

# RSA et lutte contre la pauvreté : quels effets sur les travailleurs pauvres ?

Guillaume Allègre

Économiste, OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques).

**Mots-clés :** RSA – Travailleurs pauvres – Pauvreté.

*Le revenu de solidarité active a été mis en place en 2009 avec pour double objectif de lutter contre la pauvreté des travailleurs et d'inciter à la reprise d'activité. Cet article a pour objet d'analyser la réforme par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté laborieuse. Après avoir discuté de la construction et de la pertinence de la catégorie statistique « travailleurs pauvres », l'auteur souligne que si la réforme du revenu de solidarité active (RSA) est a priori bien ciblée sur ces travailleurs pauvres, elle s'accompagne de laissés-pour-compte. Dans le contexte de la crise économique, les politiques visant à renforcer les incitations financières à la reprise d'emploi ont rencontré un échec prévisible en termes d'emploi. Ce dernier s'est doublé d'un échec en termes redistributifs dû à un non-recours élevé. Ce non-recours est lié à la conception du RSA-activité. L'auteur propose de le reconcevoir comme un instrument de soutien aux bas revenus, ayant pour caractéristique de ne pas être désincitatif, plutôt que comme un instrument visant à inciter à la reprise d'activité.*

Le revenu de solidarité active (RSA) a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API) en 2009 avec pour double objectif de lutter contre la pauvreté des travailleurs et d'inciter à la reprise d'activité. Le projet de loi souligne ainsi que la réforme s'inscrit « dans une logique de lutte contre la pauvreté axée sur le soutien au travail ». L'objectif chiffré tel qu'il apparaît est de faire passer « 700 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté ». L'instrument est présenté comme étant « un instrument puissant pour réduire le nombre de travailleurs pauvres dont la proportion a augmenté en France ». En pratique, la loi a mis en place deux composantes du RSA : le RSA-socle qui a remplacé le RMI et l'API et le RSA-activité qui permet de cumuler revenus d'activité et revenus d'assistance de façon pérenne, alors que des méca-

nismes d'intéressement étaient jusqu'ici versés de façon transitoire. Les foyers sans revenus d'activité sont bénéficiaires du RSA-socle seul : fin septembre 2012, 1,4 million de foyers en Métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM) perçoivent le RSA-socle seul (Cazain et Siguret, 2012). Les foyers ayant de faibles revenus d'activité bénéficient du RSA-activité : ils sont 700 000 fin septembre 2012 dont 224 000 bénéficient à la fois du RSA-socle et du RSA-activité. *A priori*, en dehors de ceux qui auraient pu bénéficier des mesures d'intéressement au RMI ou à l'API (80 000 foyers en 2009), ces foyers constituent les bénéficiaires nets de la réforme (1).

Quatre ans après l'entrée en vigueur du RSA, il paraît légitime d'évaluer la réforme par rapport aux objectifs fixés en termes de réduction de la pauvreté, d'autant plus que le projet de loi mettait en avant un engagement de résultat. Le RSA est-il bien ciblé ? A-t-il permis de réduire la pauvreté des travailleurs ? La stratégie de lutte contre la pauvreté par l'emploi a-t-elle été efficace ?

Dans un premier temps, on verra que les travailleurs pauvres constituent une nouvelle catégorie statistique, apparue récemment en France (Ponthieux, 2009), et une nouvelle cible des politiques sociales. Jusqu'au début des années 2000, le débat public concernant les ressources des travailleurs portait plutôt sur la question des salaires : le débat et les revendications s'appuient alors sur les notions de « salaires » et de « bas salaires ». Par conséquent, les politiques publiques s'adressent à la question des bas salaires, et les polémiques se concentrent longtemps autour de l'existence et du niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). De fait, la mise en place du RSA-activité est une réponse cohérente avec la volonté de réduire la pauvreté laborieuse : malgré des non-recoupements (Marc et Pucci, 2011), il est, en théorie, relativement

(1) Théoriquement, tous ces foyers ne sont pas bénéficiaires nets puisque certains perdent le bénéfice de la PPE. On peut toutefois penser que les non-bénéficiaires nets ne recourent pas à la prestation.

bien ciblé sur les travailleurs pauvres. Néanmoins, il existe de nombreux laissés-pour-compte dans la population pauvre, ce qui pourrait laisser penser que l'on cherche à distinguer les pauvres « méritants » de ceux qui ne le sont pas. La mise en place du RSA-activité aurait donc dû réduire la pauvreté : avant l'observation des effets de la mise en place du RSA-activité, les simulations prévoyaient qu'entre 400 000 et 650 000 individus franchiraient le seuil de pauvreté grâce au nouveau dispositif. Toutefois, les études s'appuyaient sur l'hypothèse que tous les bénéficiaires potentiels recevraient effectivement la prestation. Or, on observe de très faibles taux de recours, ce qui réduit fortement les effets redistributifs de la prestation. Les raisons de ce non-recours sont discutées. Au final, de même que dans les autres pays où elle a été implémentée, la stratégie de lutte contre la pauvreté par l'emploi se solde par un échec. On reviendra sur les raisons de cet échec prévisible (Allègre et Périvier, 2005). La conclusion traite des perspectives en termes de lutte contre la pauvreté et de réforme du RSA à la lumière de ces échecs.

## Les travailleurs pauvres : nouvelle cible des politiques sociales

Si la pauvreté des travailleurs est une réalité ancienne, l'apparition en France du concept de « travailleurs pauvres » sur l'agenda académique puis politique est récente. La première étude française portant sur les travailleurs pauvres est publiée seulement durant l'année 2000 (Lagarenne et Legendre, 2000). Pour les auteures, le manque d'études françaises sur ce sujet est dû à l'absence de source statistique fournissant simultanément un calendrier d'activité – permettant de définir les travailleurs – et les revenus de l'ensemble du ménage, nécessaires pour mesurer la pauvreté (2). La notion de « travailleurs pauvres » combine deux concepts, le travail et la pauvreté, qui sont traditionnellement étudiés dans des champs bien distincts de la science économique (Peña Casas et Latta, 2004). Définie entre deux champs aux logiques différentes, la catégorie « travailleurs pauvres » est difficile à interpréter, d'autant plus que son incidence et sa composition dépendent fortement des conventions utilisées pour définir à la fois la pauvreté et le travail. Selon les conventions utilisées en France [Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)] et en Europe (Eurostat), est pauvre ou à risque de pauvreté un individu qui appartient à un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la population nationale. Le niveau

de vie est calculé en agrégeant les revenus annuels nets d'impôts et de cotisations au niveau du ménage (revenu disponible du ménage), puis en divisant ce revenu agrégé par un nombre d'unité de consommation (UC) qui dépend de la taille et de la composition familiale (3). Cette méthode repose sur l'hypothèse implicite de mise en commun intégrale des ressources (*income pooling*) entre les membres du ménage, quelle que soit la provenance des revenus : par construction, tous les membres d'un même ménage partagent ainsi le même niveau de vie. Cette hypothèse peut être testée : elle suppose que la répartition du revenu externe des membres du ménage n'a pas de conséquences sur les choix de consommation du ménage. Or, l'étude de la consommation des ménages montre qu'il existe des différences de consommation selon que le revenu du ménage est apporté principalement par l'homme ou par la femme : la mise en commun des ressources au sein des ménages n'est donc pas complète (Bourguignon *et al.*, 1993 ; Lundberg et Pollak, 1997). L'utilisation de cette hypothèse, simplificatrice, est tout de même nécessaire en l'absence d'information sur le partage effectif des ressources au sein de chaque ménage. Elle a pour conséquence de sous-estimer le manque de ressources économiques des femmes (Meulders et O'Dorchai, 2010). Ainsi, en 2007, les femmes représentaient 65,3 % des bas salaires annuels (définis comme étant ceux dont le salaire est inférieur à 66 % du salaire médian), mais seulement 49 % des travailleurs pauvres (4). La non-prise en compte de la production domestique (notamment en termes de garde d'enfants) dans le calcul du niveau de vie est également problématique. De ce fait, les ressources des couples monoactifs sont sous-estimés par rapport aux couples biactifs : les femmes au foyer consacrent, en effet, 50 % d'heures de plus au travail domestique que celles qui ont un emploi rémunéré (Chadeau, 1992).

La définition des travailleurs pose également des difficultés. Les chômeurs sont-ils des travailleurs (sans emploi) ? Comment définir le travail sur une période de référence d'un an (utilisée pour mesurer les ressources) ? Il existe de nombreuses définitions du travail dans la littérature sur les travailleurs pauvres. Aux États-Unis, le Bureau of Labour Statistics (BLS) utilise une définition des *working poors* qui ne comprend pas de critère d'emploi (actif pendant au moins six mois). En Europe, cette définition est utilisée pour distinguer les actifs pauvres des travailleurs pauvres. L'INSEE ajoute, en général, un critère d'emploi (actif au moins six mois et occupé au moins un mois) pour définir les travailleurs pauvres, tandis

(2) Toutefois, cette explication ne peut être que partielle puisqu'il faut alors expliquer l'absence de ces données statistiques.

(3) L'échelle la plus utilisée (dite « de l'OCDE ») attribue 1 UC au premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes âgées de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

(4) Selon la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), voir *infra*.

qu'Eurostat utilise la définition la plus restrictive (actif occupé au moins sept mois). Selon la définition employée, le taux de pauvreté des travailleurs, la part des travailleurs dans la population pauvre, et la proportion de chômeurs au sein des travailleurs pauvres sont modifiés de façon drastique. En France, en 2007, la part des travailleurs dans la population pauvre est de 55 % selon la définition BLS et de 33 % selon celle d'Eurostat (Allègre, 2010). La proportion de chômeurs au moins un mois dans l'année dans la population des travailleurs pauvres varie, elle, de 42 % (BLS) à 8 % (Eurostat) !

Il y a deux approches possibles dans la définition du travail avec l'objectif de délimiter la population des travailleurs pauvres. La première approche part du principe qu'il n'est pas acceptable que le travail ne permette pas de sortir de la pauvreté. De cette approche découle une vision restrictive du travail dont on exclut naturellement les chômeurs et les personnes faiblement attachées au marché du travail. Au niveau descriptif, ceci a pour conséquence de masquer le chômage comme déterminant de la pauvreté. Les politiques publiques s'appuyant sur cette approche courent alors le risque de restreindre le public visé par la lutte contre la pauvreté. Une seconde approche consiste à retenir une définition plus large du travail et des travailleurs. C'est l'approche du BLS qui correspond en fait à la catégorie « actif pauvre » utilisée par l'INSEE. Elle ne fait pas référence au nombre de mois dans l'emploi mais au statut d'activité, qui est plus stable tout au long de l'année. L'avantage de cette définition est de créer un seuil moins arbitraire que celui s'appuyant sur le nombre de mois dans l'emploi occupé. D'un point de vue descriptif, cette approche permet d'avoir une vision plus large des liens entre pauvreté et emploi. D'un point de vue normatif, elle favorise implicitement la lutte contre toutes les formes de pauvreté.

Les « travailleurs pauvres » constituent ainsi un concept ambigu. Utilisé avec discernement, l'indicateur permet de décrire les conséquences de la montée de la précarité au travail en termes de pauvreté. Toutefois, une interprétation naïve de l'indicateur pose plusieurs problèmes. L'indicateur est aveugle aux inégalités intrafamiliales et donc aux inégalités entre les femmes et les hommes. D'un point de vue normatif, en raison de son appellation, l'indicateur met en avant un déterminant de la pauvreté laborieuse (« le travail ne paie pas ») par rapport aux autres déterminants (« faible attachement au marché du travail » ou « charges familiales élevées »). L'utilisation de cet indicateur dans le débat public oriente donc les politiques vers un certain type d'instruments (ceux qui font en sorte que le travail paie).

## Avant le RSA : un système social et fiscal décrié

Suite à l'instauration du RMI en 1989, de nombreux rapports ont dénoncé l'existence de trappes à inactivité, conséquence d'incitations financières trop faibles à la reprise d'emploi (CSERC, 1997 ; Bourguignon et Chiappori, 1998 ; Pisani-Ferry, 2000). La reprise d'emploi ferait l'objet de taux marginaux de prélèvement effectif jugés confiscatoires du fait du caractère différentiel des minima sociaux (RMI, API). Un ensemble de mesures visant à réduire les effets de trappe ont été mis en place pour répondre à ces objections. On peut citer notamment l'élargissement des mesures d'intéressement qui permettent de cumuler transitoirement minima sociaux et revenus d'activité (1998), la réforme des aides au logement (2000) et la création de la prime pour l'emploi (PPE – 2001). Analysant l'impact cumulé de ces réformes, Cyrille Hagneré et Alain Trannoy (2001) soulignent que « désormais, le revenu disponible est une fonction croissante de la durée du travail, quel que soit l'horizon temporel adopté » (p. 161) et que ces réformes ont tendance à renforcer l'encouragement pour le plein temps et la biactivité. En effet, pour un célibataire, la PPE est maximale pour un SMIC à temps plein et pour un couple, elle est maximale lorsque les deux conjoints sont au SMIC à temps plein.

Cette politique, notamment la PPE, n'échappe pas non plus aux critiques. La PPE est jugée trop peu incitative : elle procure un gain maximum au niveau du temps plein mais les personnes susceptibles de refuser ces emplois sont rares (Cahuc, 2002) ; en revanche, les gains aux temps partiels voire très partiels sont trop faibles (Hirsch, 2005). La marche entre inactivité et temps plein serait trop élevée : il faudrait inciter au temps partiel qui servirait de tremplin pour le temps plein en les aidant à remettre un pied dans l'emploi. La prime, dont le calcul est complexe et dont le versement est déconnecté de la reprise d'emploi, est trop peu visible pour être réellement incitative. La PPE est également jugée trop peu redistributive : la prime étant individuelle et les montants versés étant au maximum au niveau d'un temps plein, les ménages percevant les montants les plus importants de prime ne sont pas pauvres : avec deux SMIC à temps plein, ces foyers ont des revenus qui les situent nettement au-dessus du seuil de pauvreté (5). Le rôle redistributif de la PPE est également limité par le faible montant des primes versées dû à son caractère dilué : neuf millions de personnes ont bénéficié de la PPE en 2007 pour un montant moyen annuel de 480 euros (Bonnefoy et Robert-Bobée, 2008). En raison de l'absence de ciblage sur les populations les plus pauvres et de sa

(5) Pour une analyse des effets redistributifs de la PPE, voir Legendre et al. (2004).

dilution, la contribution de la PPE à la réduction des inégalités et de la pauvreté est faible. Elle a fait l'objet de nombreuses réformes visant à son renforcement au niveau du temps partiel, mais son caractère individualisé l'empêche de répondre pleinement aux critiques qui lui sont adressées.

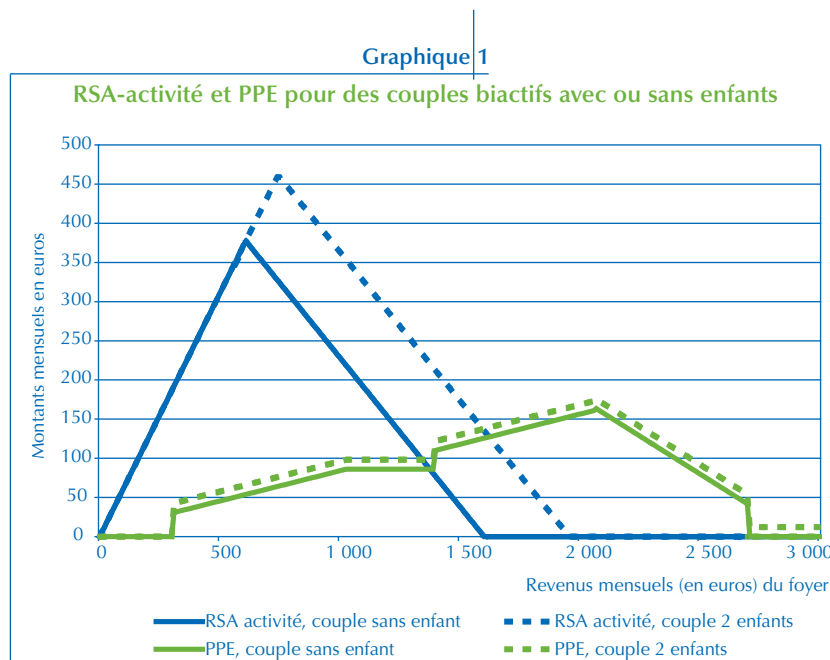
Les mesures d'intéressement aux minima sociaux, qui ont également fait l'objet de nombreuses réformes (dont la dernière instituait une prime de retour à l'emploi), sont critiquées du fait de leur caractère transitoire. La logique de l'intéressement répond pourtant à l'idée qu'il ne faut pas décourager le temps partiel à court terme, pour qu'il puisse servir de tremplin, mais qu'il ne faut pas non plus l'encourager à long terme, le temps partiel étant justement un déterminant important de la pauvreté laborieuse. Toutefois, l'existence de l'effet tremplin ou marche-pied, selon lequel l'incitation à la reprise d'activité partielle faciliterait la trajectoire menant à l'emploi stable à temps plein, n'est pas pleinement démontrée dans la littérature empirique (6). Par exemple, dans une étude française sur « l'activité réduite » des chômeurs, dispositif permettant de cumuler allocation chômage et revenus d'activité, Pierre Granier et Xavier Joutard (1999) concluent que « si l'effet immédiat peut en être parfois négatif, il semble que ces pratiques rendent moins difficile l'insertion future sur le marché du travail » (p. 163). De même, une étude a montré que les expériences américaines d'incitations financières pour les chômeurs de longue durée n'ont pas permis de démontrer que ces dispositifs avaient des effets

durables sur l'emploi (Allègre, 2008). L'expérience professionnelle supplémentaire acquise grâce aux effets incitatifs de compléments de revenus d'activité transitoires ne semble pas procurer de capital humain supplémentaire, peut-être parce que les emplois acceptés dans ces conditions permettent de moins bonnes perspectives professionnelles.

### Le RSA-activité, a priori bien ciblé sur les travailleurs pauvres

Le RSA a été mis en place pour répondre aux critiques adressées à la fois à la PPE et aux mesures d'intéressement. Le principe du RSA est d'assurer qu'en bas de l'échelle de revenus, le revenu disponible d'un ménage augmente toujours lorsque les revenus d'activité du ménage augmentent, et ce de façon pérenne. Le RSA, notamment sa composante RSA-activité, permet de cumuler revenus d'assistance et revenus d'activité. Le RMI était une prestation familialisée et différentielle. En dehors des mesures d'intéressement, le montant d'allocation était égal à la différence entre le plafond garanti et les revenus du foyer allocataire, soit un taux de dégressivité, lorsque les revenus augmentent, égal à 100 % : lorsque les revenus progressent de cent, la prestation diminue de cent. Le RSA est une prestation dont le taux de dégressivité n'est que de 38 % : lorsque les revenus progressent de cent, la prestation diminue de trente-huit. Contrairement à l'intéressement, le RSA est pérenne et, contrairement à la PPE, il est immédiat et le

montant versé est important : les bénéficiaires du RSA-activité seul reçoivent, en moyenne, 170 euros mensuels au titre du RSA en 2011 (Cazain et Siguret, 2012), contre 40 euros mensuels pour les bénéficiaires de la PPE en 2007. Le graphique 1 permet d'éclairer les différences de construction entre RSA-activité et PPE, ainsi que l'articulation entre les deux prestations en 2013. La PPE décrite est celle pour un couple monoactif puis biactif (au SMIC horaire puis au-dessus du SMIC horaire à partir de revenus d'activité équivalant à deux SMIC nets à



Source : législation sociale 2013 ; calculs de l'auteur.  
 RSA : revenu de solidarité active ; PPE : prime pour l'emploi.

(6) En partie parce que cette question pose des problèmes difficiles d'identification : les personnes incitées par ces dispositifs ont, en général, des caractéristiques spécifiques, ce qui interdit les simples comparaisons simples.

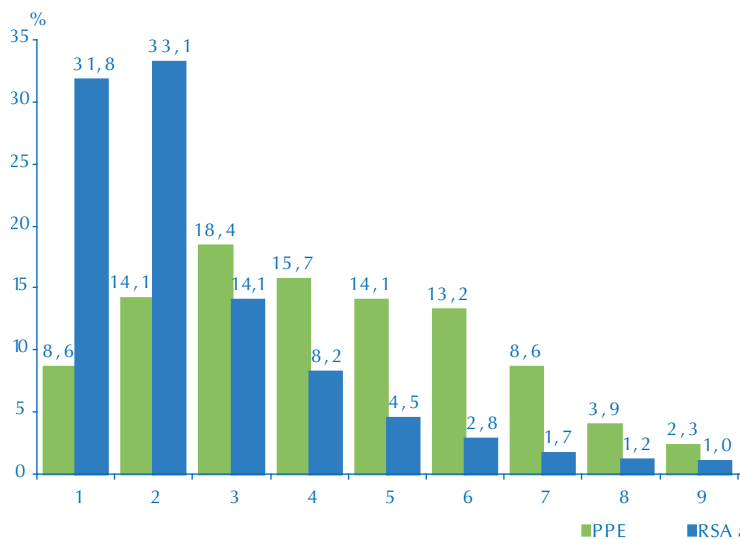
temps plein) (7). Dans ce cas, elle est maximale lorsque les deux conjoints sont au SMIC à temps plein, à un niveau relativement éloigné du seuil de pauvreté (1 446 euros pour un couple sans enfant en 2010). Au contraire, le RSA-activité est très bien ciblé sur les travailleurs pauvres. Pour un couple sans enfant, le montant versé est maximal pour des revenus d'activité de 580 euros mensuels (700 pour un couple avec deux enfants). La lecture du graphique 1 confirme également que les montants maximaux versés au titre du RSA-activité sont plus importants que pour la PPE.

Le RSA-activité n'a pas remplacé la PPE (même si celle-ci a été rognée, voir *infra*) : les deux instruments s'articulent de telle sorte que les sommes versées au titre du RSA-activité sont déduites de la PPE due. Les foyers ont donc droit au montant maximal de RSA-activité ou de PPE. Le premier effet du RSA-activité est d'élever le niveau de vie des ménages des travailleurs pauvres. En raison de son caractère familialisé et de son ciblage sur les faibles revenus d'activité, le RSA-activité atteint relativement bien les ménages de travailleurs les plus pauvres (la pauvreté étant elle-même mesurée au niveau du ménage, voir *supra*). Le graphique 2 renseigne sur la répartition des montants simulés de PPE et de RSA-activité sous l'hypothèse d'un taux de recours égal à 100 % (Allègre, 2010 et 2011 a). Le RSA-activité bénéficie à des ménages moins aisés que la PPE. Environ 65 % des dépenses de RSA-activité bénéficient à des ménages dont les revenus les situent dans les deux premiers déciles de niveau de vie (les 20 % des ménages les moins aisés). Une très faible part des dépenses (8 %) bénéficie à des ménages dont le niveau de vie est supérieur au niveau de vie médian. Au contraire, seulement 23 % des dépenses de PPE bénéficient à des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie, et une part non négligeable des dépenses (29 %) est versée à des ménages plus aisés que la moyenne.

Avant la mise en place de la réforme, la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE), la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES – ministère des Affaires sociales et de la Santé) ont réalisé des

Graphique 2

Répartition des montants simulés de PPE et de RSA-activité selon le décile de niveau de vie du foyer



Source : simulations réalisées par l'auteur sur la base de la législation 2009 et des données ERF 2003 (actualisées 2008) ; Allègre G., 2011 a, Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail, Revue de l'OFCE, n° 118.

PPE : prime pour l'emploi ; RSA : revenu de solidarité active.

Lecture : 31,8 % des dépenses simulées de RSA-activité bénéficie aux 10 % des ménages les moins aisés, contre 8,6 % des dépenses de PPE.

études à l'aide de leurs modèles de microsimulation visant à évaluer l'impact redistributif de l'introduction du RSA-activité. Selon la DGTPE, et sur la base du modèle SAPHIR, la part de personnes pauvres au seuil de 60 % du niveau de vie médian devait passer de 12,8 % à 12,0 % avec l'introduction du RSA. La réforme devait permettre à 500 000 personnes de sortir de la pauvreté (Bourgeois et Tavan, 2009). La CNAF prévoyait, à l'aide du modèle MYRIADE, une baisse contrefactuelle du taux de pauvreté de 1,1 point : 655 000 individus devaient sortir de la pauvreté grâce au RSA-activité (Marc et Thibaut, 2009). Selon la DREES, et sur la base du modèle de microsimulation INES, le RSA devait diminuer le taux de pauvreté monétaire relatif de 0,4 point par rapport à un scénario où la PPE était maintenue et normalement revalorisée (Bonnefoy *et al.*, 2009). Selon Allègre (2011 a et b), le RSA réduit le taux de pauvreté de 0,6 point : près de 400 000 individus sortent de la pauvreté grâce à la mesure.

Une réforme avec des oubliés et des « victimes collatérales »

Le renforcement des incitations financières à la reprise d'emploi pour les allocataires de minima sociaux peut se faire de deux manières : en complétant les revenus d'activité, ce que visent le RSA-

(7) Le RSA-activité étant familialisé, l'origine des revenus entre les conjoints n'importe pas.

activité et la PPE, ou en réduisant le niveau des revenus d'assistance. De fait, depuis la création du RMI, ces deux stratégies ont été utilisées. En 1989, le revenu minimum garanti par le RMI pour un célibataire équivalait à 49 % du montant du SMIC 39 heures. Ce niveau a été maintenu par des coups de pouce jusqu'en 1994. Mais les minima sociaux étant indexés sur les prix, en l'absence de coups de pouce, le niveau relatif du revenu minimum garanti s'est fortement dégradé depuis 1994, puisqu'il n'équivalait plus aujourd'hui qu'à 43 % du SMIC 35 heures (38 % du SMIC 39 heures). Les personnes sans ressources ont ainsi été les « victimes collatérales » de l'émergence dans le débat public des thématiques liées aux trappes à inactivité et aux travailleurs pauvres (Périvier, 2006 et 2008). Toutefois, le gouvernement a annoncé une revalorisation de 10 % du RSA-socle, en plus de l'indexation annuelle sur l'inflation, d'ici à 2017, et, à terme, il prévoit que le RSA-socle retrouve le niveau relatif d'origine du RMI en dix ans, soit d'ici à 2022.

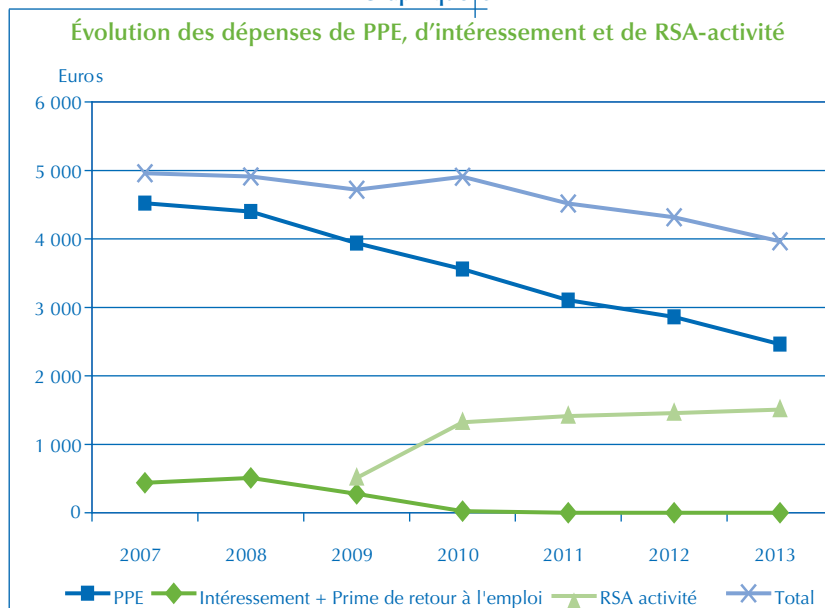
Les allocations chômage sont entièrement déduites du RSA, ce qui limite la capacité redistributive de l'instrument. La restriction du bénéfice du RSA-activité aux personnes en emploi, combinée au caractère familialisé de l'instrument, crée des situations difficilement justifiables. Par exemple, on prend le cas de deux salariés à temps plein au salaire minimum et ayant un conjoint inactif. Le premier n'a pas d'enfants et touche ainsi 170 euros mensuels

de RSA-activité. Le second a deux enfants et a droit à 290 euros par mois. Si cette personne est victime d'un licenciement économique, et touche des indemnités chômage plutôt qu'un salaire, elle perdra l'intégralité de son droit au RSA-activité, et donc également la part de la prime liée à la présence d'enfants (120 euros). Alors que la situation de ce foyer est moins favorable lorsque le conjoint actif est au chômage, le foyer est moins aidé dans cette situation, y compris au titre des enfants à charge. Confrontés au même problème avec le *Working Family Tax Credit (WFTC)* créé en 2003, les Britanniques ont scindé l'instrument en deux en 2003 : le *Working Tax Credit (WTC)* qui ne dépend que des revenus d'activité des individus, et éventuellement de leur conjoint, et non plus du nombre d'enfants, et le *Child Tax Credit (CTC)*, qui ne dépend pas de la situation par rapport au marché du travail mais uniquement de la présence d'enfants et du revenu du ménage (quelle que soit sa provenance).

Si le gouvernement Fillon a cessé de financer explicitement la mise en place du RSA-activité par la suppression de la PPE, le gel de cette dernière a finalement suffi à compenser la (lente) montée en charge du RSA-activité. Le graphique 3 présente l'évolution des dépenses de PPE et de RSA-activité entre 2007 et 2013. Sous l'effet combiné du gel du barème (prolongé en 2012-2013 suite à la décision de geler le barème de l'impôt sur le revenu), de la déduction des sommes de RSA-activité versées et de la diminution du nombre de salariés

rémunérés sur la base du SMIC horaire [10,6 % en 2011 contre 13,8 % en 2008 (8)], les dépenses de PPE diminuent fortement passant de 4,5 milliards en 2007 à 2,4 milliards en 2012, soit une diminution de 2,1 milliards sur cinq ans. Dans le même temps, la montée en charge du RSA-activité a été réalisée beaucoup plus lentement que prévu : en 2013, les dépenses budgétées se montent à 1,5 milliard contre environ 0,5 milliard pour les mécanismes transitoires que le RSA-activité remplace (intéressement et prime de retour à l'emploi), soit un coût net de la réforme

Graphique 3



Source : projets de loi de finances (exécution jusqu'en 2011 ; prévision pour 2012-2013) ; CNAF. PPE : prime pour l'emploi ; RSA : revenu de solidarité active.

(8) Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, enquêtes Acemo (<http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATTEF04112.xls>).

de seulement 1 milliard d'euros. Entre 2007 et 2013, la dépense totale sur ces dispositifs a ainsi été réduite d'1 milliard d'euros, passant de 5 à 4 milliards en euros constants.

La PPE a été critiquée pour ses faibles propriétés redistributives et son faible impact sur la pauvreté, et on a vu que le RSA-activité est effectivement mieux ciblé. Toutes choses égales par ailleurs, pour un économiste, un instrument mieux ciblé sur les populations les moins aisées semble préférable, d'autant plus lorsqu'il tient compte des incitations. Toutefois, le raisonnement toutes choses égales par ailleurs n'est pas forcément le plus pertinent : le fait de cibler les politiques sociales est souvent corrélé, comme ici, avec une moindre dépense (conformément à l'adage connu par les analystes de la protection sociale selon lequel « une politique pour les pauvres est une pauvre politique »).

Si on prend un point de vue historique, il convient de rappeler la justification initiale de la mise en place de la PPE, ce qui amène à distinguer deux phases dans son gel. Lors de la création de la PPE en 2001, il s'agissait de permettre aux travailleurs à bas salaires de bénéficier de l'allègement des impôts directs. Une grande partie des foyers ne payant pas d'impôt sur le revenu (IR), il avait été décidé, conjointement à la baisse de l'IR, de réduire la contribution sociale généralisée (CSG) sur les bas salaires et de rendre cet impôt progressif afin que tous les travailleurs bénéficient des baisses d'impôt. La PPE a été créée après la censure de cette ristourne de CSG par le Conseil constitutionnel. Supprimer ou geler la PPE pour financer la lutte contre la pauvreté revient alors à réduire le poids de l'objectif de réduction des inégalités au-delà des premiers déciles de revenus (entre classes populaires, classes moyennes et classes aisées) en faveur de l'objectif de réduction de la pauvreté. En revanche, dans le cadre de la hausse de l'impôt sur le revenu (décidée en 2011 et poursuivie en 2012), le gel de la PPE n'a plus le même sens : il s'agit alors de partager l'effort, tout en préservant les plus pauvres.

De plus, Véronique Simonnet (2012) souligne que si le RSA-activité est financièrement avantageux à long terme, à court-terme, il ne compense pas la perte des primes à la reprise d'emploi, introduites en 2006 et supprimées par la réforme. Une erreur commise a consisté à raisonner uniquement de façon permanente ou stabilisée alors que seule une fraction des allocataires remplit ces conditions en raison des caractéristiques des emplois auxquels ils peuvent accéder. Si cette politique peut être justifiée du point de vue des incitations, elle a des conséquences redistributives indésirables dans la mesure où une fraction des allocataires n'a pas accès à ces emplois stables.

Derniers oubliés de la réforme, les foyers éligibles au RSA-activité qui n'y recourent pas, soit involontairement parce qu'ils ne sont pas ou pas suffisamment bien informés de leurs droits, soit volontairement pour ne pas être assimilés à des assistés ou pour éviter des procédures trop lourdes. Le non-recours, notamment sa composante involontaire (non-connaissance), pose un problème d'équité horizontale puisque deux ménages aux caractéristiques similaires sont alors traités différemment par le système social. En 2011, le taux de non-recours au RSA-activité et au RSA-socle + RSA-activité atteint 60 % dont 68 % pour la composante RSA-activité seule (Domingo et Pucci, 2011). Les personnes en couple sont plus souvent non recourantes que les personnes vivant seules. La mauvaise compréhension du système semble une explication importante du non-recours : 25 % des non-recourants au RSA (toutes composantes confondues) connaissent le dispositif et pensent pouvoir en bénéficier mais n'ont pas creusé la question de leur éligibilité, alors que seulement 11 % ne connaissent pas la prestation.

Le non-recours semble ainsi directement lié aux caractéristiques de construction du RSA-activité qui mêle les conditions d'emploi avec des éléments de familialisation. Un salarié à temps plein bien inséré dans l'emploi, rémunéré au SMIC ou un peu plus, ayant un conjoint inactif et des enfants, ne se représente pas nécessairement comme un « travailleur pauvre », bien que son niveau de vie soit faible : dans ce cas, le RSA-activité, destiné aux travailleurs pauvres, n'est pas pour lui, soit parce qu'il ne sait pas qu'il y a droit, soit pour ne pas être assimilé à une catégorie pour laquelle il n'a pas de sentiment d'appartenance (les deux explications étant complémentaires plutôt que substituables). De plus, le RSA mêle deux populations, les inactifs sans ressources, d'une part, et les travailleurs, d'autre part, traditionnellement distinguées par les instruments de protection sociale qui proposaient des revenus d'assistance pour les premiers et des compléments de revenus d'activité pour les seconds. Pour Robert Castel (2012), le RSA-activité institutionnalise un statut hybride où la même personne est à la fois un travailleur et un assisté, ce qui a pour effet non seulement de mêler sous un même statut des populations dissemblables mais également de diviser la population des travailleurs, entre les assistés et les autres. Dans ce contexte, le non-recours n'est pas surprenant : selon l'auteur, « *tout se passe comme si une part très importante des ayants droits potentiels jugeaient que, tout compte fait, il en coûte trop d'être catalogués en tant que bénéficiaire du RSA* » (p. 16) Une telle hypothèse devra néanmoins être confirmée par des études spécifiques sur le non-recours.

## Une double erreur de diagnostic

Les compléments de revenus d'activité pour les travailleurs pauvres sont censés viser un double objectif : en renforçant les incitations financières (*making work pay*), ils sont censés favoriser la reprise d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et élever leur niveau de vie. Si cette stratégie peut être cohérente dans d'autres contextes institutionnels, notamment dans les pays à faible chômage et à fort taux de pauvreté des travailleurs, la mise en place en 2009, en France, de cette stratégie repose sur une double erreur de diagnostic : les travailleurs pauvres constitueraient une part importante et grandissante de la pauvreté, la faiblesse de l'offre de travail serait un facteur important du non-emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

Le graphique 4 représente le taux de pauvreté des individus âgés de 15 ans ou plus selon leur statut d'activité selon le Bureau international du travail (BIT). Le taux de pauvreté des actifs occupés est relativement faible (7,6 % en 2009 lors de la mise en place de la réforme) et a été réduit depuis 1996 (9,2 %). De fait, en comparaison internationale, dans une précédente étude, on montrait que le manque de travail est un facteur prédominant de la pauvreté et de la pauvreté laborieuse en France (Allègre, 2011 b). En 2007, seuls 4,7 % des travailleurs à temps plein étaient pauvres en France, en raison notamment d'un salaire minimum relativement élevé la biactivité étant également une bonne protection contre la pauvreté. Les chômeurs, en revanche, sont mal protégés contre la pauvreté,

à cause d'une faible couverture par le système d'indemnisation : en 2010, leur taux de pauvreté des chômeurs s'élève à 36,5 %.

Les politiques visant à renforcer les incitations à l'emploi ne peuvent être efficaces que sous un certain nombre de conditions : il faut que les incitations soient réellement renforcées, que les individus répondent effectivement à l'augmentation de ces incitations monétaires, et qu'il existe des postes à pourvoir lorsqu'ils augmentent leurs efforts de recherche. Il est clair que ces conditions n'ont pas été réunies lors de la mise en place du RSA. Si, par rapport au système précédent, le RSA-activité augmente les incitations à l'emploi pour le passage de l'inactivité au temps partiel (pour les célibataires) et à la monoactivité (pour les couples), il les diminue au-delà, notamment pour le passage du temps partiel au temps plein ou de la monoactivité à la biactivité. Or, chez les couples, les seconds apporteurs de ressources (le plus souvent les femmes) sont plus sensibles aux incitations financières que le travailleur principal. L'impact en termes d'offre de travail de la mise en place du RSA-activité pourrait ainsi être négatif (Allègre, 2011 a). Mais ceci ne devrait pas avoir d'effet sur l'emploi dans une période de chômage de masse où le taux d'emploi est largement contraint par la demande. La réforme visant à renforcer les incitations financières à la reprise d'emploi s'est ainsi largement faite à contretemps, comme le souligne le titre d'un document de travail publié en 2009 par l'Organisation de coopération et de développement économique, *A good time to make work pay?* (Immervoll et Pearson, 2009),

institution qui a longtemps prôné activement les politiques visant à rendre le travail payant (OCDE, 1996). Les auteurs concluent que, dans les conditions actuelles, il ne faut pas s'attendre à ce que les compléments de revenus d'activité aient des conséquences en termes de création d'emploi.

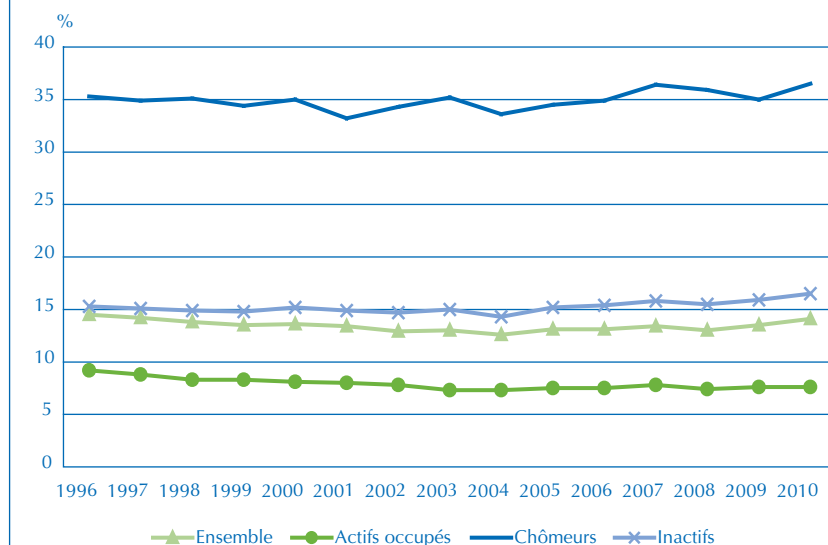


## Conclusion et voies de réforme

Le RSA-activité est bien ciblé sur les foyers les plus pauvres. Il a pour effet immédiat de réduire la pauvreté des travailleurs qui y recourent.

Graphique 4

Taux de pauvreté des individus âgés de 15 ans ou plus selon leur activité-BIT



Source : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010. BIT : Bureau international du travail.



C'est son principal effet : les gains attendus en termes d'emploi sont, au mieux, nuls, surtout en période de chômage de masse. Le RSA-activité doit donc d'abord s'analyser comme un instrument de soutien aux bas revenus, avec la caractéristique de ne pas être désincitatif à la reprise et au maintien dans l'emploi, plutôt que comme un instrument de la politique de l'emploi. En faisant de telle sorte que l'augmentation des revenus d'activité se traduise toujours par une augmentation du revenu disponible, le RSA-activité peut également s'analyser comme un instrument d'équité contributive, en dehors même de toute considération incitative. L'objectif de réduction de la pauvreté des actifs est freiné par le fait que les indemnités chômage ne peuvent pas se cumuler au RSA-activité au même titre que les autres revenus d'activité, alors que le chômage est un facteur important de pauvreté des actifs. Par ailleurs, un cumul plus favorable du RSA-activité aux indemnités chômage faciliterait la lutte contre le non-recours, puisque le passage au chômage ne ferait plus disparaître les individus des fichiers d'allocataires.

Par de nombreux aspects, le RSA-activité se rapproche du *Working Family Tax Credit (WFTC)* britannique, mis en place en 1999. Depuis, la politique de soutien aux bas revenus a fait l'objet de deux importantes réformes. En 2003, le *WFTC* a été scindé en un *Working Tax Credit (WTC)*, complément de revenus d'activité pour travailleurs pauvres et un *Child Tax Credit (CTC)*, crédit d'impôt pour enfant sous conditions de ressources (Brewer, 2003). Depuis cette réforme, l'avantage lié aux enfants ne dépend plus du statut dans l'emploi mais du revenu seulement. L'avantage de ce système est d'améliorer le recours à la prestation : en effet, le recours aux prestations pour enfants est plus élevé que celui aux prestations pour travailleurs pauvres, probablement parce que les prestations enfants sont perçues comme moins stigmatisantes et plus facilement compréhensibles. En 2011, le taux de recours au *CTC* était ainsi de 83 % contre 64 % pour le *WTC* (HRMC, 2012). Ce système sera progressivement remplacé par un *Universal Credit (UC)* à partir de

2013 (DWP, 2010). La nouvelle prestation intégrera le minimum social, les allocations logement, le *CTC*, le *WTC*, et la partie non contributive de l'indemnisation chômage, et sera payée mensuellement selon les revenus du mois précédent mesurés par un nouveau système en temps réel d'information sur les revenus (*PAYE*). Le système assurera un taux de dégressivité unique de 65 % sur les revenus du travail et de 100 % sur revenus du capital, impôt sur le revenu et cotisations salariales inclus, de telle sorte que, dans le bas de l'échelle, une augmentation des revenus d'activité d'une livre se traduira par une augmentation du revenu disponible de 0,35 livre. Un des objectifs de la réforme est d'augmenter le recours aux prestations grâce à un guichet unique et un système d'information modernisé (les employeurs déclareront mensuellement les revenus payés à chaque employé ainsi que les cotisations et impôts déduits).

Deux voies de réformes se dessinent pour le système français de transferts en direction des actifs pauvres. Une première voie consisterait à fusionner, à l'image du *UC*, impôt sur le revenu, CSG, PPE, RSA et éventuellement allocations logement, dans un système cohérent et unifié, prélevé à la source pour la partie prélèvement et versé selon les ressources mensuelles pour la partie prestation. Ceci impliquerait une réorganisation administrative de grande ampleur ainsi qu'une réflexion sur le degré de familialisation-conjugalisation du système unifié. Une seconde voie consisterait en une réforme plus modeste visant à accroître le recours. L'objectif de soutien individuel aux bas salaires pourrait être poursuivi en remplaçant la PPE par une augmentation du SMIC, compensé par une baisse des cotisations sociales patronales de sorte que le coût du travail n'augmente pas. Le bénéfice serait alors perçu directement sur la feuille de paye, sans problème de non-recours ou de délai de versement après la reprise d'emploi. Le RSA pourrait être réformé en séparant la partie enfants et la partie complément de revenus pour travailleurs pauvres, à l'image de la réforme britannique de 2003, mais une décennie plus tard.

## Références bibliographiques

- Allègre G., 2011 a, Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail, *Revue de l'OFCE*, n° 118:33-61.
- Allègre G., 2011 b, France : in-work poor or poor due to lack of work?, in *Working poverty in Europe* (sous la dir. de Fraser N., Gutiérrez R. et Peña-Casas R.), Palgrave Macmillan.
- Allègre G., 2010, « Les compléments de revenu en faveur des travailleurs pauvres. Revenu de solidarité active : évaluation ex ante d'une réforme », thèse de doctorat en sciences économiques sous la direction de Jacques Le Cacheux, Institut d'études politiques de Paris.
- Allègre G., 2008, « Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis », Document de travail OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques), n° 35.
- Allègre G. et Périvier H., 2005, « Prime pour l'emploi et minima sociaux. La lisibilité au détriment de l'équité ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 267.
- Bonnefoy V., Buffeteau S. et Cazenave M.-C., 2009 : « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres », France, portrait social – INSEE Références:87-105.
- Bonnefoy V. et Robert-Bobée I., 2008, *La prime pour l'emploi en 2007 : beaucoup de bénéficiaires pour des montants faibles*, *Dossier Solidarité et Santé*, n° 5:6-21.
- Bourgeois C. et Tavan C., 2009, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », *Lettre Trésor-Eco*, n° 61.
- Bourguignon F. et Chiappori A., 1998, *Fiscalité et redistribution*, *Revue française d'économie*, vol. 12, n° 1:65-87.
- Bourguignon F., Browning M., Chiappori P. A., et Lechene V., 1993, *Intra-household allocation of consumption: a model and some evidence from French data*, *Annales d'économie et de statistique*, n° 29:137-156.
- Brewer M., 2003, *The new tax credits*, *IFS briefing notes*, The Institute for Fiscal Studies, n° 35.
- Cahuc P., 2002 : À quoi sert la prime pour l'emploi ?, *Revue française d'économie*, volume 16, n° 3:3-61.
- Castel R., 2012, *De la protection sociale comme droit*, in *L'avenir de la solidarité* (sous la dir. de Castel R. et Duvoux N.), PUF:5-21.
- Cazain S. et Siguret I., 2012 : « Les allocataires du RSA fin septembre 2012 », *l'e-ssentiel*, n° 130.
- Chadeau A., 1992 : Que vaut la production non marchande des ménages ?, *Revue économique de l'OCDE*, n° 18:95-114.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CSERC), 1997, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, Paris, La Documentation française.
- Department for work and pensions (DWP), 2010, *Universal credit: welfare that works*, Report presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions.
- Domingo P. et Pucci M., 2011, *Le non-recours au RSA et ses motifs*, in *Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA*, Paris, La Documentation française, Annexe 1.
- Granier P. et X. Joutard, 1999, *L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ?*, *Économie et statistique*, n° 321-322:133-148.

- Hagneré C. et Trannoy A., 2001, *L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité*, *Économie et statistique*, n° 346-347:161-185.
- Hirsch M., 2005, *Au possible nous sommes tenus*, ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille. Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, Paris, La Documentation française.
- HM Revenue & Customs (HRMC), 2012, *A guide to child Tax Credit and Working Tax Credit*, Crown.
- Immervoll H. et Pearson M., 2009, « A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 81.
- Lagarenne C. et Legendre N., 2000, *Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux*, *Économie et statistique*, n° 335:3-25.
- Legendre F., Lorgnet J.-P., Mahieu R. et Thibault F., 2004, *La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ?*, *Revue de l'OFCE*, n° 88:44-58.
- Lundberg S. et Pollak R., 1997, *Do husbands and wives pool their resources? Evidence from the united kingdom child benefit*, *The Journal of Human Resources*, vol. 32, n° 3:463-480.
- Marc C. et Pucci M., 2011, *Le RSA-activité est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens Eurostat ?*, *Politiques sociales et familiales*, n° 104:19-36.
- Marc C. et Thibault F., 2009 : « *Les principes du revenu de solidarité active au regard des expériences étrangères* », *Politiques sociales et familiales*, n° 98:49-66.
- Meulders D. et O'Dorchai S., 2010, « Revisiting poverty measures towards individualisation », Working Paper Dulbea, n° 10-03.RS.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1996, *Making work pay*, in *OECD employment outlook*, Édition de l'OCDE, chapitre 2.
- Peña Casas R. et Latta M., 2004, *Working poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Périvier H., 2006, « **Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ?** », *Lettre de l'OFCE*, n° 273.
- Périvier H., 2008, « **Les victimes collatérales du RSA** », La vie des idées, site internet : [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr).
- Pisani-Ferry J., 2000, *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, n° 30.
- Ponthieux S., 2009, « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique », Document de travail de la Direction des statistiques démographiques et sociales, n° F0902, INSEE, Division condition de vie des ménages.
- Simonnet V., 2012, « Le RSA est-il plus indicatif à la reprise d'emploi que le RMI ? », *Connaissance de l'Emploi*, n° 93.

