



SciencesPo.

LIEPP

Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques

Compte-rendu de séminaire

Juin 2014

Le contribuable et l' « assisté »

Le débat RSA / PPE entre principes et paramètres



Sciences Po | LIEPP
27 rue Saint-Guillaume
75337 Paris Cedex 07
Tel : 01 45 49 83 61
www.sciencespo.fr/liepp



SciencesPo.

LIEPP



Journée d'étude LIEPP – PRES Sorbonne Paris Cité

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

14h30-19h30, mercredi 29 janvier 2014
Sciences Po, salle de conférence (56 rue Jacob)

Compte rendu des présentations de la demi-journée rédigé par Robin Dahan et Chloé Touzet

Rappel du programme de la séance

1) Diagnostics sur les publics du RSA

Isabelle Siguret (CNAF)

« Evolution et caractéristiques des bénéficiaires du RSA »

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

« Le RSA confronté à la diversité des situations individuelles »

2) 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 »

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 »

3) 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 ? »

Hélène Périvier (OFCE) :

« Le RSA, le mélange des genres »

Guillaume Allègre (OFCE) :

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

Etienne Wasmer (Sciences Po / LIEPP) :

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

Compte-rendu détaillé des différentes interventions et des débats

1) Diagnostics sur les publics du RSA

Isabelle Siguret (CNAF)

« Evolution et caractéristiques des bénéficiaires du RSA »

L'objectif de cette présentation d'Isabelle Siguret, chargée d'étude à la CNAF, est de permettre à l'auditoire d'avoir une idée précise des caractéristiques du Revenu de solidarité active (RSA), mais aussi de connaître l'évolution du nombre de bénéficiaires de cette prestation.

I) Présentation du RSA

A) Bref historique

- 01/06/09 : le RSA entre en vigueur en France métropolitaine en remplacement du Revenu minimum d'insertion (RMI), de l'Allocation parent isolé (API) et d'autres dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi, comme les mesures d'intéressement ou la prime de retour à l'emploi.
 - Une nouvelle prestation est créée : le RSA activité seul, afin de compléter les revenus de l'activité de manière pérenne. Le but est d'encourager l'emploi, qui est ainsi censé être toujours plus rémunérateur que le non-emploi.
 - Les deux prestations sont versées par foyer, aux personnes de 25 ans ou plus, ou de moins de 25 ans en cas de présence d'un enfant à charge ou à naître.
- 01/09/10 : création du RSA jeunes. Il étend le dispositif aux jeunes âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge ou à naître, mais avec une condition préalable très restrictive d'activité professionnelle, correspondant à 3123 heures travaillées au cours des 3 ans précédant la demande.
- 01/01/11 : le RSA entre en vigueur dans les DOM.
- 01/01/12 : le RSA entre en vigueur à Mayotte, mais avec des conditions particulières.

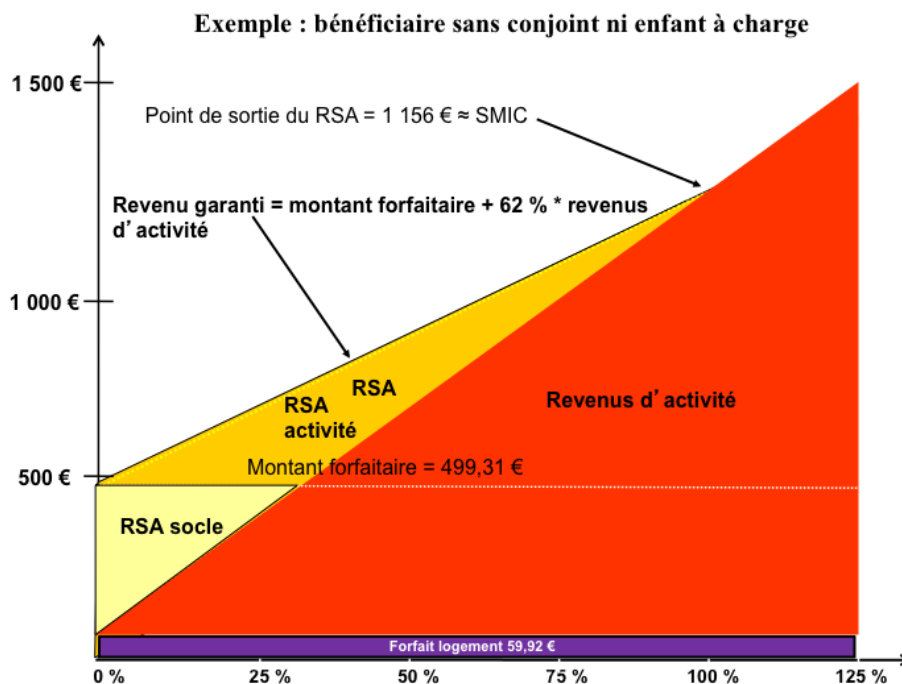
B) Méthode de calcul du RSA

Il se calcule avec la formule suivante :

Montant de RSA = Revenu Garanti – Ressources du foyer

avec Revenu Garanti = Montant Forfaitaire + 62 % des revenus d'activité

- le montant forfaitaire dépend de la composition du foyer (conjoint ou pas, nombre d'enfants ou de personnes à charge), et est majoré pour les personnes en situation d'isolement.
- Le graphique ci-dessous donne un bon exemple du montant du RSA et de la répartition entre les prestations pour une personne seule.



C) Effectifs et principales caractéristiques à fin septembre 2013

- 2,25 millions de foyers bénéficient du RSA en France. 90 % des bénéficiaires sont en métropole, et 10 % dans les DOM.
- 2/3 des RSA versés correspondent à la prestation socle seule. Le tiers restant correspond pour les deux tiers au RSA activité seul, et pour un tiers au RSA socle cumulé au RSA activité.
- 88% bénéficient du RSA non majoré. Dans les DOM, la proportion de RSA majoré est plus importante de 3 % qu'en métropole, notamment grâce à la surreprésentation des familles monoparentales dans ces régions.
- En regardant la répartition des bénéficiaires en termes d'âge, 28 % des bénéficiaires du RSA socle ont moins de 30 ans, et 58 % des bénéficiaires du RSA activité seul ont entre 30 et 49 ans.

II) Evolution du nombre de bénéficiaires

A) le RSA socle

- Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 37 % entre juin 2009 et septembre 2013, et de près de 28 % si l'on regarde seulement le RSA socle.
- Si l'on regarde la période 1999-2013, en prenant en compte le RMI et l'API avant 2009, on voit que 2008 marque le début d'une hausse continue du nombre de bénéficiaires alors que la période 2005-2008 correspondait à une diminution.
- Mis en parallèle avec la courbe du chômage, on voit que les deux se suivent.

B) le RSA activité seul

- En métropole, il y avait 280 000 bénéficiaires en juin 2009, et 469 000 en septembre 2013. L'augmentation a été de 67 %, avec une hausse de près de 55 % entre la première et la deuxième année.

- Il y avait moins de 500 000 bénéficiaires du RSA activité seul fin septembre 2013, contre environ 1,7 million attendus. Le taux de non-recours est donc très fort, de près de 68 % d'après une enquête de la DARES.

Jean-Luc Outin (CES / UMR Cnrs Université Paris1) :
« Le RSA confronté à la diversité des situations individuelles »

Le RSA et la Prime pour l'emploi (PPE) ont des caractéristiques et des fonctions différentes, mais en fait il existe néanmoins des points communs entre les deux.

- Deux dispositifs différents par :
 - Les dates et conditions de mise en place (2001 et 2009).
 - Le champ institutionnel auquel ils appartiennent : crédit d'impôt pour l'un contre instrument de protection sociale pour l'autre.
 - Les conditions de revenus pour en bénéficier : entre 0,3 et 1,3 SMIC pour la PPE contre moins de 0,99 SMIC pour le RSA (en parlant des revenus individuels d'activités d'un célibataire).
- Mais communs par :
 - L'incitation à l'activité professionnelle et au maintien dans l'emploi.
 - La lutte contre la pauvreté en emploi
 - Des effets redistributifs limités, d'autant plus aggravés par le non recours massif au RSA activité

La PPE concerne 6 millions de foyers fiscaux, répartis entre le deuxième et le septième décile de niveau de vie : elle ne cible donc pas que les plus pauvres et l'effet de saupoudrage est fort. En outre, son barème est gelé depuis 2008 : l'effort budgétaire consenti a donc été divisé par deux, et la mesure recentrée sur les cinq premiers déciles.

Si l'on regarde l'évolution du RMI au RSA, on peut voir un triple élargissement :

- L'inclusion de l'API dans la RSA, concernant principalement les femmes éloignées du marché du travail.
- L'inclusion des jeunes actifs de moins de 25 ans, mais elle est très restrictive et concerne seulement 10 000 jeunes
- L'inclusion d'actifs occupés avec le RSA activité.

Il est possible de dégager trois grandes fonctions pour les deux dispositifs :

- Revenu minimum de subsistance pour le RSA :
 - Il sert en cas d'attente d'accès à d'autres droits comme la retraite ou l'Allocation d'adulte handicapé (AAH).
 - Il se substitue à des prestations d'aides sociales, auparavant fondées sur le secours ou sur l'aide discrétionnaire.
- Couverture chômage pour le RSA :
 - Il sert de relais en cas de fin de droits d'assurance, car l'assurance chômage distribue des revenus de substitutions limités dans le temps.
 - Il se substitue en cas d'absence de prestation d'assurance chômage.
 - D'ailleurs, il faut noter qu'il existe une part significative des chômeurs qui bénéficient du RSA : près de 20% des DEFM de catégorie A.
- Complètement salarial pour les deux :
 - Logique durable pour le RSA activité et la PPE, qui peuvent correspondre à une situation stabilisée dans un emploi à temps partiel.
 - Transitoire dans une logique d'accès à un meilleur emploi.

Les logiques auxquelles obéissent ces prestations peuvent donc être assez différentes : le RSA majoré sera proche de l'API, et concernera des personnes éloignées du marché du travail. Ce n'est pas le cas du RSA jeune qui correspond à des populations proches du marché du travail mais pas éligibles à l'assurance chômage. Les bénéficiaires de la population sont très dispersés dans l'échelle de revenu : il y a donc une hétérogénéité très grande des populations touchées par ces dispositifs.

En regardant les allocataires du RSA, trois grands types de trajectoires peuvent être esquissés :

- La trajectoire « entrée/sortie » correspond à une transition stable, avec ou sans étapes, par exemple comme passer du RSA socle à un seul revenu d'activité.
 - Ce sont ces trajectoires qui fondent la légitimité du dispositif.
 - Elles permettent une gestion facilitée des droits, malgré le décalage temporel possible.
- La trajectoire « entrées/sorties/retours » illustre des transitions précaires.
 - Elle pose la question de la nature de l'accompagnement apporté. Est-il efficace si les gens reviennent dans le dispositif ? Cela peut en outre créer un sentiment de défiance à l'égard du dispositif.
 - Cela entraîne gestion très complexe des droits, avec des décalages forts.
- La trajectoire « maintien durable » qui affirme la vocation du RSA d'être le dernier filet de protection sociale, bien que cet aspect ne soit pas mis en avant dans les discours politiques.
 - Cependant cela diminue la légitimité du dispositif, qui n'atteint pas son objectif d'accompagnement vers le retour à l'emploi
 - Elle interroge la nature de l'accompagnement, qui est alors d'ordre plus social que professionnel.

Ces typologies ne permettent cependant pas bien de bien saisir la multiplicité des transitions possibles :

- Le taux de rotation trimestrielle, correspondant à la moyenne des entrées et des sorties était en juin 2013 de 11,6 % pour le RSA et de 29,3 % en RSA activité. L'augmentation du stock de bénéficiaire se fait donc de manière dynamique, mais cela ne ressort pas dans le langage politique ni dans les représentations des individus.
- La nature des transitions en 2010 était variée : internes lorsque les composantes de l'allocation changent (18 % des allocataires de janvier), externes lorsque les bénéficiaires sortent au moins une fois du dispositif (23 %), ou encore doubles quand les allocataires connaissent les deux situations (9 %)
 - Les transitions s'expliquent pour 41 % d'entre elles par l'instabilité des parcours professionnels, et pour 13 % par des changements de situation familiale.
 - Les causes provoquant les transitions sont multiples :
 - Les caractéristiques individuelles comme l'âge, le sexe, l'état de santé ou le niveau de formation entrent en jeu.
 - La situation économique générale, avec les indicateurs de niveau d'activité, de croissance du PIB, et du taux de chômage.
 - La situation locale, en fonction des caractéristiques du marché du travail du bassin d'emploi, aussi des acteurs, comme les conseils généraux qui peuvent mettre en place des procédures différentes.

En conclusion, Jean-Luc Outin insiste sur les lacunes des systèmes d'informations statistiques pour appréhender les trajectoires longues, l'hétérogénéité des populations et des

trajectoires, la nécessaire prise en compte des caractéristiques du marché du travail et les autres freins à l'accès à l'emploi.

2) Dynamiques politiques : la fiscalité et l'assistance aux Etats-Unis et en France

Nicolas Duvoux (Université Paris Descartes) :

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

L'ambition de Nicolas Duvoux est d'expliquer le développement d'un système de protection fiscale, et de comprendre comment il s'est développé au Etats-Unis.

L'État providence y serait « résiduel », où les déductions et crédits d'impôt jouent un rôle important, bien plus discret que les allocations en espèces. La réforme PRWORA de 1996, élaborée par Bill Clinton, est souvent vue comme une étape importante du démantèlement de la protection sociale américaine. Cette présentation vise à complexifier cette représentation d'un démantèlement de l'Etat-providence américain comme de son caractère résiduel. L'assistance a trois composantes.

- L'allocation de *temporary assistance for needy families* (TANF), principalement destinée aux familles monoparentales
- Les *food stamps* du programme SNAP
- L'*Earned Income Tax Credit* (EITC) qui s'est imposé comme un programme majeur pour lutter contre la pauvreté et renforcer la participation au marché du travail. C'est un dispositif consensuel qui n'a pas été remis en question par les différentes majorités successives.

Les dépenses ciblées correspondent à seulement 30 % des dépenses de protection sociale américaine. L'EITC cible les *near poors*, les ménages ayant un revenu inférieur à 150 % du seuil de pauvreté, soit potentiellement près de 100 millions d'américains. Il a été créé en 1975, et a connu un développement transpartisan depuis lors. C'était une solution de compromis, basé sur un impôt négatif, accessible grâce à un formulaire joint à la déclaration de revenu. C'est un dispositif original car :

- Il est dirigé vers le bas de la distribution des revenus, à l'inverse de la majorité des déductions ou exonérations fiscales qui ciblent les contribuables les plus aisés.
- Il est remboursable : si son montant excède l'impôt dû, la différence fait l'objet d'un versement direct, s'il est inférieur à l'impôt son montant diminue d'autant l'impôt dû.

Son montant dépend de la structure du foyer, il est faible en présence d'un seul enfant, mais augmente considérablement pour les familles nombreuses : cela peut représenter alors une aide égale à près de 45 % d'un salaire.

C'est un dispositif dont le nombre de bénéficiaires a beaucoup augmenté, en passant de 6 à 25 millions de bénéficiaires entre 1975 et 2006 avec un grand moment d'accélération dans les années 1990.

Ses effets sont significatifs :

- Il permet une réduction de la pauvreté : 6 millions d'américains en sont sortis, et 10 (dont 5 millions d'enfants) si l'on rajoute l'effet du *Child tax credit*.

- Il augmente la participation au marché du travail, notamment pour les familles monoparentales.
- Il génère des externalités positives sur la santé et les résultats scolaires, et la réussite sociale des jeunes qui en bénéficient.
- Il permet une réduction des inégalités en subventionnant les bas revenus. On estime qu'il permet une baisse du coefficient de Gini de 0,34 %.

Ce dispositif n'est cependant pas sans défauts :

- Il entraîne entre 20 à 25 % d'indus, car il existe des problèmes de déclaration des enfants et des compositions familiales.
- Le taux non-recours concerne près 20% des salariés éligibles, ce qui reste moindre que les autres dispositifs SNAP et TANF.
- Il nécessite de remplir un formulaire et une partie de l'aide va être utilisée pour rémunérer les conseillers qui aident à l'octroi du crédit d'impôt.

Pourquoi ce dispositif s'est-il autant développé ?

- Les emplois à bas salaires *poverty wages* se sont considérablement développés.
- La part des immigrants dans la population active augmente.
- La rupture issue de la réforme de 1996 a entraîné une baisse significative du TANF, ce qui a renforcé la place de l'ETIC. La réforme de 1996 est parfois assimilée à un démantèlement pur et simple du système de protection sociale pourtant il a en résultat que l'EITC s'est développé, de même que les bons en nature, les *food stamps* qui concernent près de 45 millions de bénéficiaires.

En résumé, l'EITC :

- Est le fruit d'un consensus politique car il permet de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la participation au marché du travail, tout en insistant sur la responsabilité individuelle
- A été l'objet d'une proposition d'extension aux salariés modestes sans enfant en 2014, avec des effets attendus sur le taux de mariage des jeunes hommes, ainsi que sur la baisse de la criminalité.
- Pose néanmoins un problème moral pour certains : des gens n'ayant jamais payés d'impôt reçoivent un chèque de la part du trésor.
- Est vu comme un moyen plus légitime que l'assistance pour combattre la pauvreté, car il relève du domaine de la fiscalité.
- Dispose d'un appui fort car c'est un programme fédéral, parfois complété au niveau des états par un *state EITC*.
- Pose des problèmes de réactivité et de complexité, notamment au niveau des compositions familiales variantes.
- Pose la question de son articulation avec le revenu minimum : est-il un complément ou un substitut ?

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 »

Cette présentation s'inscrit dans le prolongement du rapport de la commission Sirugue, qui s'est réunie dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté. Elle était composée de près de 40 personnes représentant des administrations, des universitaires, des travailleurs pauvres. Cette commission a tout d'abord statué sur un constat de l'existant pour le RSA :

- Un non recours massif pour le RSA activité
- Un échec de la philosophie initiale, avec des bénéficiaires qui retombent dans le dispositif après en être sorti (« yo-yo ») ou qui, touchés par la dégradation de la situation économique, y entrent et ne se retrouvent pas dans sa logique de « minima social ».
- Une segmentation par âge très forte excluant les jeunes
- Une charge de gestion lourde pour les CAF, et une complexité administrative pour les bénéficiaires
- Une incitation à la reprise de l'emploi seulement financière, ne prenant pas en compte les autres facteurs freinant le retour sur le marché du travail
- Une prestation réactive, particulièrement par rapport à la PPE qui est versée avec un décalage de 18 mois par rapport à la situation du bénéficiaire.

La PPE a des qualités et des défauts différents

- Un véritable effet de saupoudrage, avec 36€ versés en moyenne, et 20 % des bénéficiaires de la PPE dans les 4 derniers déciles.
- Un décalage dans le temps très fort.
- Un taux de recours très fort, et une prestation facile à gérer mais peu comprise par les bénéficiaires.

L'effet massif du gel de la PPE a entraîné le fait que le budget des deux dispositifs a tendance à baisser : l'effort public envers les travailleurs pauvres se réduit.

Quels sont donc les besoins à prendre en compte pour réformer ces deux dispositifs ? On veut :

- Un système simple ; lisible, réactif, pour faire face aux transitions internes, externes possibles dans les parcours des individus.
- Une gestion automatisée pour réduire la charge administrative et le non recours.
- Un calcul individualisé ou familiarisé? La première solution permet une plus grande simplicité dans la gestion, mais la deuxième option permet plus de redistributivité.
- Un mécanisme unique qui permet aussi de sanctuariser mieux les ressources engagées plutôt que de cacher des baisses de budget, comme avec la PPE.
- Rompre avec une logique de stigmatisation.
- Une ouverture à tous les travailleurs dès 18 ans.
- Un point de sortie plus rapide que la PPE qu'aujourd'hui : 1,2 SMIC à la place de 1,3 (ce qui arrive avec le gel continu du montant).
- Un meilleur calibrage : si l'on prend les seuls revenus d'activité cela entraîne des effets anti redistributifs : il faut mettre une condition d'éligibilité en fonction des revenus collectifs.

4 scénarios ont donc été élaborés :

- Une refonte de la PPE absorbant le RSA activité, elle :
 - ne permet pas d'atteindre le niveau de réactivité nécessaire. Il est très complexe de mensualiser pour l'administration fiscale et à comprendre pour les bénéficiaires.

- entraîne des effets anti-redistributifs et des pertes pour les premiers déciles du RSA.
- Une amélioration du RSA absorbant la PPE, qui :
 - ne permet pas régler la question du non-recours.
 - ne correspond pas l'ambition de la réforme.
- Une individualisation du montant financier versé mensuellement, incluant les jeunes, mais entraînant des effets anti-redistributifs forts.
- Des exonérations de cotisations salariales pour les plus modestes, qui ont été écartées car les cotisations sont déjà faibles pour ces salaires, et cela entraîne des effets macroéconomiques très forts avec une concentration des salaires dans la fourchette basse.

C'est le troisième scénario qui, sur les principes, a fait le plus consensus. « Pur », il ne convenait toutefois pas, et il a fallu l'amender pour définir une « prime d'activité » qui répondrait aux critères suivants :

- Pour tous, dès 18 ans.
- Calculée en fonction des revenus d'activités individuels, jusqu'à 1,2 SMIC.
- Conditionnée en fonction des revenus collectifs du foyer.
- Réactive, et basée sur des déclarations trimestrielles.
- Pour environ 7,3 millions de bénéficiaires, pour un montant compris entre 15 et 215 euros.
- Encore sujette à des points d'interrogations, notamment sur :
 - Le taux de recours par rapport à la PPE.
 - Le taux de recours retenu dans les hypothèses était de 60 % en année n1, avec un objectif de montée en charge progressive,
 - L'articulation avec le RSA socle.
 - L'opérateur : géré par la CAF ou pôle d'emploi ? A cadre constant, plutôt CAF, mais la question pourra se poser.

Il n'y a toutefois pas de solution miracle, comme le démontre l'analyse des avantages et inconvénients. Aujourd'hui, la réflexion se déploie plutôt dans le cadre de la réforme fiscale en cours et de son articulation avec le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

3) 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 ? »

a) Intervention de Dominique Méda

Dominique Méda indique que le RSA s'inscrit dans le paradigme de l'idée du chômage volontaire, et que la réforme a négligé les freins véritables à l'emploi (absence de gardes d'enfant, problèmes de santé, lacunes de formation problèmes d'éloignement domicile-travail...), rappelés par une importante étude de la CNAF en 2008, selon laquelle l'incitation financière ne concernerait qu'une très faible proportion des allocataires de minima sociaux. Le dispositif présente l'inconvénient d'avoir prévu un unique instrument pour deux populations très différentes, les personnes privées d'activité et les travailleurs à bas salaires, et

d'avoir obligé les seconds, qui relevaient jusqu'alors d'un mécanisme fiscal à l'ensemble des procédures relatives à l'aide sociale.

Elle rappelle également la position défendue par les trois chercheurs dans la Commission Sirugue :

- Recalibrage et mensuralisation de la PPE
- Priorité à la redistribution effective plutôt qu'à la réactivité.
- Refus de l'absorption de la PPE par le RSA, et soutien à l'idée de prime d'activité, même si celle-ci a comme limite de rester dans le giron de l'aide sociale.

b) Intervention d'Evelyne Serverin

Il faut faire une distinction entre non-accès et non-recours :

- Le non-accès est le résultat d'un manquement de la collectivité à ses obligations de garantir l'accès effectif, de rendre accessible des droits. Cela peut ne pas être le cas quand les conditions d'exigibilité sont trop restrictives par exemple. Ce n'est pas le cas de la PPE.
- Le non-recours qui correspond à l'inaction des sujets titulaires des droits.
- Les deux questions ne se confondent pas, mais elles entrent en jeu si l'on veut que les sommes parviennent à leurs destinataires effectivement.

Il existe en outre une différence entre droits portables et droits quérables, qui sont deux modes pour un débiteur de s'acquitter de ses obligations

- Le droit portable où le débiteur doit chercher son créancier et le payer de manière active. C'est l'exemple de loi de 1985 sur les accidents de la circulation où les assureurs sont obligés de chercher les victimes et de les indemniser
- Le droit quérable où l'on doit réclamer le droit auprès des collectivités.

c) Intervention de Bernard Gomel

La question du ciblage vers les vrais pauvres et de la définition de cible est très importante dans la question du RSA. Pourquoi est-on si attaché à son caractère quérable ? Sans doute pour garder l'objectif d'incitation et ne pas tomber dans la trappe à pauvreté : demander serait un prérequis pour inciter. Sans la demander, le bénéficiaire serait indifférent à la prestation.

Il existe cependant des expérimentations pour augmenter le recours à des dispositifs quérables. Ne pourrait-on pas avoir des dispositifs plus portables en relâchant l'objectif d'incitation pour atteindre des objectifs de réduction de la pauvreté ou des inégalités ?

Hélène Périvier (OFCE) :

« Le RSA, le mélange des genres »

a) La relation de réciprocité dans l'aide sociale

L'assurance et l'assistance reposent sur des dosages différents entre solidarité et mérite : est-ce que l'on aide tout le monde ou seulement les gens méritants ?

Deux dispositifs se sont fondus dans le RSA :

- L'API (environ un SMIC) mise en place en 1976 est vue comme la contrepartie pour une femme sans conjoint d'être une bonne mère. C'est la maternabilité qui est mise en avant plus que l'accès à l'emploi.
- Le RMI, mis en place en 1988 dans un contexte de chômage de masse est un dispositif clair et uniforme, avec un montant cohérent à l'incitation au travail, c'est-à-dire un

demi SMIC à temps plein. La signature d'un contrat est demandée au bénéficiaire pour insister sur l'incitation à l'emploi

- L'injonction sur ce qu'on apporte à la collectivité est donc différente dans les deux dispositifs : le mérite se mesure sur la maternabilité des femmes dans un cas, par le retour à l'emploi dans l'autre.

Depuis lors, on a assisté à une montée en charge de la rhétorique de l'incitation au travail dans la société, notamment avec le RSA.

b) la solidarité active à l'épreuve du genre

Les injonctions à la maternabilité de l'API et à employabilité du RMI vont être fondues dans le RSA, instrument de redistribution, mais aussi de stimulation de l'offre de travail. Le RSA part d'une définition de la pauvreté familiale, alors que le travail est individuel. Cela crée une tension statistique : on parle de «taux d'emploi des ménages » alors que les ménages ne travaillent pas, seulement les individus.

La pauvreté peut aller de pair avec l'activité, que ce soit du côté emploi, avec l'instabilité et la précarité sur le marché du travail ou du côté de la famille, qui peut être composé d'une personne.

Dans le périmètre du RSA, la question du genre est impensée : tout individu percevant le RSA socle doit être dans un processus de recherche d'emploi et ne pas refuser 2 « offres raisonnables » d'emploi. C'est la contrepartie du versement de l'allocation. Pour une personne seule sans enfant, c'est vrai. Pour un parent isolé, une dérogation va être mise en place jusqu'à la fin de la scolarisation du plus jeune enfant. Pour deux parents, en principe l'injonction à l'emploi pour les deux membres est vraie s'ils touchent deux RSA. Mais que se passe-t-il si un des deux membres refuse d'entrer dans un processus d'insertion ? La question n'a pas de réponse.

Quant aux couples avec seulement le RSA activité, ils ne sont pas concernés par le périmètre des droits et devoirs, quelle que soit l'organisation du couple.

On fait donc face à une lecture sexuée du travail : le mérite repose sur les notions d'employabilité et de maternabilité en fonction du sexe. Pour les hommes, il y a un durcissement la contrepartie à l'aide sociale, alors que cela dépend du statut familial de la femme.

Guillaume Allègre (OFCE) :

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

Il existe en France trois instruments pour travailleurs pauvres aux bas salaires :

- Le RSA activité.
- La PPE
- Le SMIC élevé couplé à l'allègement de cotisations : ce sont des éléments du salaire, complètement individualisés, avec des caractéristiques redistributives environ égales à la PPE.

Ils répondent à trois objectifs, dont deux redistributifs :

- Réduire l'intensité de la pauvreté des travailleurs. La pauvreté est définie au niveau du ménage et correspond à moins de 60 % de la médiane du niveau de vie. Cet aspect inclut des considérations sur la dignité des personnes et l'inclusion sociale, ainsi que l'investissement dans le capital humain.

- Réduire les inégalités salariales individuelles tout au long de l'échelle des revenus. Cela permet de revaloriser symboliquement la contribution des plus bas salaires, le SMIC étant la valeur qu'une société donne au travail.
- Augmenter l'offre de travail, que ce soit au niveau du ménage et des personnes.

En partant de ce constant, l'idée de G. Allègre est de fusionner PPE et SMIC, en supprimant la PPE et en augmentant le SMIC : cela supprimera la question à la fois du non-recours et du non-accès. En outre, une prestation universelle, réunissant RSA, prestation familiales et allocations logement serait créée, avec une dégressivité constante.

Etienne Wasmer (Sciences Po / LIEPP) :

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

En comparant les résultats du retour à l'emploi avant et après la création du RMI, on voit qu'il a fait baisser le taux de sortie du non-emploi de 7 %, de même que celui de sortie du chômage de 20 %. Le RMI avait donc des effets désincitatifs très ciblés sur certains groupes de population, mais permettait un traitement social.

Une expérience contrefactuelle a ensuite été menée : quels auraient été les effets du RSA s'il avait été créé en 1989 ? D'après le modèle utilisé, la moitié des effets désincitatifs disparaissaient : les politiques sociales peuvent être améliorables.

En outre, aujourd'hui, 45 milliards d'aides sont dépensés pour l'accès au logement, dont 16 milliards pour les seules allocations qui ont beaucoup augmenté depuis 1984. La question de la complexité du mode de calcul se pose, avec près de 108 pages pour les 3 aides, alors qu'au final la prestation est simplement décroissante avec le revenu.

Une réforme peut donc être imaginée, en distinguant les imposés et les non imposés :

- Pour les imposés on intègre les allocations logement dans l'impôt sur le revenu dans une forme d'impôt négatif géré par des avances de la CAF : on insère les aides dans le système fiscal.
- Pour les non imposés, il existe beaucoup de situations fluctuantes, qui doivent être prises en compte dans le calcul des prestations par la CAF.
- L'harmonisation RSA-PPE-AL est logique et souhaitable pour avoir un système plus efficace.