère de résidence est supprimé et le critère de ressources n'intervient qu'après le 3ème mois de versement.

*L'allocation spéciale* pour les travailleurs de l'industrie et du commerce privés d'emploi est créée dans le cadre du régime d'assurance chômage, mis en place par la convention du 31 décembre 1958. Elle est subordonnée à une durée d'affiliation de 3 mois dans les 12 mois qui précèdent la perte de l'emploi. Sa durée de perception, initialement de 270 jours, passe progressivement à 365 jours et 609 jours pour les plus de 50 ans. Son montant est de 35 % du salaire de référence ; après 1967, ce taux passe à 40,25% pour les trois premiers mois ou plus selon l'âge.

Au cours des années 70, sont mises en place, dans le cadre du régime conventionnel, une garantie de ressource pour les licenciés de plus de 60 ans et une allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques.

#### De 1979 à 1984 : un régime unifié sert cinq prestations

Après une première période d'indemnisation soit en allocation spéciale (licenciés économiques) soit en allocation de base (licenciés ordinaires et fins d'emplois précaires) dont les montants sont fonction du salaire antérieur, les chômeurs perçoivent une allocation de fins de droit qui est forfaitaire. La durée totale de couverture est limitée à trois ou cinq ans selon l'âge. Certains nouveaux entrants, dont les jeunes de moins de 25 ans, accèdent à une allocation d'insertion. Son montant est fixe et sa durée bornée à un an.

La garantie de ressources pour les salariés licenciés de plus de 60 ans est une allocation de préretraite.

A partir de novembre 1982, la crise financière débouche, en particulier, sur l'instauration de filières d'indemnisation liant durée d'affiliation et durée de prise en charge en plus du critère d'âge antérieurement utilisé.

#### Après 1984 : deux régimes exclusifs l'un de l'autre

L'assurance chômage verse une allocation de base, fonction du salaire antérieur, aux actifs qui ont cotisé. Au terme de cette prestation, une allocation de fin de droit, forfaitaire, prend le relais. Les durées d'indemnisation varient de 4 à 60 mois selon le système des filières défini en 1982.

A partir de 1992, ces allocations sont remplacées par une allocation unique dégressive (AUD) dont le montant décroît par période de 6 mois. L'AUD disparaît en 2001 pour faire place à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) dont le montant est fonction du salaire antérieur. En 2003, les filières sont réduites à 4 (de 7 à 42 mois). En janvier 2006, les durées maxima d'indemnisation varient de 7 à 36 mois pour des durées d'affiliation comprises entre 6 et 36 mois, appréhendées sur des périodes de référence de 22 à 36 mois.

L'Etat finance deux allocations. D'une part, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ouverte après la fin des droits à l'assurance chômage, sur la base, notamment, d'un critère de ressources (1015,70 € pour un célibataire, 1 596,10 € pour un couple en 2007) et d'une condition d'activité (5 ans sur 10 ans). D'autre part, l'allocation d'insertion, d'un montant forfaitaire, concerne certains demandeurs d'emploi n'ayant pas de référence antérieure à l'emploi. L'accès des jeunes à cette allocation est supprimé au début des années 90. En 2006, elle est remplacée par une allocation temporaire d'attente soumise à conditions de ressources.

### *La situation des « fins de droits »*

Ces nouvelles règles contribuent à l'émergence, dans le débat public, de la question de la nouvelle pauvreté, à travers la catégorie des « fins de droit » et l'augmentation du chômage de longue durée. Cependant, la question générale de la non couverture d'une fraction des demandeurs d'emploi est peu posée. D'ailleurs, les réponses apportées le sont principalement à travers les interventions de l'Action sociale publique (Plan Pauvreté Précarité de l'Etat) et celles des associations caritatives, appréhendant les populations par le biais de leurs ressources plus qu'en fonction de leur situation sur le marché du travail. Sans doute, certaines collectivités territoriales confrontées à l'apparition de nouvelles populations qui ne sont plus les pauvres invalides traditionnels, mais des pauvres en âge de travailler, expérimentent des dispositifs s'inspirant des orientations esquissées dans le rapport Oheix de mars 1981 et articulant allocations et travail d'utilité sociale. De même, l'ANPE lance, à l'automne 1982, son premier plan d'entretiens et d'orientation en faveur des chômeurs de plus de douze mois. A partir de cette période on assiste à l'émergence d'une politique autonome visant spécifiquement le chômage de longue durée (R. Foudi, F. Stankiewicz, 1987).

Plus largement, l'instauration du RMI, en décembre 1988, s'inscrit dans une démarche novatrice (Borgetto M., Lafore R., 1996). La définition d'une allocation quasi universelle, si l'on excepte les jeunes de moins de 25 ans dont le droit à l'allocation d'insertion sera supprimé en 1992, évite le recours à des critères qualitatifs pour cibler la population des ayants droit. Dans ce sens, les allocataires sont appréhendés comme des pauvres plutôt que comme des chômeurs. De plus, le volet insertion destiné à organiser des transitions notamment vers l'emploi, à travers des étapes successives marque la volonté de se démarquer de la seule logique indemnitaire qui, à l'époque, prévaut encore largement dans le champ de la couverture chômage. D'ailleurs, le consensus autour du dispositif se fonde sur la combinaison du niveau limité du revenu garanti et d'un « contrat » susceptible d'être interprété comme un accompagnement renforcé ou une contrepartie atténuée. A travers une démarche plus élaborée (personnalisation des actions, implication recherchée des bénéficiaires, etc.) jointe à la définition de nouveaux outils de la politique de l'emploi (contrats emploi solidarité, etc.), on escompte une action efficace et renouvelée pour endiguer les processus d'éviction du marché du travail et leurs conséquences individuelles et collectives. Dans ces conditions, la question des insuffisances de la couverture chômage peut être renvoyée à plus tard.

### *Le RMI troisième pilier de l'indemnisation du chômage*

La nouvelle détérioration de la situation économique débouche, en juillet 1992, sur une modification des durées d'indemnisation et la mise en place d'une dégressivité d'une allocation d'assurance devenue unique. L'approche pro-cyclique des dépenses d'indemnisation produit un effet de ciseau qui a un impact fort sur le taux de couverture des demandeurs d'emploi. Dans ce sens, le RMI et l'indemnisation font système, sans que l'on puisse parler véritablement de logique de système, faute de vision claire des conséquences des décisions prises dans des champs et par des acteurs partiellement autonomes.

Le pourcentage d'indemnisés au titre de l'assurance par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi passe ainsi de 52,4% en 1992 à 42% en 1997, malgré l'amélioration des droits des personnes ayant des références de périodes d'emploi limitées, en 1996. Au cours de cette période, l'Etat restreint l'accès des jeunes à l'allocation d'insertion et diffère jusqu'en 1997 la revalorisation de l'ASS. Celle-ci s'accompagne d'un durcissement des conditions d'accès à l'allocation de solidarité spécifique. Sans que la mesure en soit faite exactement, cela contribue à alimenter les entrées dans le dispositif RMI dont les pouvoirs publics escomptaient une stabilisation autour de 500 000 bénéficiaires, une fois la montée en charge

initiale achevée. En 1994, le nombre d'allocataires dépasse 900 000, soit le double de ce qu'il était cinq ans plus tôt. La Cour des Comptes souligne ce phénomène et note alors que le RMI « semble servir de plus en plus de dispositif d'accueil de jeunes adultes en attente du premier emploi ou des chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'indemnisation ».

Au-delà de ses fluctuations conjoncturelles qui font varier le niveau du chômage, le marché du travail est marqué par une accélération des transformations amorcées au tournant des années 80. La diversification des formes de l'emploi (contrat à durée déterminée, intérim, emploi à temps partiel), étayée pour une part par les politiques de l'emploi, a un impact fort sur les flux passant par le chômage et peut déboucher sur des modalités variées de couverture limitée. L'ampleur prise par le chômage de longue durée, l'extension du chômage récurrent, et au début des années 90, la multiplication des situations d'emploi-chômage illustrée par le nombre croissant de demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite, posent la question de la pertinence des mécanismes de couverture sociale associée au risque chômage dans ses multiples déclinaisons. En effet, le régime d'assurance reste, malgré ses évolutions, marqué par ses origines de telle sorte qu'il privilégie les salariés âgés, les licenciés économiques et ceux qui ont une carrière longue (Dayan. J-L., 1996, Join-Lambert M.-T., 1998).

Ce décalage contribue à une mutation partielle et silencieuse du RMI. Conçu d'abord comme un instrument de lutte contre la pauvreté, il se révèle jouer le rôle de troisième composante de l'indemnisation du chômage (Clary G., 1995, Audier F., Dang A.T., Outin J.L., 1998). Dans cette perspective, il a un rôle de substitut pour tous les chômeurs dont la référence à l'emploi n'est pas suffisante pour ouvrir des droits assuranciers et un rôle de relais pour ceux qui n'ont droit qu'à une couverture brève, sans pouvoir prétendre à l'allocation de solidarité. De plus, le caractère différentiel et subsidiaire de l'allocation lui permet d'intervenir comme complément d'une prestation chômage d'un montant réduit. Rendus éligibles par un critère de ressources qui les assimilent à des "pauvres" et traités éventuellement comme chômeurs à travers le dispositif d'insertion, une partie importante des bénéficiaires s'appréhende d'abord comme étant des demandeurs d'emploi non indemnisés dont les relations à l'emploi s'inscrivent sur des trajectoires sociales et professionnelles très diverses (Afsa C., 1997).

Cependant, la prise de conscience de l'évolution du RMI s'opère lentement. D'une part, la croissance de ses effectifs est attribuée non pas aux évolutions des règles de l'indemnisation mais aux limites du dispositif d'insertion, voire aux effets désincitatifs, modélisés à partir de cas types examinés à l'aune du schéma théorique de l'agent rationnel, que pourrait avoir l'allocation sur la reprise d'emploi (Padiou C. 1997, Laroque G., Salanié B. 2000). D'autre part, les débats en émergence au début des années 90 sur la continuité de la protection sociale et la sécurisation de la relation de travail contribuent à expliciter le lien entre le RMI et l'indemnisation du chômage à partir de données concernant la montée du chômage non indemnisé et la structure des populations correspondantes (Cerc, 1997, Belorgey J-M., 2000).

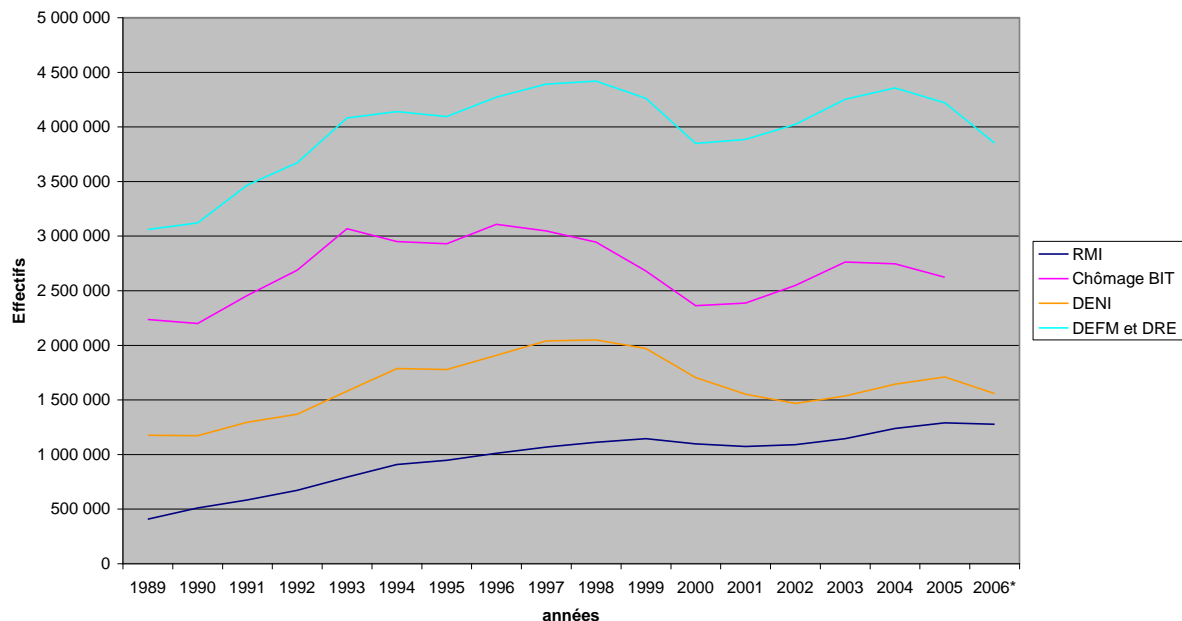
#### La mesure du lien RMI, chômage, chômage non indemnisé

La mise en perspective précédente dessine à travers les facteurs institutionnels, la relation que l'on peut esquisser entre la non indemnisation du chômage et l'accès au RMI. Cependant, la mesure de son importance réelle est délicate puisqu'elle dépend de plusieurs facteurs qui s'entrecroisent. A titre principal on peut mentionner l'évolution générale du niveau du chômage, de ses formes et de sa durée, la structure de la population touchée, notamment du point de vue de la composition familiale et des ressources des ménages auxquels appartiennent les demandeurs d'emploi, ou encore les modifications des règles qui fondent le

droit aux prestations. Par ailleurs, le RMI est un dispositif complexe qui prend en charge des personnes entretenant des liens très variés avec le marché du travail (Afsa, 1997, Bouchoux et alii, 2007). Ainsi, la population des chômeurs allocataires du RMI ne se résume pas à ceux qui sont inscrits à l'ANPE. D'une part, il faut considérer également ceux qui, tout en se déclarant chômeurs ne sont pas enregistrés, temporairement ou durablement et qui recherchent un emploi ; ces bénéficiaires sont proches d'un autre groupe formé de ceux se déclarant inactifs tout en indiquant chercher un emploi, en étant inscrits ou non comme demandeurs d'emploi. D'autre part, une fraction des allocataires occupe un emploi tout en en recherchant un autre, avec ou sans inscription au chômage. Ces liens pluriels du RMI avec le marché du travail doivent être mieux évalués, notamment dans une période d'interrogations sur l'évolution possible des politiques de lutte contre l'exclusion (Gautié, 2000 ; Lafore, 2007). On se limite ici à l'examen des différentes approches développées pour mesurer les liens entre le RMI et l'indemnisation avant d'estimer plus précisément la place de cette troisième composante dans la couverture chômage.

La part des chômeurs indemnisés par les régimes d'assurance et de solidarité dans l'ensemble de la population susceptible de l'être (DEFM catégories 1,2,3,6,7,8) connaît de fortes variations entre 1988 et 2006. Elle oscille autour de 62% au cours des années 1988-1992, puis se dégrade fortement aux environs de 53% en 1997-1999. Elle remonte jusqu'à 63% en 2003 puis baisse à nouveau. En 2006, elle avoisine les 59,5%.

Evolution du nombre d'allocataires RMI, de chômeurs et de demandeurs d'emploi non indemnisés de décembre 1989 à décembre 2006



De plus, les données de l'Unedic montrent de fortes différences de couverture existant selon les catégories sociodémographiques et socioprofessionnelles au détriment des jeunes, des femmes et des moins qualifiés. Enfin, les non indemnisés ont une ancienneté de chômage relativement limitée ; en septembre 2006, elle est inférieure à 1 an pour 70% d'entre eux. Cela est en relation directe avec les motifs de non droits : 61% correspondent à un rejet de la demande d'allocation motivé, dans 71% des cas, par une durée d'activité insuffisante ; 12% découlent d'une fin de droit au régime d'assurance sans accès possible au régime de solidarité. Dans ce sens, le RMI joue plus un rôle de substitut que de relais de l'indemnisation.



Pour mesurer précisément les liens entre le chômage non indemnisé et le RMI, l'interaction des différents facteurs en jeu sont trop complexes pour se dégager de simples statistiques descriptives comme le suggèrent les éléments précédents. Des outils plus élaborés sont nécessaires pour préciser les relations entre ces diverses populations. D'une part, la modélisation économétrique permet d'estimer la contribution de différents facteurs, dont la non couverture du chômage, à la variation des effectifs de la population RMI. D'autre part, des informations issues de données administratives ou d'enquêtes servent à apprécier l'importance et les caractéristiques des chômeurs qui déclarent percevoir le RMI et réciproquement le nombre et la situation des allocataires RMI qui se déclarent chômeurs.

*Les approches modélisées des relations entre RMI et marché du travail*

Conçues plutôt dans une perspective opérationnelle, ces modélisations servent à prévoir l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI en fonction des variations de l'emploi et du chômage. Dans ces conditions, elles ne permettent pas de mesurer à proprement parler la part des chômeurs non indemnisés qui perçoivent cette allocation. Cependant, elles apportent un éclairage intéressant sur l'ampleur et la vitesse avec lesquelles le chômage non indemnisé se répercute sur la population RMI. Une illustration de cette approche est fournie par les travaux réalisés à la DREES pour estimer la contribution respective de différents facteurs à l'évolution du nombre d'allocataires (Cornilleau G. et alii, 2000, Azizi K et alii, 2004, Nivière D. et alii, 2006).

La démarche est fondée sur une équation dans laquelle la variation de la population RMI de métropole (hors régime agricole) est reliée, d'une part, positivement à celle du nombre de chômeurs non indemnisés et à l'évolution du barème de la prestation et, d'autre part, négativement à celle de l'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles. En outre, une constante reflète la progression de la population allocataires liée aux changements de sa composition démographique (part des familles monoparentales, des ménages de plus de 50 ans), indépendamment de l'évolution de la situation du marché du travail.

A titre d'illustration, le tableau suivant donne le résultat des estimations pour quelques années particulières. Globalement, le modèle montre que s'il y a bien une dynamique propre mesurée par la constante démographique, les évolutions propres au marché du travail sont importantes. D'un point de vue temporel, il indique un effet instantané de l'emploi et du chômage non indemnisé sur le nombre d'allocataires tandis que les changements de barème ont un effet plus limité et décalé de 1 à 2 trimestres (Cornilleau G. et alii, 2000).

Estimation de la contribution des différents facteurs à l'évolution des effectifs allocataires							
	1992	1994	1995	1997	2001	2003	2005
Emploi	24 000	48 000	- 19 000	- 1 000	- 25 900	12 600	- 14 100
Taux de couverture indemnisation	- 3 000	29 000	6 000	13 000	- 18 100	- 7 100	22 500
Barème RMI	- 2 000	1 000	- 2 000	0	0	0	
Constante démographique	69 000	69 000	39 000	39 000	37 400	37 400	
Total estimé	88 000	105 000	24 000	51 000	- 6 600	42 900	

Variation observée	85 000	106 000	37 000	52 000	- 27 800	49 100	49 900
Variation inexpliquée	- 3000	- 1000	13 000	1 000	- 21 200	6 200	

(Source DREES)

En 1994, année pendant laquelle la dégradation de la situation du marché du travail se conjugue avec le plein effet des restrictions intervenues au cours des deux années précédentes en matière d'assurance chômage (mise en place de l'AUD), la dégradation du taux de couverture explique le quart de la croissance des effectifs RMI. En 1997, malgré une amélioration de l'emploi, le durcissement des conditions d'accès à l'ASS intervenue en début d'année, a un impact relatif du même ordre de grandeur. Enfin, en 2005, après deux années de baisse du taux de la couverture chômage, l'influence de ce facteur sur les effectifs RMI explique 45% de la variation observée.

#### *L'approche par les données individuelles*

Malgré leur intérêt, les travaux précédents n'évaluent pas précisément le nombre de chômeurs qui sont allocataires du RMI ou réciproquement le nombre de ceux-ci qui sont chômeurs. En fait, la mesure n'est pas simple à établir car les données administratives utilisables sont imparfaites. Il faut alors recourir à des données d'enquête qui sont souvent riches, mais de temporalité plus irrégulière.

Pour sa part, l'ANPE fournit des informations sur les bénéficiaires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi. Indépendamment du fait que tous les chômeurs ne sont pas inscrits, notamment lorsqu'ils ne sont pas indemnisables ou qu'ils sont particulièrement éloignés du marché du travail, ces données présentes deux limites principales. D'une part, issues de l'appariement de données administratives liées au versement de l'allocation et à l'inscription à l'ANPE, elles sont dépendantes des qualités techniques du rapprochement. D'autre part, elles subissent l'effet des procédures de radiation suivies de réinscriptions rapides car reflétant des modes de gestion administratifs et non pas des reprises d'emploi.

Evolution du nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois qui sont bénéficiaires du RMI et des allocataires payés (données brutes)						
	Décembre 2001	Décembre 2002	Décembre 2003	Décembre 2004	Décembre 2005	Décembre 2006
DEFM Cat 123 678 et alloc RMI	379 232	348 439	369 130	396 806	411 410	368 949
Allocataires payés	1 051 725	1 068 923	1 120 844	1 215 585	1 266 429	1 258 310
%	36,0	32,5	32,9	32,6	32,5	29,3

(sources ANPE, CAF)

A partir de ces données, on note qu'environ un tiers des allocataires payés est inscrit à l'ANPE pour rechercher un emploi. Pour eux, le RMI intervient donc bien comme une allocation de chômage, plutôt concomitante à l'entrée en chômage. En 2006, 58% des

individus correspondants ont une ancienneté de chômage inférieure à un an (contre 64% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi). Par rapport à l'ensemble des allocataires, les 25-49 ans qui sont également inscrits, sont surreprésentés (84% contre 76%). En comparaison de l'ensemble des demandeurs d'emploi, les non qualifiés le sont aussi (43% contre 31%). A travers les catégories de main-d'oeuvre concernées, se dessinent les liens plus ténus que le RMI entretient avec certains segments du marché du travail.

Les enquêtes spécifiques sont une autre source pour mesurer et caractériser le phénomène étudié (Afsa C. 1997). Dans l'étude conduite en 2006 par la DREES auprès des allocataires de minima sociaux, un peu plus de la moitié (52%) des bénéficiaires du RMI se déclarent chômeurs en décembre 2004, un tiers (32%) indique être inactifs, le reste occupant un emploi (Pla A., 2007). Cependant, au-delà de ces déclarations identitaires, il faut tenir compte d'autres éléments telles que l'inscription ANPE, les pratiques de recherche d'emploi, la nature du contrat d'insertion, etc. pour mieux apprécier la diversité des situations de chômage et de positions sur le marché du travail, dans un contexte de brouillage des catégories traditionnelles d'activité. Une observation des trajectoires jusqu'en juin 2006 et des situations professionnelles à cette date révèle que 48,5% des allocataires de décembre 2004 sont toujours inscrits à l'ANPE, qu'ils soient ou non sortis du RMI. Parmi ceux qui touchent le RMI et sont en chômage sur toute la période, 75% sont inscrits (dont 90% environ déclarent rechercher un emploi). De même, entre un cinquième et un quart des inactifs allocataires sont recensés à l'ANPE, 60% déclarant chercher un emploi. Enfin, un tiers de ceux qui ont un emploi (avec ou sans RMI) sont encore inscrits en fin de période. Si l'allocation intervient ici plutôt comme un complément de rémunération salariale, le maintien du rapport avec l'ANPE atteste la perception de la précarité de l'insertion dans l'emploi et d'une probabilité non négligeable de retour au chômage sans couverture conventionnelle durable (Bouchoux J., et alii, 2007).

La combinaison de ces différents paramètres conduirait à estimer que la moitié des allocataires payés au titre du RMI sont des demandeurs d'emploi non couverts par les mécanismes d'assurance et de solidarité. Appliqué à l'ensemble des allocataires payés en décembre 2006, ce ratio fait apparaître une population de l'ordre de 600 000 individus dans cette situation. Rapportée à l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés recensés par l'UNEDIC, elle en représente 40%, soit 16% de la population indemnisable. Le RMI ferait ainsi passer le taux global de couverture des demandeurs d'emploi à 75%. Sans doute, l'estimation mériterait d'être affinée en éliminant du décompte les demandeurs d'emploi dispensés de recherche et les allocataires percevant une allocation chômage faible complétée par du RMI.

Estimation de l'importance du RMI dans la couverture des demandeurs d'emploi		
	Effectifs en décembre 2006	Effectifs et ratio estimés
Allocataires RMI payés (Cnaf)	1 258 310	
Demandeurs non indemnisés (Unedic)	1 550 110	
DEFM +DRE (Anpe)	3 851 210	
<i>Allocataires RMI - DE non indemnisés (50%)</i>		<i>629 155</i>
<i>Part des Alloc-DENI dans DEFM +DRE</i>		<i>16%</i>

Construit dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté avec une perspective renouvelée d'agencement de transitions et non de simple garantie de revenu, la place du RMI, comme dispositif de protection sociale, s'est très sensiblement déplacée, au cours des années 90. Son articulation avec le marché du travail a gagné en importance sous le double effet de la modification des règles traditionnelles d'indemnisation et de la diversification des formes de l'emploi. Il n'est sans doute pas anodin de noter que cette extension de la couverture chômage, sur le mode particulier d'une allocation différentielle et subsidiaire destinée à traiter la pauvreté, reflète la tendance à l'universalisation ciblée de la protection sociale française. Parallèlement, la décentralisation du dispositif depuis 2002 implique les Conseils généraux dans un champ d'intervention qui en fait des acteurs à part entière du marché du travail, mais sur la base de leurs compétences traditionnelles en matière d'Action sociale. A un niveau plus général, l'importance de ce rôle indemnitaire du RMI et le lien fort qu'entretient une fraction de ses bénéficiaires avec certaines formes d'emploi confortent la place qu'il prend aux franges du marché du travail. Dans cette perspective, la question ne se limite plus à celle du recouvrement entre le chômage et la pauvreté mais fait émerger celle, plus cruciale, des combinaisons entre l'emploi et la pauvreté. Le RMI peut y perdre encore un peu plus de sa légitimité, sauf si l'on reconnaît enfin que son ambivalence même en fait un outil évitant la tâche impossible de trier entre les chômeurs-pauvres et peut être un instrument renforcé de leur accompagnement.

## Bibliographie

Afsa C., (1997), « RMI, chômage et activité : le brouillage », *Solidarité Santé*, n° 1

Audier F., Dang A.T., Outin J.L. (1998), « Le RMI, nouvelle composante de l'indemnisation du chômage », in Ph. Méhaut et Ph. Mossé (eds), *Les politiques sociales catégorielles : fondement, portée et limites*, Paris, L'Harmattan

Azizi K., Gilles C., (2004) L'évolution du RMI en 2003 : une analyse économétrique, *Etudes et Résultats* n° 333

Bouchoux J., Houzel Y., Outin J-L., (2007), « Modélisation du RMI et trajectoires des allocataires à partir de l'enquête de la DREES », Cahier du Centre d'Economie de la Sorbonne (à paraître)

Borgetto M., Lafore R., (1996), *Droit de l'Aide sociale et de l'Action sociale*. Ed. Monchrestien

Clary G. (1995), *La mutation du RMI*, *Droit social* n°3

Claveau E., (2007), *Annuaire statistique de la demande d'emploi*, *Les cahiers de l'Observatoire de l'ANPE* n°2

CGP (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, rapport du groupe présidé par J.-M. Belorgey, La documentation Française

Cornilleau G., Demailly D., Gilles C., Papin J-P., (2000), *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture*, *Etudes et Résultats* n° 86

- Cour des Comptes, (1995), Rapport annuel au Président de la République, « *Le revenu minimum d'insertion* », chap.3
- Daniel C., Tuchsirer C., (1999), L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours. Ed Flammarion
- Foudi R., Stankiewicz F., (1987), « La lutte contre le chômage de longue durée ou l'émergence d'une politique autonome », *Revue Française des Affaires Sociales* n°3
- Gautié J., Gubian A., (2000), « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social* n°7/8
- Join-Lambert M.T. (1998), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation Française
- Lafore R., (2007) « Penser l'exclusion, le point aveugle de la protection sociale », *Informations sociales* n° 142
- Laroque G., Salanié B., (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et Statistique* n° 331
- Montès F., (1980), « Créer une allocation sociale pour toutes les personnes privées de revenu de remplacement », *Droit social*, mars
- Nivière D., Dindar C., Hennion M., (2006), Les allocataires de minima sociaux en 2005, *Solidarité Santé* n°4
- Padieu C., (1997), « RMI et Smic : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par type de ménages », *Les cahiers de l'ODAS*, mars
- Pla A. (2007), « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi, premiers résultats de l'enquête de 2006 », *Etudes et Résultats* n°56