



SciencesPo.

LIEPP



Journée d'étude LIEPP – PRES Sorbonne Paris Cité

## Le contribuable et « l'assisté ». Le débat RSA/PPE entre principes et paramètres

Mercredi 29 janvier 2014

Salle de conférence, Sciences Po, 56 rue Jacob, PARIS 6e

### Argument

**Organisateurs :** Nicolas Duvoux (Paris Descartes-CERLIS) ; Bruno Palier (Sciences Po-CEE)

Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et le PRES Sorbonne Paris Cité ont décidé de développer un programme d'évaluation des politiques socio-fiscales. Au cours des dernières décennies, les gouvernements ont multiplié les dépenses fiscales aux fins de soutien à des activités de protection sociale et de développement de l'emploi. Les dépenses fiscales sont ainsi devenues un outil d'action pour l'emploi et la protection sociale qui mérite d'être évalué de manière globale et transversale, non seulement par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés (soutien et création d'emplois, soutien de la protection sociale complémentaire, soutien au revenu des travailleurs modestes), mais aussi pour leurs effets plus globaux en terme de transformation de notre système d'emploi et de protection sociale.

Cette demi-journée d'étude s'intéressera particulièrement aux enjeux de l'utilisation de la fiscalité dans le soutien à l'activité des travailleurs modestes. La France a, depuis 2000, développé un impôt négatif, d'abord sous la forme de la prime pour l'emploi (PPE) puis comme un élément du Revenu de Solidarité active. Il s'agit ici bien d'une dépense fiscale à visée de politique d'emploi et de politique sociale. Plusieurs éléments invitent aujourd'hui à interroger la cohérence et l'efficacité des choix retenus : les caractéristiques propres du RSA ainsi que non-recours massif à sa composante activité, ont conduit à une réflexion sur la question. De son côté, la PPE, dont le barème a été gelé, pose un problème de répartition. Distribuée largement, elle souffre de « saupoudrage » et d'une faible réactivité. Prenant acte de ces faiblesses structurelles croisées des deux dispositifs destinés à soutenir les travailleurs modestes, le rapport remis par le député Christophe Sirugue au Premier Ministre à l'été 2013 a proposé une « prime d'activité » fusionnant la PPE et le RSA activité.

Alors que les formes de la précarité s'intensifient et où les instruments d'action publique destinés à les soulager sont interrogés dans leur efficacité, les formes de soutien aux strates inférieures du marché du travail, en lien croissant avec l'assistance sociale, soulèvent également des questionnements de principe. De la fiscalité ou de l'assistance, quels sont les avantages et inconvénients des différentes possibilités qui s'offrent pour soutenir les revenus des travailleurs modestes ? Comment les articuler et les intégrer dans l'architecture d'ensemble de la protection sociale française ? Quelles sont les implications en termes d'organisation du système socio-fiscal ? Quels enseignements tirer de l'application, à grande échelle, d'impôts négatifs dans d'autres pays ? Telles sont les questions qui seront mises en discussion dans cette demi-journée d'étude.

La demi-journée sera organisée autour de trois sessions. La première repartira d'un état des lieux de la connaissance qu'il est possible d'avoir des publics concernés par ces dispositifs. Le ciblage d'un dispositif d'assistance (le RSA-activité) sur des travailleurs pauvres a eu pour effet de détourner le

public potentiel de l'image stigmatisante de « l'assistanat ». Par ailleurs, l'extrême volatilité des trajectoires des allocataires du RSA-socle, en lien avec la rapide intensification de la précarité sur les strates inférieures du marché du travail interroge les conditions techniques de possibilité de l'application d'un dispositif réactif à ces catégories. Les caractéristiques et les trajectoires des populations potentiellement concernées par l'un ou l'autre des dispositifs seront ainsi étudiées.

Le second axe de la demi-journée sera centré sur les dynamiques politiques qui, en France et aux Etats-Unis, permettent de comprendre les enjeux de l'utilisation de la fiscalité dans la protection sociale à l'intention des salariés les moins stables. Après plus d'une décennie d'application de la Prime pour l'Emploi et quatre ans après la création du Revenu de Solidarité Active, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion, de l'Allocation Parent Isolé et la création d'un complément d'activité pour les travailleurs pauvres, la continuité de la préoccupation politique en France au travers de la Commission Sirugue et du plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale sera évoquée. La dynamique de la politique publique sera mise en regard de l'expérience des Etats-Unis où l'*Earned Income Tax Credit* est devenu le principal instrument de lutte contre la pauvreté. L'importance de cette prestation et ses effets sont à comprendre dans le contexte d'une délégitimation sans précédent de l'assistance. La dynamique politique et de politique publique ayant qui a conduit à donner à l'impôt négatif un rôle prépondérant dans la redistribution et le soutien aux travailleurs pauvres est ainsi complexe.

Le troisième temps de la demi-journée mettra en regard les enjeux de principe inhérents à la réforme des minima sociaux et de son alternative avec le redéploiement d'une prestation comme la Prime Pour l'Emploi. Le premier enjeu tient à l'éclairage d'un des aspects du système de protection sociale français : les seuils d'éligibilité au RSA activité sont définis à partir des revenus du ménage, ce qui entraîne de nombreuses demandes non-satisfaites quand la PPE est définie à partir des revenus individuels du travail. Des personnalités intellectuelles ayant pris position sur ces questions, participé aux travaux de la commission Sirugue ou d'autres institutions publiques seront présentes pour débattre des enjeux multidimensionnels de l'alternative entre ces deux dispositifs.

## **Programme**

**14h30 - Ouverture**

**Fiscalité et assistance entre incitations et redistribution**

**Bruno Palier et Nicolas Duvoux**

**14h45-15h45 :**

**Diagnostics sur les publics du RSA**

**Isabelle Siguret (CNAF)**

**« Evolution et caractéristiques des bénéficiaires du RSA »**

Le revenu de solidarité active entré en vigueur en juin 2009 en France métropolitaine et en janvier 2011 dans les départements d'outre-mer a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs associés de soutien à la reprise d'un emploi (mesures d'intéressement, primes de retour à l'emploi) dans sa partie « RSA socle ». La mise en place de cette prestation s'est également accompagnée de la création d'un nouveau volet, le « RSA activité seul ». Cette présentation propose de faire un bilan de l'évolution des différentes composantes du RSA, et en particulier, l'ampleur du non-recours au RSA activité seul, ainsi qu'un état des lieux des caractéristiques des différents publics concernés.

**Jean-Luc Outin (CES / UMR Cnrs Université Paris1) :**

« Le RSA confrontés à la diversité des situations individuelles »

Conçu comme un dispositif destiné à organiser la transition d'une situation défavorable à une situation favorable grâce à la reprise de l'emploi, à travers les deux mécanismes de l'incitation financière et de l'accompagnement, le dispositif a fait l'impasse sur les caractéristiques des emplois repris et sur les phénomènes de segmentation du marché du travail. Plus généralement, la combinaison des caractéristiques des situations individuelles, du contexte du marché du travail et des stratégies des acteurs chargés de l'accompagnement contribuent aux entrées, sorties, passages d'une composante à l'autre du dispositif ou encore au maintien plus durable, illustrant les fonctions différentes (allocation de chômage, revenu de subsistance, complément salarial durable, revenu de transition) que joue le RSA, à l'image du RMI antérieurement. A partir des données disponibles et des travaux réalisés, on essaiera de mieux caractériser ces états et ces trajectoires qui interrogent l'efficacité du dispositif et éclairent la complexité de la gestion des droits correspondants.

**15h45-16h45**

**Dynamiques politiques :**

**la fiscalité et l'assistance aux Etats-Unis et en France**

**Nicolas Duvoux (Université Paris Descartes) :**

« La protection fiscale, Politics et policies de l'*Earned Income Tax Credit* aux Etats-Unis »

L'*Earned Income Tax Credit*, impôt négatif en vigueur aux Etats-Unis, est aujourd'hui considéré comme le principal instrument de lutte contre la pauvreté dans ce pays. L'importance de ce dispositif n'a cessé d'augmenter depuis son entrée en vigueur en 1975. Après avoir rappelé quelques caractéristiques de ce programme, nous reviendrons sur ces objectifs dans le temps. Nous insisterons sur la dynamique de politique publique, et en particulier la relation avec l'assistance, par laquelle l'*Earned Income Tax Credit* a atteint le statut qui est le sien dans la société américaine contemporaine. La comparaison des dispositifs fiscaux et assistanciers ouvrira la réflexion sur la transposabilité des analyses dans le cas français de la Prime Pour l'Emploi.

**Simon Vanackere (Inspecteur des affaires sociales, rapporteur auprès de Christophe Sirugue dans le cadre du rapport relatif à la « réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes) :**

« Le rapport 'Sirugue' : une proposition de réforme structurelle dans un cadre contraint »

Chargé d'une mission auprès du Premier ministre, le député Christophe Sirugue, vice-président de l'Assemblée Nationale, a remis en juillet 2013 un rapport proposant une réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes (RSA et PPE). Il s'est appuyé pendant plusieurs mois sur un groupe de travail qui a dû tenter de répondre à des injonctions parfois paradoxales et s'est trouvé confronté à des difficultés structurelles, dont la logique propre de chaque prestation n'était pas la moindre. L'intervention proposera un retour sur ces mois de travail et l'issue qui s'en est dégagée.

**16h45-17h00**

**Pause**

## 17h00-19h00 Enjeux et positions

**Bernard Gomel (CNRS/CEE) ; Dominique Méda (Paris-Dauphine, Irisso, CEE) ; Evelyne Serverin (CNRS/ CTAD Paris Ouest La Défense/ CEE) :**

« Quel(s) bénéficiaire(s) et quel mode d'attribution pour les compléments aux revenus du travail ? »

Nous reviendrons sur les hypothèses et positions que nous avons défendues dans la Commission Sirugue et nous attarderons plus particulièrement sur la question du bénéficiaire du complément de revenu (individu, famille ?) et sur le mode d'attribution et les revenus à prendre en considération pour le calcul de celui-ci.

**Hélène Périvier (OFCE) :**

« Le RSA, le mélange des genres »

Le passage du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) au revenu de solidarité active (RSA) en 2009 a impliqué un renforcement des obligations d'insertion dans l'emploi pour les allocataires. Le caractère hybride de l'allocation, versée à la famille, mais assortie d'une exigence d'effort d'insertion individuelle dans l'emploi, crée une ambiguïté quant à l'application du RSA : le resserrement de la contrainte ne s'applique pas de façon homogène selon le statut matrimoniale et familiale des personnes concernées.

**Guillaume Allègre (OFCE) :**

« Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ?  
Réflexions autour du Rapport Sirugue »

Le Rapport Sirugue propose une réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modeste. La Prime d'activité proposée dans le rapport n'améliorerait qu'assez marginalement le système de soutien aux bas revenus. Instrument hybride entre PPE et RSA-activité, la Prime d'activité est une nouvelle combinaison des défauts et qualités de ces deux instruments. Une autre réforme est possible et souhaitable dans l'objectif de minimiser le problème du non-recours.

**Etienne Wasmer (Sciences Po / LIEPP) :**

« Le RSA dans le contexte des dispositifs d'aide aux bas revenus et du SMIC »

Le RSA est un transfert vers les ménages de revenus modestes. Il complète la panoplie des instruments redistributifs et notamment les aides aux logements qui représentent en fait le premier transfert vers les ménages du bas de la distribution, et s'articule de fait avec le SMIC, mais contrairement à ce dernier, il n'y a pas de clause d'indexation automatique du RSA sur les salaires ou la productivité. Dans le nouveau contexte budgétaire, il convient de réfléchir à la cohérence de ces différents dispositifs afin de concilier justice sociale, incitations au retour à l'emploi et créations d'emplois.

\* \* \*

*Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex), distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Le LIEPP est financé dans le cadre des investissements d'avenir pour 10 ans à partir de 2011. Il a pour objectif d'étudier et d'évaluer des politiques publiques, dans une perspective interdisciplinaire.*

*Sciences Po/LIEPP, 27 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris – France - Tel : +33 (0)1 45 49 83 61 - [liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)*

**[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)**