

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, juin 2013, numéro

105 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LE PARI PERDU DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR LE RSA

Bernard Gomel
(CEE)

Dominique Méda
(Irisso, Université Paris Dauphine)

Évelyne Serverin
(Centre de théorie et analyses du droit,
UMR 7074 Nanterre)

Le revenu de solidarité active (RSA), entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en remplacement du RMI et de l'API, était censé permettre de pallier l'enfermement des allocataires dans une « trappe » à inactivité, en alliant incitation à la reprise d'emploi et complément de revenus.

L'analyse des trajectoires des bénéficiaires du RSA montre que le dispositif n'est performant ni en matière de retour à l'emploi ni en matière d'amélioration des revenus : d'une part, 69 % des allocataires du RSA-socle seul en janvier 2010 y sont toujours en fin d'année, d'autre part, 68 % des éligibles au RSA-activité seul ne demandent pas la prestation.

Le RSA s'est révélé impuissant à réduire significativement la pauvreté. Faute de résultats probants, l'indicateur qui mesure la sortie de la pauvreté a d'ailleurs disparu, signant l'abandon de l'objectif initial.

L'instauration en 2009 du revenu de solidarité active (RSA) a été en partie justifiée par la dénonciation de l'inefficacité du revenu minimum d'insertion (RMI), dont aurait témoigné l'augmentation du nombre de bénéficiaires, passés en vingt ans « de 422 000 à 1 100 000 »¹. Pour sortir les allocataires de cette « trappe » à inactivité, les réformateurs ont activé deux leviers complémentaires : une incitation à la reprise d'emploi visant les bénéficiaires sans revenus d'activité et la création d'un supplément de ressources pour les travailleurs à faibles revenus.

L'incitation à la reprise d'un emploi, ainsi que le complément de revenus, sont assurés par une même prestation, le RSA-activité, qui majore le revenu minimum garanti (RMG) selon la formule suivante : $Montant\ du\ RSA = (Montant\ forfaitaire + 62\ \% \ des\ revenus\ d'activité\ du\ foyer) - (Ressources\ du\ foyer + Forfait\ d'aide\ au\ logement)$.

En faisant en sorte que « le travail paie » dès la première heure, les promoteurs du RSA-activité pensaient avoir trouvé la formule

¹ Assemblée nationale, 18 septembre 2008, Rapport Daubresse au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1100) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

qui permettrait de diminuer le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, ce qui améliorerait à la fois les indicateurs de pauvreté et les finances départementales. Nous montrons que cet objectif n'a pas été atteint, d'abord en confrontant le modèle de sortie de la pauvreté aux trajectoires des allocataires, ensuite en mobilisant les indicateurs budgétaires de performance des projets annuels de loi de finances. Nous concluons sur la nécessité d'un changement de conception, dont le rapport Sirugue de juillet 2013 est la première manifestation.

● L'échec du modèle de réduction de la pauvreté par le travail

Les promoteurs du RSA ont voulu que l'amélioration de la situation des personnes sans ressources passe par le travail et seulement le travail. Ils ont refusé toute revalorisation du revenu minimum garanti : « Si 200 000 personnes supplémentaires passent de l'inactivité à l'emploi, l'investissement que nous réalisons portera ses fruits en supprimant le surcoût de cette réforme. Voilà le défi. Voilà aussi la différence entre la voie de la facilité, remettre une couche de plus dans un système d'assistance et la voie ambitieuse du soutien au revenu. Voilà pourquoi, sur le milliard et demi supplémentaire, pas un centime n'ira vers l'inactivité », avait en effet assuré le Haut-commissaire aux solidarités actives à plusieurs reprises².

Ce choix est dans la droite ligne des politiques sociales des pays où les minima sont très inférieurs au seuil de pauvreté. En effet, plus une prestation est ciblée sur les populations les plus pauvres, moins elle est susceptible de leur faire franchir le seuil de pauvreté, fixé en référence au niveau de vie médian³. En faisant le choix d'une sortie de la pauvreté par l'incitation à la reprise d'emploi, les réformateurs ont pris un pari risqué qui repose sur la double hypothèse de l'existence d'un fort chômage volontaire (de nombreux emplois ne trouvent pas preneurs faute d'être

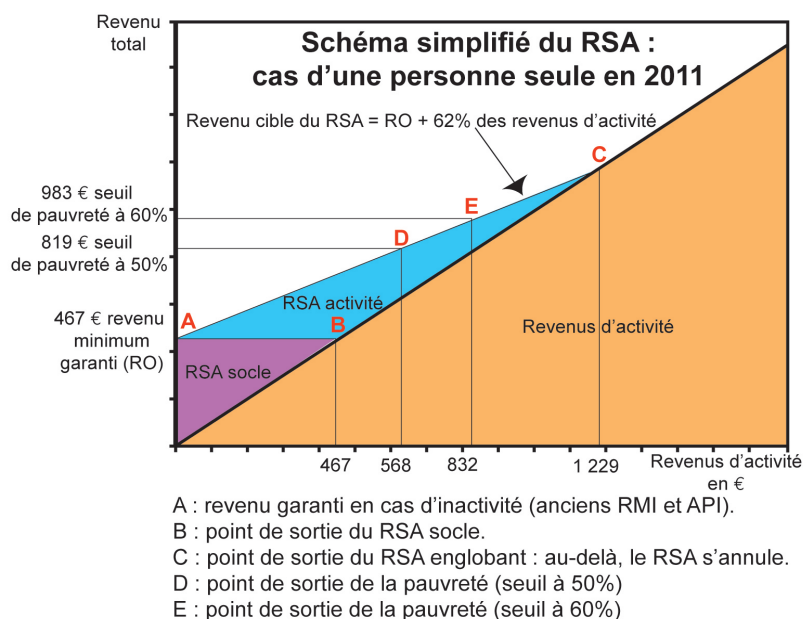
jugés suffisamment rémunérateurs) et d'un recours massif à la prestation.

C'est pourtant ce modèle (cf. schéma) qui a été retenu par les réformateurs. Selon ce modèle, les personnes sortent de la pauvreté en suivant une trajectoire vertueuse allant du RSA-socle au RSA-activité. Dans l'idéal, elles quittent (rapidement) le RSA-socle seul (absence de tout revenu d'activité) pour le RSA-socle et activité (petits revenus irréguliers d'activité) puis pour le RSA-activité seul (une activité plus régulière mais à temps partiel), avant de sortir du dispositif par dépassement du montant du revenu garanti.

Cette trajectoire est en réalité exceptionnelle. Le RSA reproduit le principal défaut qui condamnait le RMI : 69 % des bénéficiaires du RSA-socle seul en janvier 2010 y sont toujours en décembre 2010 et 15 % sont sortis du dispositif sans passer par le RSA-activité. À l'autre extrémité du parcours, les deux tiers des bénéficiaires du RSA-activité seul en janvier 2010 changent de situation dans l'année mais en « retombant » au RSA-socle dans un tiers des cas (*source* : Fernandez, 2012).

S'agissant du soutien aux revenus des travailleurs pauvres, les résultats ne sont pas ceux qui étaient attendus. Un taux de non-recours au RSA-activité seul de 68 % a été constaté au dernier trimestre 2010. Les travailleurs à bas revenus qui devaient trouver dans le dispositif un complément de ressources sont peu présents : en 2010, ils sont seulement 63 000 à accéder directement au RSA-activité. La part de ces derniers est ainsi bien inférieure à celle des bénéficiaires venant du RSA-socle seul et elle est en diminution constante, passant de 42 % en septembre 2009 à 33 % en septembre 2010⁴.

Sur les deux volets du RSA-activité (incitation à l'emploi et complément de ressources), les performances du dispositif s'avèrent donc mauvaises, comme le constate lui-même le comité national d'évaluation du RSA dans son rapport final de décembre 2011.



D'après : Bourgeois C. et Tavau C., 2009, « Le RSA : principes de construction et effets attendus », *Lettre Trésor-Éco*, DG Trésor, n° 61, juillet.

² Projet de loi portant création du revenu de solidarité active et réforme des politiques d'insertion, discours de Martin Hirsch à l'Assemblée nationale, 25 septembre 2008.

³ Le seuil de pauvreté est fixé conventionnellement à 50 ou à 60 % du revenu médian.

⁴ Cnaf, *e-essentiel* n° 105, décembre 2010.

● Une image d'assistance attachée au RSA-activité

Cette situation préoccupante a suscité diverses explications. L'Insee (*France, Portrait social 2010*) suggérait un effet de concurrence avec la prime pour l'emploi (PPE) qui partage, avec le RSA, l'objectif de fournir un complément de ressources aux travailleurs faiblement rémunérés. De leur côté, les rapporteurs du comité d'évaluation du RSA évoquaient plusieurs pistes explicatives. Un défaut d'information de la population concernée (« Au vu de ces résultats, il apparaît qu'améliorer la connaissance du rSa et favoriser une meilleure évaluation de l'éligibilité devraient permettre d'améliorer sa couverture ») mais également un calibrage insuffisant du niveau de la récompense et une réticence de ces actifs à en faire la demande, le non-recours étant en partie « la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe »⁵.

Nous inclinons en faveur de cette dernière explication, liée au mécanisme d'attribution de l'allocation. En effet, si, pour ceux qui reçoivent le RSA-socle, le passage au RSA-activité est insensible puisqu'ils sont déjà inscrits, les personnes en emploi qui demandent à bénéficier du dispositif doivent entreprendre une démarche qui leur donne le statut d'allocataire de l'aide sociale. Elles doivent fournir dès l'entrée, et renouveler à intervalles réguliers, des informations extrêmement détaillées à la fois sur la composition du foyer et sur l'ensemble des ressources de ses membres. Cette exigence est très mal vécue par les intéressés. Une enquête réalisée en 2013 par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique⁶ auprès des non-recourants a confirmé la prégnance de l'image d'assistance attachée au dispositif, à laquelle des travailleurs présentant la seule spécificité de percevoir de bas salaires n'étaient pas habitués.

● La pauvreté au risque des indicateurs

Dans l'architecture des lois de finances, c'est le programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » qui supporte l'essentiel des objectifs du RSA. L'efficacité du dispositif est mesurée par le taux de retour à l'emploi et par ses conséquences sur la pauvreté.

Dans les projets annuels de performance (PAP) de la mission, un indicateur est dédié à la mesure de la reprise d'activité. Sa finalité est « d'objectiver et quantifier l'existence d'un effet levier de la mesure en matière d'emploi ou de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA » (PAP 2013). La notion de retour à l'emploi y est entendue au sens large : chaque reprise d'activité est

comptabilisée, même si elle ne correspond qu'à quelques heures au cours du trimestre, les résultats étant calculés en moyenne sur quatre trimestres. Comme on peut le voir à propos de l'indicateur 1.1 (cf. tableau 1), les objectifs sont peu ambitieux, et ils ont encore été revus à la baisse.

Le commentaire qui assortit cet indicateur constate que « à ce stade du déploiement du dispositif, l'effet incitatif sur le retour à l'emploi du RSA-activité (même pour les activités ponctuelles ou partielles qui sont plus fréquentes en période économique difficile) ne semble pas avoir atteint le niveau attendu lors de sa création ». C'est de l'évolution du « contexte économique » qu'on attend une meilleure performance, suggérant ainsi que le chômage dépend davantage de la disponibilité des emplois que du bon vouloir des intéressés.

Les indicateurs directement liés à la pauvreté sont les plus sensibles pour juger des effets du RSA. Dans le projet annuel de performance (PAP) du budget 2011, trois indicateurs étaient retenus pour mesurer l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté : taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps, intensité de la pauvreté et taux de travailleurs pauvres. Ils ont en commun de fixer des cibles très générales, calculées en taux de réduction de la pauvreté.

Le premier indicateur (2.1 du tableau 2), calculé séparément pour les moins de 18 ans et la population générale, correspondait à un objectif ambitieux de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans.

Le deuxième indicateur (2.2 du tableau 2) mesurait l'intensité de la pauvreté. Plus sa valeur est élevée, plus le niveau de vie médian⁷ des personnes pauvres, au sens de celles qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté, est inférieur à ce dernier. La cible était moins ambitieuse avec pour seule visée la « stabilité » en 2012.

Enfin, le troisième indicateur (2.3 du tableau 2) mesurait directement le taux de travailleurs pauvres, définis comme « les individus en emploi au moins sept mois sur douze qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian équivalent ». Il fournit « la proportion de travailleurs pauvres parmi l'ensemble de la population active occupée ». Il est précisé que la « dernière valeur connue était de 6,4 % en 2006 (donnée provisoire) », la cible de réduction étant fixée à 20 %. Pour qu'une telle réduction puisse espérer être atteinte, il aurait fallu que les foyers qui se trouvent le plus près du seuil de sortie de la pauvreté se portent vers le RSA-activité. Or, on le sait, la population des actifs pauvres s'est massivement détournée du dispositif.

Tableau 1. Taux de reprise d'activité

Indicateur 1.1 : Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité							
(du point de vue du citoyen) Indicateur de la mission	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Taux de reprise d'activité	%	7,2	7,3	8,0	7,3	7,3	8,0

Source : Programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », Projets de loi de finances.

⁵ Comité national d'évaluation du rSa, Rapport final 2011.

⁶ Enquête présentée à la commission Sirugue en mars 2013.

⁷ Valeur qui sépare la population en deux parties égales.

Tableau 2. Trois indicateurs pour mesurer la réduction de la pauvreté

(du point de vue du citoyen)	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2012 Cible
Indicateur 2.1 : Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps							
Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial à 60 % du revenu médian équivalent pour les moins de 18 ans	%	15,5	nd		nd	nd	Baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans
Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial à 60 % du revenu médian	%	11,5	nd		nd	nd	Baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans
Indicateur 2.2 : Intensité de la pauvreté							
Écart entre le niveau de vie médian des personnes sous le seuil de pauvreté et ce seuil	%	18,5	nd		nd	nd	Stabilité
Indicateur 2.3 : Taux de travailleurs pauvres							
Taux de travailleurs pauvres	%	nd	nd		nd	nd	Baisse de 20 %

Sources : enquêtes *Revenus fiscaux et sociaux*, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA. Pour l'indicateur 2.3 : enquête SRCV-SILC (SRCV est la partie française du système communautaire EU-SILC (*European Community-Statistics on Income and Living Conditions*)).

On ne saura jamais si ces cibles ont été atteintes. Dans le PAP 2012, ces indicateurs ont purement et simplement disparu et, avec eux, l'ambition de réduire la pauvreté à l'aide du RSA. Dans le PAP 2013, annexé à la première loi de finances de la nouvelle législature, les objectifs fixés au dispositif connaissent un infléchissement sensible. Certes, le RSA est toujours considéré comme « le levier majeur pour sortir de la pauvreté ». Mais cette fois, l'accompagnement du retour à l'emploi est mis en avant : à côté de « l'incitation financière », le commentaire insiste sur « la mobilisation des acteurs de l'insertion autour de la levée des divers obstacles personnels à la reprise d'emploi ». Ce retour à une logique d'aide à l'emploi peut être vu comme une forme de renoncement à la croyance dans les vertus incitatives d'une prestation, fussent-elles promises par une expérimentation préalable.

● L'urgence d'une réforme

Aussi, il nous semble que la faiblesse du taux de recours au RSA-activité s'explique principalement par le défaut de conception d'un dispositif qui a voulu appliquer une logique d'aide sociale (et son cortège de formulaires à remplir et d'intrusion dans les conditions de vie) à des travailleurs à bas salaires. Cette logique est en rupture avec celle qui a présidé au choix, en 2001, d'une redistribution par l'impôt *via* la prime pour l'emploi (PPE) destinée à des contribuables aux faibles revenus d'activité.

Le rapport Sirugue du 15 juillet 2013 prend acte de la nécessité d'une réforme. Il propose d'instaurer pour les travailleurs à bas salaires une nouvelle prestation, la « prime d'activité ». On peut espérer que les modalités d'attribution de cette prestation seront simplifiées pour en faciliter l'accès et la rendre socialement plus acceptable.

RÉFÉRENCES

Allègre Guillaume, 2012, « Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue », *Les notes de l'OFCE*, n° 33, 24 septembre.

Cazenave Marie-Cécile et coll., 2011, « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », Insee, *France, Portrait social*, édition 2011, Paris.

Cour des comptes, 2013, Le RSA-activité : une prestation peu sollicitée, un impact restreint, Rapport public annuel, février.

Fernandez Violaine, 2012, « Paname, le panel des allocataires des Caf : un nouvel outil d'études et d'analyses », dossier d'étude n° 155, Cnaf-DSER.

Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, 2012, La Documentation française, décembre.

Sirugue Christophe, 2013, Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, Rapport à M. le Premier Ministre, juillet.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1310-140 - Octobre 2013 - ISSN : 1767-3356